ISBN 978-1-4741-3777-5

Comisiwn y Gyfraith

Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru

Adroddiad Rhif 366

Comisiwn y Gyfraith

Diwygio'r gyfraith

Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru

Adroddiad Rhif 366

57148_Law Comm 366 Wel 13mm cov.indd 1 04/10/2016 15:23

Comisiwn y Gyfraith
(Adroddiad Rhif 366)

FFURF A HYGYRCHEDD Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

Cyflwynwyd i'r Senedd yn unol ag adran 3(2) Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965

Gorchmynnwyd gan Dŷ'r Cyffredin iddo gael ei argraffu ar 13 Hydref 2016

HC 469–II

Dwy gyfrol beidio â chael eu gwerthu ar wahân

© Hawlfraint y Goron 2016

Gallwch ddefnyddio'r wybodaeth hon (ac eithrio logos) am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng, o dan delerau Trwydded Llywodraeth Agored v.2. I weld y drwydded hon ewch i www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/2/ neu e-bostiwch PSI@nationalarchives.gsi.gov.uk Pan ganfyddir deunydd trydydd parti, dylid caffael caniatâdgan y deiliad hawlfraint perthnasol.

Mae'r cyhoeddiad hwn ar gael yn www.gov.uk/government/publications

Print ISBN 9781474137775
Web ISBN 9781474137782

ID 28061633 06/16 57148

Argraffwyd yn y DU gan Williams Lea Group ar ran Reolwr
Swyddfa Llyfrfa Ei Mawrhydi

Argraffwyd ar bapur sy'n cynnwys o leiaf 75% o gynnwys ffibr wedi'i ailgylchu.

COMISIWN Y GYFRAITH

Sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith gan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 er mwyn hybu diwygio'r gyfraith.

Comisiynwyr y Gyfraith yw:

Y Gwir Anrhydeddus Arglwydd Ustus Bean, *Cadeirydd*
Yr Athro Nick Hopkins
Stephen Lewis
Yr Athro David Ormerod QC
Nicholas Paines QC

Prif Weithredwyr Comisiwn y Gyfraith yw Phil Golding.

Lleolir Comisiwn y Gyfraith yn 1st Floor, Tower, 52 Queen Anne's Gate, Llundain SW1H 9AG.

Cytunwyd ar delerau'r adroddiad hwn ar 15 Mehefin 2016.

Mae testun yr adroddiad hwn i'w weld ar wefan Comisiwn y Gyfraith ar http://www.lawcom.gov.uk/project/the-form-and-accessibility-of-the-law-applicable-to-wales/.

COMISIWN Y GYFRAITH

FFURF A HYGYRCHEDD Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

CYNNWYS

	Paragraff	*Tudalen*
Pennod 1: Cyflwyniad		
Cyflwyniad	1.1	1
Y prosiect hwn	1.5	2
Cyd-destun y prosiect	1.12	4
Ymgynghori	1.33	9
Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol	1.37	10
Cwmpas yr adroddiad hwn	1.40	10
Costau anhygyrchedd	1.50	12
Strwythur yr adroddiad hwn	1.59	14
Pennod 2: Cydgrynhoi a chodeiddio		
Cyflwyniad	2.1	15
Cydgrynhoi a chodeiddio	2.6	16
Pennod 3: Cyflwyno cydgrynhnoi, codeiddio a diwygio'r gyfraith: gweithdrefnau yn y Cynulliad Cenedlaethol		
Cyflwyniad	3.1	31
Gweithdrefnau deddfwriaethol	3.5	31
Gweithdrefn i'r Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer cydgrynhoi a chodeiddio	3.35	39

Biliau “annadleuol” diwygio’r gyfraith Comisiwn y Gyfraith	3.66	45
Cyflwyno’r gweithdrefnau	3.68	45
Pennod 4: Cynnal codau		
Cyflwyniad	4.1	48
Gwahaniaethu rhwng codau a Deddfau	4.3	48
Disgyblaeth i gadw codau	4.26	53
Pennod 5: Cydgrynhoi, codeiddio a diwygio is-ddeddfwriaeth		
Cyflwyniad	5.1	61
Gwella cyflwyno is-ddeddfwriaeth	5.7	62
Pennod 6: Rhaglen Godeiddio a Swyddfa Codau		
Rhaglen godeiddio	6.1	64
Swyddfa Codau	6.26	69
Pennod 7: Astudiaethau achos		
Cyflwyniad	7.1	75
Astudiaeth achos 1: Addysg	7.2	75
Astudiaeth achos 2: Gofal cymdeithasol	7.9	76
Astudiaeth achos 3: Gwastraff a’r amgylchedd	7.16	78
Astudiaeth achos 4: Cynllunio gwlad a thref	7.22	79
Astudiaeth achos 5: Llywodraeth leol	7.31	81
Meysydd eraill o gyfraith yr awgrymwyd y dylid eu cydgrynhoi neu eu codeiddio	7.37	82
Casgliad	7.46	83

Pennod 8: Safonau deddfwriaethol

Cyflwyniad	8.1	84
Pwyllgorau deddfwriaethol yn Seland Newydd	8.4	84
Safonau deddwriaethol	8.12	86
Pwyllgor deddfwriaethol i Gymru?	8.34	90
Asesiadau effaith deddfwriaethol	8.64	97
Atodlenni Keeling	8.71	98
Memoranda esboniadol	8.91	102
Nodiadau esboniadol	8.100	104

Pennod 9: Drafftio deddfwriaeth dda

Cyflwyniad	9.1	109
Drafftio deddfwriaeth	9.3	109

Pennod 10: Deddfwriaeth ddwyieithog

Cyflwyniad	10.1	119
Terminoleg gyfreithiol Gymraeg	10.8	120
Deddf Dehongli i Gymru	10.44	128

Pennod 11: Drafftio dwyieithog

Cyflwyniad	11.1	133
Trefniadau Sefydliadol ar gyfer drafftio deddfwriaeth	11.8	134
Y broses o ddrafftio deddfwriaeth ddwyieithog	11.13	135
Cymorth ychwanegol ar gyfer drafftio deddfwriaeth	11.39	141

Pennod 12: Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog

Cyflwyniad	12.1	145

Y dull o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a’r Saesneg	12.2	145

Pennod 13: Cyhoeddi deddfwriaeth yn swyddogol

Cyflwyniad	13.1	157
Cyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth	13.6	157
Cael mynediad at ddeddfwriaeth Gymraeg ar-lein	13.38	163
Dangos cymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth	13.50	166
Cyflwyno nodiadau esboniadol	13.66	170
Golygu ffynonellau agored	13.71	171

Pennod 14: Gwefan gyfreithiol i Gymru

Cyflwyniad	14.1	173
Gwasanaethau presennol yng Nghymru	14.2	173
Cronfa ddata deddfwriaeth ar wahân i Gymru?	14.4	173
Optimeiddio peiriannau chwilio	14.10	174
Cael mynediad at ddeddfwriaeth yn ôl pwnc	14.18	176
Cyhoeddi canllawiau swyddogol	14.36	179
Sylwadau – esbonio’r gyfraith	14.45	181

Pennod 15: Addysg a gwerslyfrau cyfreithiol

Addysg gyfreithiol	15.1	184
Gwerslyfrau ar y gyfraith sy’n gymwys yng Nghymru	15.17	187

Pennod 16: Argymhellion

Argymhellion	16.1	191

COMISIWN Y GYFRAITH

FFURF A HYGYRCHEDD Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

I'r Gwir Anrhydeddus Michael Gove AS, yr Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol Dros Gyfiawnder

PENNOD 1

CYFLWYNIAD

CYFLWYNIAD

1.1 Mae gan Gymru hanes anrhydeddus o hyrwyddo cyfraith hygyrch. Fel y noda rhagymadrodd Llyfr Iorwerth 1240, roedd deddfau Hywel Dda o'r 10fed ganrif yn cynnwys codeiddio'r gyfraith a'i threfnu'n llyfrau cyhoeddedig:

> A thrwy gyngor cyffredin a chytundeb y doethion a ddaeth yno archwiliasant yr hen gyfreithiau, ac fe wnaethant ganiatáu i rai ohonynt barhau, gwnaethant ddiwygio eraill, cafodd eraill eu dileu yn gyfan gwbl ganddynt, a gosodasant eraill i lawr o'r newydd...

1.2 Roedd ymateb Llywodraeth Cymru i'n papur ymgynghori yn crynhoi'r heriau presennol i hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru:

> Er mwyn i gyfreithiau Cymru fod yn hygyrch, mae'n hanfodol eu bod yn ddealladwy, yn glir ac yn rhagweladwy o ran eu heffaith. Mae'n rhaid iddynt hefyd fod ar gael yn rhwydd. Mae o leiaf dri ffactor yn llesteirio'r nod hwn. Y cyntaf yw crynswth y ddeddfwriaeth gyda'i llu o ddarpariaethau cydgysylltiol a croesgyfeiriedig, sydd ar hyn o bryd yn creu cyfraith sydd braidd yn ddarniog. Yr ail yw'r broses ddatganoli ei hunan, sy'n gallu gwneud deddfwriaeth o fewn y meysydd datganoledig yn fwy cymhleth nag y byddai fel arall. Y trydydd yw i ba raddau y mae deddfwriaeth ar ffurf wedi'i diweddaru, sydd mewn geiriau eraill yn ymgorffori diwygiadau a wnaed mewn deddfwriaeth newydd i ddeddfwriaeth bresennol, ar gael yn rhwydd i'r cyhoedd ac ar gael yn ein dwy iaith swyddogol.

1.3 Fel y nododd yr Athro Thomas Watkin yn ei ymateb i'r ymgynghoriad, dylid cadw anghenion tri math o ddarllenwr mewn cof wrth i ni ystyried sut i ymdrin â ffurf a hygyrchedd deddfwriaeth. Rhestrodd yr Athro Watkin nhw fel a ganlyn:

Aelodau'r ddeddfwrfa - sydd angen testun o'u blaenau sy'n eu galluogi i ystyried a phenderfynu pa mor ddymunol yw gwneud newidiadau i'r gyfraith i gyflwyno polisïau y gallent fod yn cytuno neu'n anghytuno â nhw;

Gweithwyr cyfreithiol proffesiynol - y bydd angen iddynt wybod pa newidiadau a wnaed i'r gyfraith (yn hytrach na deddfwriaeth), ond y gellir cymryd yn ganiataol eu bod yn gyfarwydd â'r gyfraith cyn i'r newidiadau gael eu gwneud ac effaith y newidiadau hynny arni;

Dinasyddion sy'n ddarostyngedig i'r gyfraith - a fydd ar unrhyw adeg yn dilyn y newid sy'n cael ei wneud angen gwybod, efallai am y tro cyntaf, beth yw'r gyfraith ar bwnc arbennig, efallai na fyddant yn gallu fforddio gwasanaethau gweithwyr cyfreithiol proffesiynol, ac na fydd ganddynt unrhyw ddiddordeb mewn gwybod beth oedd y gyfraith cyn y newid a pha newidiadau a wnaed, dim ond beth yw'r gyfraith sy'n effeithio arnynt yn awr.

1.4 Aeth yr Athro Watkin ymlaen i ddweud na ellid disgwyl i unrhyw un math o ddeddfwriaeth fodloni anghenion yr holl bobl hyn, ond y dylai eu hanghenion penodol gael eu "cydnabod a'u trin, ac y dylai'r broses o lunio, cofnodi a chyhoeddi cyfraith (yn yr ystyr ehangaf o wneud y gyfraith yn hygyrch) gael ei haddasu i'w bodloni." Rydym yn gobeithio y bydd y drafodaeth a'r argymhellion a wneir yn yr adroddiad hwn yn gam ar y ffordd i gyflawni hyn.

Y PROSIECT HWN

1.5 Cynigiwyd y prosiect hwn inni gan Lywodraeth Cymru yn ogystal â Phwyllgor Ymgynghorol Cymru Comisiwn y Gyfraith. Sefydlwyd Pwyllgor Ymgynghorol Cymru yn 2013 i gynghori Comisiwn y Gyfraith ar arfer ein swyddogaethau statudol mewn perthynas â Chymru, i'n helpu i nodi anghenion Cymru o ran diwygio'r gyfraith ac i nodi ac ystyried materion sy'n benodol i Gymru ym mhob un o'n prosiectau diwygio cyfraith.

1.6 Mae'r prosiect yn rhan o Ddeuddegfed Raglen Diwygio'r Gyfraith Comisiwn y Gyfraith. Yn ein Deuddegfed Raglen, mae gennym ddau brosiect yn edrych yn benodol ar adolygu'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, ac mae'r llall yn ymdrin â symleiddio cyfraith cynllunio. Yn y prosiect hwnnw, sydd ar hyn o bryd ar ei gam cwmpasu, rydym yn cynnig gwneud argymhellion ar gyfer paratoi darn cychwynnol o ddeddfwriaeth cynllunio wedi'i chodeiddio ar gyfer Cymru, yn unol ag argymhellion yr adroddiad hwn. Disgrifir y prosiect ym mhennod 7 ac yn y papur cwmpasu yr ydym yn ei gyhoeddi yr un pryd â'r adroddiad hwn[1]. Mae datblygiad ein ffordd o feddwl mewn perthynas â'r prosiect hwnnw wedi ein helpu i ddatblygu ffordd o feddwl yn y prosiect hwn.

1.7 Yn ein papur ymgynghori ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2015, fe wnaethom nodi pryderon am ddiffyg hygyrchedd y gyfraith a gofyn cwestiynau am sut y gellid gwella

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

ansawdd y gyfraith a mynediad ati.[2] Yn yr adroddiad hwn, rydym yn amlinellu'r ymatebion a dderbyniasom i'r papur ymgynghori ac yn gwneud argymhellion i Lywodraeth Cymru.

1.8 Rydym yn argymell rhaglen o weithgaredd deddfwriaethol a fydd yn arloesol yn y Deyrnas Unedig. Byddai'n arwain at Gymru'n creu deddfwriaeth ddwyieithog wedi'i chodeiddio ar gyfer y dyfodol ac yn cyflwyno'r gyfraith mewn ffyrdd sy'n helpu dinasyddion i gael mynediad ati.

1.9 Mae'n bwysig peidio â thanbrisio maint yr ymrwymiad o ran ymdrech ac adnoddau y bydd ei angen ar ran Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddilyn rhaglen godeiddio yn llwyddiannus i'w therfyn. Rydym wedi ymdrechu i lunio proses sy'n gwneud cymaint o ddefnydd ag sy'n bosibl o arferion a gweithdrefnau presennol a hefyd un y gellir ei chyflawni ar raddfa gyflymach neu arafach fel bo adnoddau yn caniatáu.

1.10 Rydym yn gweld parodrwydd i wneud yr ymrwymiad hwn ar hyn o bryd, ond derbyniwn y gall blaenoriaethau llywodraethau newid. Mae hon yn adeg addas i baratoi strwythurau a gweithdrefnau ar gyfer cydgrynhoi a chodeiddio a fydd yn galluogi llywodraethau olynol a'r Cynulliad i barhau â'r gwaith hwn ar gyflymder sy'n addas i'w blaenoriaethau ar y pryd. Fel y dywedodd Llywodraeth Cymru yn ei hymateb i'r ymgynghoriad:

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

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

> awydd i ddiwygio ymhlith barnwyr, gwleidyddion, academyddion, y sector gwirfoddol a chynghori, a llawer eraill. Mae'r papur [ymgynghori] hefyd yn nodi parodrwydd y Cynulliad i arloesi. Ar y cyfan, mae cyfle gwirioneddol i Gymru arwain y ffordd o ran creu cyfraith well. Yn wir, mae'n gyfle y mae'n rhaid i'r Cynulliad achub arno, gan ei bod yn anodd gweld sut y gallai fforddio'r gost o beidio â gwneud hynny, gan y bydd yn cyflwyno cyfraith well am lai o gost nag y gall model San Steffan.[3]

2. Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223. Cyfeirir at y papur hwn fel "y papur ymgynghori"

3 Y Gwir Anrh. Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, *The Law of Wales: Looking Forwards*, Araith yng Nghynhadledd Cymru'r Gyfraith (9 Hydref 2015). Mae'r araith lawn ar gael yn: https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/10/speech-lcj-legal-wales-speech.pdf (a ddiweddarwyd ddiwethaf ar 15 Mehefin 2016).

CYD-DESTUN Y PROSIECT

Yr angen am gyfraith hygyrch

1.12 Fel y nododd yr Arglwydd Bingham yn ei lyfr *The Rule of Law:*

> Mae'n rhaid i'r gyfraith fod yn hygyrch ac i'r graddau sy'n bosibl yn ddealladwy, clir a rhagweladwy[4]

1.13 Rhoddodd yr Arglwydd Bingham dri rheswm am hyn. Yn gyntaf, o ran cyfraith droseddol, mae angen i ddinasyddion wybod beth y mae'n rhaid iddynt ei wneud neu ymatal rhag ei wneud i osgoi cosb droseddol. Nododd mai un o swyddogaethau cyfraith droseddol yw rhwystro ymddygiad troseddol ac na all dinasyddion gael eu hannog i beidio â gwneud rhywbeth oni bai eu bod yn deall yr hyn y maent yn cael eu rhwystro rhag ei wneud. Yn ail ac yn fwy cyffredinol, os yw dinasyddion i hawlio eu hawliau cyfreithiol a chyflawni eu rhwymedigaethau, mae angen iddynt wybod beth sydd ei angen. Disgrifiodd y trydydd rheswm fel "un braidd yn llai amlwg, ond yn hynod o gymhellol":

> A hynny yw bod cynnal masnach, buddsoddiad a busnes yn llwyddiannus yn gyffredinol yn cael ei hyrwyddo gan gorff o reolau cyfreithiol hygyrch sy'n llywio hawliau a rhwymedigaethau masnachol. Ni fyddai unrhyw un yn dewis cyflawni busnes, efallai yn ymwneud â symiau mawr o arian, mewn gwlad lle byddai hawliau a rhwymedigaethau'r partïon yn aneglur neu heb eu penderfynu.[5]

1.14 Mae hygyrchedd yn ganolog i reolaeth y gyfraith. Mae hon yn egwyddor gyfansoddiadol o fewn y Deyrnas Unedig ac yn egwyddor sylfaenol yng nghyfraith yr Undeb Ewropeaidd, a gydnabyddir yng nghyfreitheg Llys Hawliau Dynol Ewrop.[6]

1.15 Mae pob person yn ddarostyngedig i'r gyfraith, pa un a ydynt yn gwybod beth yw ei gofynion ai peidio,[7] a hyd yn oed pa un a dynnwyd eu sylw at y gofynion hynny ai peidio; daw Deddf Seneddol i rym cyfreithiol "pa un a yw wedi ei chyhoeddi ai

4 T Bingham, *The Rule of Law* (2010).

5 T Bingham, *The Rule of Law* (2010) tt 37 i 38.

6 Gweler, er enghraifft; *Black-Clawson International Ltd v Papierwerke Waldof-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; *Sunday Times v United Kingdom* (1979) 2 EHRR 245 (App No 6538/74); 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.

7 Fel y nododd Toulson LJ, mae'r gosodiad "ignorance of the law is not an excuse" "is profoundly unsatisfactory if the law itself is not practically accessible". *R v Chambers* [2008] EWCA Crim 2467 yn [64]. Caiff y gosodiad ei hun ei amau yn A Ashworth "Ignorance of the Criminal Law, and Duties to Avoid it" (2011) 74 *Modern Law Review* 1.

peidio".[8] Mae hyn yn dwysáu dyletswydd y llywodraeth i sicrhau, yn unol â rheolaeth y gyfraith, fod deddfwriaeth ar gael i ddinasyddion fel mater o egwyddor.[9]

1.16 Mae nifer aelodau'r cyhoedd sy'n cael gafael ar ddeddfwriaeth ar-lein yn sylweddol ac yn cynyddu. Yn ôl adroddiad Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex*, mae dros 2 filiwn o unigolion yn ymweld â gwasanaeth deddfwriaeth ar-lein y Deyrnas Unedig, www.legislation.gov.uk, bob mis.[10] Mae'r Archifau Cenedlaethol sy'n darparu'r gwasanaeth yn cynnal gwaith ymchwil yn rheolaidd i nodi categorïau defnyddwyr www.legislation.gov.uk.[11] Mae'r ymchwil hwn wedi nodi bod y rhan fwyaf o'r defnyddwyr yn bersonau nad ydynt wedi cymhwyso'n gyfreithiol ac nad yw'r gyfraith ar gael iddynt drwy wasanaeth tanysgrifio masnachol.

1.17 Gall hyd yn oed gweithwyr cyfreithiol proffesiynol ei chael hi'n anodd cael mynediad at ddeddfwriaeth. Mae arolygon o aelodau'r proffesiwn cyfreithiol gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol wedi dangos eu hanfodlonrwydd ynghylch mynediad gwael at ddeddfwriaeth.[12] Mae ymchwil a wnaed gan yr Archifau Cenedlaethol yn dangos hyd yn oed ymhlith "nifer mwy na'r disgwyl o gyfreithwyr" fod yna ddiffyg dealltwriaeth ynghylch sut mae deddfwriaeth yn gweithio. Er enghraifft, "mae pobl sy'n darllen deddfwriaeth ar-lein yn cymryd yn ganiataol fod y ddogfen y maent yn edrych arni yn gyfredol, mewn grym ac yn berthnasol ar gyfer lle maent yn byw".[13]

1.18 Yn ein barn ni, bydd creu codau, yn ogystal â chynorthwyo dinasyddion ac ymarferwyr cyfreithiol, hefyd yn cynnig manteision i lunwyr polisi a deddfwriaethwyr. Yn ein gwaith o ddiwygio'r gyfraith, rydym yn gweld sefyllfaoedd lle mae cyfraith dameidiog yn llesteirio datblygu a chyflawni polisi'r llywodraeth. Er enghraifft, yn ystod ein prosiect cyfredol i godeiddio cyfraith dedfrydu troseddol ledled Cymru a Lloegr, dywedwyd wrthym fod y cymhlethdod hefyd yn llesteirio datblygiad rhesymegol y gyfraith. Yn ôl swyddogion polisi, mae'r sefyllfa wedi dod mor ddryslyd fel na allant bob amser fod yn hyderus wrth gynghori ar effeithiau tebygol cynlluniau dedfrydu arfaethedig. Ni ellir rhagweld canlyniadau gweithdrefnau statudol newydd nas bwriedir mewn modd dibynadwy bob amser na diogelu rhagddynt. Rydym bellach wedi cyrraedd y pwynt lle mae'n anodd

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

9 Nid yw hyn yn disodli'r angen am gyngor cyfreithiol er mwyn deall union effaith y gyfraith mewn amgylchiadau lle gallai fod â chanlyniadau pwysig.

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

11 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i Lunio Cyfreithiau yng Nghymru, Tystiolaeth o'r Archifau Cenedlaethol (Ionawr 2015).

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

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

gweld sut y gellir diwygio'r cymhlethdod presennol mewn deddfwriaeth yn effeithiol. Mae ein prosiect ar y cyd ar gyfraith etholiadol wedi datgelu sut y mae cyflwr tameidiog presennol y ddeddfwriaeth yn y maes hwnnw yn gwastraffu amser ac adnoddau.[14] Ar hyn o bryd mae diwygio'r gyfraith sy'n llywodraethu etholiadau nid yn unig yn gofyn am Ddeddf Seneddol i ddiwygio'r Rheolau Etholiadau Seneddol a gynhwysir yn Neddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983 ond hefyd diwygio mwy na dwsin o offerynnau statudol sy'n llywodraethu etholiadau eraill. Mae newid polisi mewn fframwaith deddfwriaethol tameidiog yn broses hirfaith ac aneffeithlon.

Pam mae'r gyfraith yn anhygyrch?

Problemau anhygyrchedd y gyfraith yn y Deyrnas Unedig yn ei chyfanrwydd

1.19 Fel y gwelsom yn y papur ymgynghori, nid yw pryderon am gyflwr hygyrchedd y gyfraith wedi eu cyfyngu i Gymru; maent yn bodoli ledled y Deyrnas Unedig. Mae'r ddeddfwriaeth yn swmpus. Mae pedair deddfwrfa yn creu deddfwriaeth sylfaenol yn y Deyrnas Unedig erbyn hyn. Mae oddeutu 250,000 o ddarnau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth mewn grym ar hyn o bryd.[15] Mae'r llyfr statud yn enfawr, a boed yn cael ei fesur yn ôl nifer y geiriau, nifer y tudalennau neu nifer y darnau o ddeddfwriaeth a grëir yn flynyddol, mae wedi bod yn tyfu'n gyflym[16].

1.20 Nid yw'r gyfraith ar bwnc penodol yn tueddu i fod ar gael mewn un lle, ond yn hytrach, fel y disgrifiwyd i ni gan Lywodraeth Cymru, mewn cymysgedd "darniog", o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth ynghyd â deunyddiau eraill, megis canllawiau swyddogol, nad oes iddynt rym deddfwriaethol ond a allai effeithio ar hawliau a rhwymedigaethau cyfreithiol. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd i ddinasyddion lywio drwyddo a gallai amharu ar ddealltwriaeth o ba hawliau a rhwymedigaethau sy'n berthnasol i bwy ac ym mha amgylchiadau.[17]
Gwaethygir hyn gan y ffaith bod y rhan fwyaf o ddeddfwriaeth yn is-ddeddfwriaeth, ac mae llawer ohoni yn cynnwys darpariaethau sy'n diwygio darnau eraill o ddeddfwriaeth.

1.21 Mae'n gyffredin i ddarn o ddeddfwriaeth gael ei ddiwygio gan ddarn ddiweddarach o ddeddfwriaeth; gellir gwneud hyn naill ai drwy ddiwygio testunol -

14 Comisiwn y Gyfraith, Comisiwn Cyfraith yr Alban a Chomisiwn Cyfraith Gogledd Iwerddon, Adroddiad Interim Cyfraith Etholiadol (2016), ar gael ar-lein ar http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads2016/02/electoral_law_interim_report.pdf (diweddarwyd ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

15 Mae'r Archifau Gwladol wedi cwblhau prosiect yn ddiweddar sy'n cofnodi'r holl ddeddfwriaeth a basiwyd yn y Deyrnas Unedig. Mae'r ffigur o 250,000 yn newid yn gyson. 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.

16

17 Gweler, er enghraifft *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151.

darparu ar gyfer mewnosod neu ddileu geiriau, brawddegau, isadrannau neu adrannau - neu ar ffurf diwygiad anhestunol, megis drwy ddarparu bod cyfeiriadau mewn darn penodol o ddeddfwriaeth at yr Ysgrifennydd Gwladol i'w darllen fel cyfeiriadau at Weinidogion Cymru.

1.22 Dros y degawdau diwethaf, gwnaed diwygiadau o’r mathau hyn i gyfraith Cymru a Lloegr heb gynnal unrhyw raglen barhaus o gydgrynhoi – y modd y mae deddfwriaeth wedi ei dwyn at ei gilydd mewn un ddogfen neu gyfres o ddogfennau ar ei ffurf ddiweddaraf. Effaith hyn yw mai'r unig ffordd y gall y darllenydd ddarganfod beth y mae'r gyfraith yn ei ddweud mewn gwirionedd yw drwy ddarllen y gwreiddiol a'r ddeddfwriaeth ddiwygiol, ar ôl nodi'r ddeddfwriaeth ddiwygiol berthnasol yn gyntaf.

1.23 Mae swyddogaethau statudol Comisiwn y Gyfraith o dan adran 3 o Ddeddf Comisiynau’r Gyfraith 1965 yn cynnwys paratoi “o bryd i’w gilydd ar gais y Gweinidog raglenni cynhwysfawr o gydgrynhoi [...] a pharatoi Biliau drafft yn unol ag unrhyw raglen o’r fath a gymeradwyir gan y Gweinidog”. Rhwng ei sefydlu yn 1965 a 2006, roedd Comisiwn y Gyfraith yn gyfrifol am 220 o Ddeddfau Cydgrynhoi, cyfartaledd o ychydig mwy na phump y flwyddyn. Ers 2006, dim ond dwy sydd wedi eu creu.[18] Mae hyn yn adlewyrchu anawsterau economaidd y cyfnod diweddar a’r lleihad yn ein cyllid o ganlyniad i hynny.

1.24 Gellir gwneud iawn am ddiffyg cydgrynhoi angenrheidiol i raddau trwy gyhoeddi testunau o ddeddfwriaeth wedi eu diweddaru, lle caiff y diwygiadau a wnaed i ddarn o ddeddfwriaeth gan ddeddfwriaeth ddiweddarach eu mewnosod i’r testun gan olygyddion. Mae gwefan yr Archifau Cenedlaethol, legislation.gov.uk, yr ydym wedi cyfeirio ati uchod, yn darparu cronfa ddata gynhwysfawr o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg,[19] ond nid yw'r ddeddfwriaeth yn gynhwysfawr gyfoes gyda’r diwygiadau wedi eu hymgorffori. Mae’r sefyllfa yn cael sylw o ran deddfwriaeth sylfaenol, ond mae gwaith sylweddol eto i’w wneud ynghylch is-ddeddfwriaeth (offerynnau statudol). Mae gwefannau masnachol mwy cyfredol yn bodoli, ond nid ydynt ar gael heblaw drwy danysgrifiad ac nid ydynt yn darparu testunau Cymraeg.

1.25 Yn yr un modd, gallai deddfwriaeth fod yn anhygyrch oherwydd nad yw ei hiaith, ei harddull a'i strwythur yn hawdd eu deall ac nad yw’n hawdd i ddefnyddwyr lywio drwyddi. Rydym yn trafod safonau deddfu ym mhennod 8 ac arddull drafftio ym mhennod 9.

Anhygyrchedd y gyfraith yng Nghymru

1.26 Yng Nghymru, ychwanegwyd at yr anhygyrchedd gan natur a phroses datganoli. Mae'r setliad datganoli wedi newid o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, a oedd yn rhoi pwerau gweithredol yn unig, i gam cyntaf Deddf Llywodraeth Cymru 2006, y gallai Cynulliad Cenedlaethol Cymru basio Mesurau oddi tani, hyd at weithredu Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, gan roi pŵer i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu deddfwriaeth sylfaenol mewn perthynas â phynciau

18 Deddf Elusennau 2011 a Deddf Cymdeithasau Cydweithredol a Budd Cymunedol 2014.

19 Yn achos deddfwriaeth Cymru a luniwyd yn y ddwy iaith.

a restrir yn atodlen 7. O dan Ddeddf Cymru 2014, rhoddwyd pwerau codi trethi i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac, ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, mae Bil Cymru newydd wedi ei gyflwyno yn Senedd y Deyrnas Unedig yn ddiweddar[20]. Mae deddfu yng Nghymru yn newid yn barhaus.[21]

1.27 Mae deddfau sy'n gymwys yng Nghymru yn cael eu creu yn Senedd y Deyrnas Unedig ac yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru. Cafodd diwygiadau testunol ac anhestunol olynol eu gwneud i ddeddfwriaeth gan Senedd y Deyrnas Unedig a Chynulliad Cenedlaethol Cymru.

1.28 Mae'r gyfraith ar bynciau datganoledig yn y ddwy wlad yn amrywio'n gynyddol wrth i'w llywodraethau gyflwyno polisïau newydd. Mewn rhai achosion, mae'r Senedd y deyrnas Unedig wedi newid y gyfraith yn Lloegr ond nid yw'r Cynulliad Cenedlaethol wedi newid yr un gyfraith yng Nghymru. Er enghraifft, cafodd y ddeddfwriaeth anghenion addysgol arbennig yn Rhan 4 o Ddeddf Addysg 1996 ei disodli yn Lloegr ym mis Medi 2014 gan Ran 3 o Ddeddf Plant a Theuluoedd 2014 sy'n golygu mai yng Nghymru yn unig y mae'n gymwys bellach. Mewn achosion eraill mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi diwygio'r gyfraith mewn perthynas â Chymru, ond nid yw Senedd y Deyrnas Unedig wedi gwneud hynny yn Lloegr. Er enghraifft, mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) yn diddymu Rhan 3 o'r Ddeddf Plant mewn perthynas â Chymru, ond mae'n parhau i fod mewn grym yn Lloegr.

1.29 Problem arall yw bod pwerau a roddwyd ar wyneb Deddf Seneddol i'r Ysgrifennydd Gwladol neu gorff arall wedi eu trosglwyddo'n amrywiol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, i Weinidogion Cymru, ac mewn rhai achosion, i gyrff eraill. Er enghraifft, mae adran 45 o Ddeddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1982, fel y'i deddfwyd, yn darparu bod gan y Comisiwn Cefn Gwlad (sydd bellach yn gorff sydd wedi'i ddirwyn i ben) a'r Ysgrifennydd Gwladol bwerau i ddiwygio gorchmynion penodol, ond yng Nghymru Cyfoeth Naturiol Cymru a Gweinidogion Cymru sydd â'r pwerau hyn bellach.[22]

1.30 Fel y nodwyd, nid oes unrhyw ffynhonnell deddfwriaeth ddi-dâl a chyfoes ar gael ar-lein. Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu gwefan Cyfraith Cymru/Law Wales ar rydym yn gwneud argymhellion i'w hymestyn. Mae Sefydliad Gwybodaeth Gyfreithiol Prydain ac Iwerddon (BAILII, sef elusen annibynnol) yn darparu cronfa ddata o gyfraith achosion, ond nid canllawiau statudol nac anstatudol nac esboniadau o'r gyfraith.

1.31 Mae gwerslyfrau yn aml yn eithrio cyfraith Cymru yn gyfan gwbl, neu'n cyfeirio at y ffaith ei bod yn wahanol mewn rhai meysydd ond nid ydynt yn ceisio egluro hyn

20 Bil Cymru, Bil 5 (56/2). Cynhaliwyd y darlleniad Cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin heb unrhyw ddadl ar 7 Mehefin 2016.

21 I gael hanes datganoli yng Nghymru, gweler T G Watkin *The Legal History of Wales* (2il arg 2012) pennod 10 a Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 pennod 2 Comisiwn y Gyfraith.

22 Am esboniad llawn, gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 paragraffau 1.47-1.50 Comisiwn y Gyfraith.

yn llawn.[23]

1.32 Am yr holl resymau hyn, mae'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn arbennig o anodd ei chanfod.

YMGYNGHORI

1.33 Mae ymgynghori wedi bod yn ganolog i ddatblygu ein dealltwriaeth o'r materion a'n hatebion arfaethedig. Rydym yn ddiolchgar iawn i bawb sydd wedi rhoi amser ac ymdrech i'n helpu a'r prosiect hwn. Yn arbennig, mae Richard Percival (Prifysgol Caerdydd) wedi rhoi cyngor i ni ar y papur ymgynghori ac ar yr adroddiad hwn, ac mae Syr David Lloyd Jones (ar ôl iddo ymddiswyddo o fod yn Gadeirydd y Comisiwn) a'r Athro Watkin wedi rhoi o'u hamser yn hael ac wedi rhoi sylwadau ar ddogfennau drafft. Rydym wedi gweithio'n agos gyda swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, sydd wedi rhoi o'u hamser yn hael.

1.34 Cyhoeddwyd ein papur ymgynghori ar 9 Gorffennaf 2015 ac ymgynghorwyd arno tan 9 Hydref. Cynaliasom seminarau mewn dwy o gynadleddau Cymru'r Gyfraith; ym Mangor ym mis Hydref 2014, ac yng Nghaerdydd ym mis Hydref 2015. Gwnaethom fynychu trafodaeth seminar ar gyfer mudiadau'r trydydd sector a gynhaliwyd gan Gyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru. Gwnaethom hefyd gynnal cyfarfod Grŵp Cynghori ar 23 Gorffennaf yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru yng Nghaerdydd.

1.35 Yn ystod y cyfnod ymgynghori, fe wnaethom deithio ar hyd a lled Cymru, yn siarad â rhanddeiliaid o amrywiaeth eang o arbenigedd a chefndir: asiantaethau cynghori, undebau llafur ac eraill; elusennau a sefydliadau eraill yn y trydydd sector; swyddogion Llywodraeth Cymru; swyddogion y Cynulliad Cenedlaethol; Aelodau'r Cynulliad; barnwyr, cyfreithwyr ac academyddion. Fe wnaethom hefyd gwrdd â rhanddeiliaid ar ochr Lloegr y ffin. Cynaliasom oddeutu 50 o gyfarfodydd ymgynghori a derbyniwyd 47 o ymatebion ysgrifenedig i'r ymgynghoriad a 28 o ymatebion eraill i'n holiadur ar effaith anhygyrchedd.

1.36 Mae pob un o'r cyfarfodydd hyn a'r ymatebion i'r ymgynghoriad wedi cyfrannu at ffurfio'r argymhellion yn yr adroddiad hwn. Ochr yn ochr â'r adroddiad hwn rydym wedi cyhoeddi dadansoddiad o ymatebion i'r ymgynghoriad.[24]

23 Fe gynhaliodd Yr Athro Watkin adolygiad o werslyfrau cyfraith gyhoeddus. Canfu bod rhai yn ymdrin â chyfraith gyhoeddus Cymru yn fanwl, fel C Turpin ac A Tomkins, *British Government and the Constitution: Texts and Materials* (7fed arg., 2011), K Syrett, *Foundations of Public Law* (2011) a J Jowell, D Oliver a C Ocinneide, *The Changing Constitution* (8fed arg., 2015). Ond yn gyffredinol, canfu'r Athro Watkin ddiffyg sylw amlwg i gyfraith gyhoeddus yng Nghymru. Er enghraifft, nid oedd un testun a gyhoeddwyd yn 2013 o dros 870 o dudalennau, yn cynnwys unrhyw ymdriniaeth â datganoli a dim ond hanner tudalen o sylw a roddai i Gymru. Mewn llyfr arall 530 o dudalennau, roedd 25 tudalen ar ddatganoli a dim ond 5 tudalen oedd yn rhoi sylw i Gymru. Roedd gan drydydd a gyhoeddwyd yn 2011 a oedd yn 770 tudalen o hyd 10 tudalen ar ddatganoli a dim ond 2 dudalen yn rhoi sylw i Gymru. Nododd yr Athro Watkin hefyd nifer o wallau a diffyg esboniad digonol o setliad datganoli Cymru. Rydym yn trafod gwerslyfrau cyfreithiol ym mhennod 15 isod.

24 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (Dadansoddiad o'r Ymgynghoriad) (2016).

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR MATERION CYFANSODDIADOL A DEDDFWRIAETHOL

1.37 Cynhaliodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ymchwiliad i brosesau Deddfu y Pedwerydd Cynulliad a gasglodd dystiolaeth ysgrifenedig a llafar gan ddiweddu gyda'i adroddiad, *Deddfu yng Nghymru*. Cyflwynodd Comisiwn y Gyfraith dystiolaeth ysgrifenedig ac ymddangosodd gerbron yr Ymchwiliad i roi tystiolaeth lafar ar faterion gan gynnwys gweithdrefnau Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Biliau cydgrynhoi a thechnegol.[25]

1.38 Mae adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi ei drafod ers hynny ar lawr Cynulliad Cenedlaethol Cymru a chan Bwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol sydd wedi mabwysiadu rhai argymhellion i'w gweithredu yn y Cynulliad nesaf.[26]

1.39 Mae rhywfaint o orgyffwrdd rhwng y materion a ystyriwyd yn yr Ymchwiliad a'r prosiect hwn. Gwnaeth yr Ymchwiliad nifer o argymhellion sy'n berthnasol i'n gwaith ni. Roedd y rhain yn ymwneud, er enghraifft, â chydgrynhoi, gweithdrefnau deddfwriaethol, a safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Mynegodd y Pwyllgor obaith y byddai eu hadroddiad yn cael ei weld fel cyfraniad defnyddiol at ein gwaith ni yn y prosiect hwn.[27] Mae adroddiad y Pwyllgor a'r cyflwyniadau a wnaed i'w ymchwiliad wedi bod yn ffynonellau gwybodaeth amhrisiadwy ac wedi bwydo i mewn i ddatblygiad ein polisi ni.

CWMPAS YR ADRODDIAD HWN

1.40 Y cylch gorchwyl ar gyfer y prosiect hwn fel y cytunwyd rhwng Comisiwn y Gyfraith a Llywodraeth Cymru yw:

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

1.41 Mae'r prosiect hwn yn ymwneud â chael mynediad at y gyfraith yn ei ffurf ddiweddaraf, gan gynnwys deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, canllawiau statudol ac anstatudol a ffynonellau cyfreithiol eraill, megis y gyfraith gyffredin a chyfraith achosion. Rydym ni'n edrych ar sut i sicrhau bod y gyfraith yn cael ei chreu mewn ffordd sy'n hygyrch, gan gynnwys fersiynau Cymraeg a Saesneg, gan ddefnyddio iaith fodern y gall dinasyddion ei deall. Rydym hefyd yn

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

26 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad Etifeddiaeth y Pedwerydd Cynulliad* (Mawrth 2016), lle gwneir argymhellion i fonitro effaith yr adroddiad ar *Ddeddfu yng Nghymru* ac i barhau i hyrwyddo newidiadau i weithdrefnau ac arferion sydd o fudd i ansawdd y gyfraith a wneir gan y Cynulliad.

27 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 22.

edrych ar sut i sicrhau bod deddfwriaeth yn cael ei deddfu a'i chynnal mewn ffurf wedi'i chydgrynhoi, fel y gellir dod o hyd i ddeddfwriaeth mewn maes penodol - er enghraifft, addysg neu gynllunio - cyn belled ag y bo modd, mewn un ddogfen. Rydym yn edrych ar y ffordd orau i gyhoeddi deddfwriaeth ac esboniadau o'r gyfraith ar-lein a sut i liniaru'r diffyg gwerslyfrau sy'n ymwneud â chyfraith Cymru. Rydym hefyd yn edrych ar ddatblygiad parhaus y Gymraeg fel iaith gyfreithiol a'r ffordd orau o'i chefnogi ar gyfer y dyfodol.

Materion a godwyd gan ymgyngoreion sydd y tu allan i gwmpas y prosiect hwn

1.42 Mewn cyfarfodydd ac mewn ymatebion i'r ymgynghoriad, codwyd materion sy'n berthnasol i'r materion a drafodir yn y prosiect hwn, ond sydd tu hwnt i'w gwmpas. Rydym yn sôn am y materion hyn er mwyn cynrychioli barn ymgyngoreion yn gywir a nodi perthnasedd y materion hyn i hygyrchedd y gyfraith yng ngolwg rhanddeiliaid. Mae'r rhain yn faterion y gallai Llywodraeth Cymru ddymuno eu harchwilio maes o law.

1.43 Cododd sawl un o'r ymgyngoreion gwestiynau yn ymwneud â mynediad at gyfiawnder a'r nifer cynyddol o ymgyfreithwyr drostynt eu hunain sy'n ymddangos gerbron y llysoedd. Er enghraifft, dywedodd Cyngor ar Bopeth Cymru fod eglurder yr iaith gyfreithiol yn "fwy pwysig fyth" yng ngoleuni gostyngiadau yn y cymorth cyfreithiol sydd ar gael a'r "cynnydd brawychus yn nifer yr achosion o ymgyfreitha personol". Roedd Cyngor ar Bopeth Cymru yn meddwl y bydd angen i "glercod, cyfreithwyr a llunwyr polisi" gadw'r cynnydd mewn ymgyfreitha personol mewn cof wrth ddrafftio cyfraith gan fod "mwy o angen i wybodaeth fod yn hygyrch i'r cyhoedd".

1.44 Gwnaeth yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr bwynt tebyg:

> Os nad yw cymorth cyfreithiol ar gael a bod cyfreithwyr yn rhy ddrud i'r person cyffredin eu fforddio, yna ni ellir cael mynediad at gyfiawnder, oni bai bod y deddfau sy'n ein llywodraethu yn cael eu hysgrifennu yn gyntaf mewn iaith sy'n ddealladwy ac yn ail eu trefnu yn y fath fodd fel y gellir canfod deddfau ar bwnc penodol mewn un lle ac mewn dull trefnus. Hynny yw, mae angen cyfraith wedi ei drafftio'n well a chyfraith wedi ei threfnu'n well.[28]

1.45 Er bod materion mynediad at gyfiawnder yn amlwg y tu allan i gwmpas y prosiect hwn, rydym wedi cymryd sylw manwl o'r angen i ddeddfwriaeth fod yn hygyrch i'r dinesydd cyffredin nad oes ganddo'r fantais o gyngor cyfreithiol proffesiynol.

1.46 Mynegodd sawl un o'r ymgyngoreion bryderon am ddiffyg hyfforddiant cyfreithiol a barnwrol ynghylch y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ac ar gyfer y rhai sy'n ymarfer drwy gyfrwng y Gymraeg. Trafod cyfraith Lloegr yn bennaf y mae cyrsiau ar y gyfraith a hyd yn oed hyfforddiant barnwrol. Crybwyllodd nifer sesiynau

28 Y Gwir Anrhydeddus Yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, *The role of the judiciary in a rapidly changing Wales*, Cynhadledd Cymru'r Gyfraith (11 Hydref 2013).

hyfforddi ar feysydd newydd o’r gyfraith lle’r oedd cyfraith Lloegr yn cael sylw ond nid y gyfraith wahanol yng Nghymru.

1.47 Soniodd y rhai oedd yn gweithio yn y llysoedd wrthym am ddiffyg adnoddau addas ar gael i gael gwybodaeth am y gyfraith yn y llysoedd. Anaml yr oedd gan lysoedd gyfrifiaduron wedi'u cysylltu â'r rhyngrwyd yn y llys, ac anaml iawn yr oedd gan yr adeiladau gysylltiadau diwifr i'r rhyngrwyd. Roedd hyn yn golygu pe byddai pwynt annisgwyl yn codi, ei bod yn anodd ymchwilio iddo. Nid oedd hyn yn gyfyngedig i Gymru, ond roedd y sefyllfa yn waeth yng Nghymru oherwydd absenoldeb gwerslyfrau cyfreithiol sy'n darparu gwybodaeth gyfredol am gyfraith Cymru.

1.48 Cwynodd rhai ymgyngoreion am ddiffyg cyfathrebu a chydweithio rhwng y deddfwrfeydd yng Nghymru a Lloegr a diffyg cyfathrebu rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Un enghraifft a roddwyd oedd diffyg cyfathrebu rhwng y ddwy lywodraeth o ran y Rheolau Trefniadaeth Sifil, sydd wedi golygu nad yw'r Rheolau Trefniadaeth Sifil wedi eu diweddaru'n gywir. Mae Cymdeithas Barnwyr Cymru yn cefnogi sefydlu Swyddfa Llywodraeth Cymru /DU i gydlynu gwaith.

1.49 Cyfeiriodd Cymdeithas Barnwyr Cymru at y "diffyg gwerthfawrogiad yn Lloegr o effaith datganoli yng Nghymru a phwerau'r Cynulliad Cenedlaethol i newid y gyfraith fel y mae'n gymwys yng Nghymru", gan wneud pwynt ehangach am yr angen am gyfathrebu parhaus rhwng y cymunedau cyfreithiol yn y ddwy wlad.

COSTAU ANHYGYRCHEDD

1.50 Mae'n rhaid i lywodraethau benderfynu ar y ffordd orau i wario eu hadnoddau prin. Er mwyn helpu Llywodraeth Cymru i benderfynu ar y camau i'w cymryd i wella mynediad at y gyfraith, rydym wedi edrych ar gostau anhygyrchedd ac wedi ceisio pwyso a mesur costau a manteision ein hargymhellion. Cyhoeddir y rhain ochr yn ochr â'r adroddiad hwn mewn asesiad o effaith economaidd.[29]

1.51 Yn y papur ymgynghori, gofynnwyd i'r ymgyngoreion roi gwybodaeth ac enghreifftiau o gostau a manteision y cynigion yr ydym yn eu gwneud.[30] Tynnodd ymgyngoreion sylw at yr anawsterau meintioli cost ariannol cyfraith anhygyrch ac rydym yn cytuno bod hon yn dasg anodd.

1.52 Mae’n weddol amlwg y bydd yna gost. Os yw'n anodd cael gwybod beth yw'r gyfraith, bydd yn cymryd mwy o amser i gyflawni darn o ymchwil cyfreithiol, a allai gael effaith ar waith arall. Gallai fod yn amhosibl neu o leiaf yn anghymesur o ddrud i ddinesydd ddod o hyd i'r gyfraith. Gallai person benderfynu peidio â mynd ymlaen â rhai prosiectau masnachol neu brosiectau eraill oherwydd nad yw’n rhwydd iddynt gael gwybod beth yw eu sefyllfa gyfreithiol.

1.53 Mae diffyg eglurder ynghylch beth yw'r gyfraith yn gallu cyfrannu at duedd yn erbyn penderfyniadau mwy beiddgar neu fwy dychmygus. Dywedodd David

29 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (Asesiad o Effaith) (2016).

30 Am drafodaeth ar gostau hygyrchedd, gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 paragraffau 1.61-1.71.

Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot):

> Bydd cyfreithwyr sy'n gweithio gyda deunyddiau annigonol yn erbyn terfynau amser llym weithiau yn or-ofalus neu'n rhoi cyngor sydd mor amodol fel ei fod yn gyfyngedig o ran ei werth.

1.54 Rydym wedi gofyn am y pethau hyn mewn ymgynghoriad ac wedi cael enghreifftiau disgrifiadol, ond ni allwn ddarparu amcangyfrif ariannol ar gyfer y costau i'r economi yn ei chyfanrwydd.

1.55 Ysgrifennodd y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd y Pedwerydd Cynulliad

> Nid yw'n bosibl mesur costau a manteision cydgrynhoi a / neu godeiddio ar hyn o bryd. Ond gallaf ddweud yn hyderus y byddai'r amser a gymerid ar gyfer ymchwil gan gyfreithwyr y Cynulliad yn cael ei leihau yn sylweddol. Rwyf hefyd wedi fy nghynghori bod yr un peth yn wir am gyfreithwyr a swyddogion mewn rhannau eraill o'r sector cyhoeddus. Byddai hyn yn cyflawni arbedion o ran effeithlonrwydd adnoddau ac o bosibl hyd yn oed arbedion mewn arian parod. Byddai codeiddio yn arbennig yn cael effaith sylweddol o ran arbed amser, yn enwedig pe byddai is-ddeddfwriaeth, canllawiau, cyfarwyddiadau, cylchlythyrau a deddfwriaeth berthnasol arall i gyd yn cael eu cysylltu â'r cod perthnasol.

1.56 Gwnaethom gyhoeddi holiadur a'i ddosbarthu mewn cyfarfodydd ymgynghori. Derbyniwyd 28 o holiaduron wedi eu cwblhau ac mae'r rhain wedi eu dadansoddi'n fanwl yn y dadansoddiad o'r ymgynghoriad a'u defnyddio i ddatblygu ein hasesiad o effaith. I grynhoi, roedd yr holiaduron yn dangos cost mewn amser, diffyg hyder yng nghanlyniadau ymchwil cyfreithiol a gwallau. Roedd hyn yn cefnogi'r dystiolaeth a glywsom gan ymgyngoreion mewn cyfarfodydd.

1.57 Bydd angen adnoddau i weithredu'r argymhellion a wnawn yn yr adroddiad hwn. Yn benodol, bydd angen cwnsleriaid deddfwriaethol ychwanegol i ddrafftio codau ac i staffio'r Swyddfa Codau yr ydym yn argymell ei sefydlu, bydd angen mwy o weithwyr i wella a datblygu gwefan *Law Wales/Cyfraith Cymru* yn y modd yr ydym yn ei argymell a bydd angen golygyddion i gyflawni gwaith i gatalogio a sicrhau bod deddfwriaeth gyfredol Cymru ar gael yn rhwyddach yn yr Archifau Cenedlaethol yn legislation.gov.uk.

1.58 Mae'r sefyllfa economaidd bresennol, yn ogystal â chyfrannu at y llyfr statud anhrefnus y mae Llywodraeth Cymru a phobl Cymru wedi ei etifeddu, hefyd wedi parhau i lesteirio'r ddarpariaeth o adnoddau sydd eu hangen i fynd i'r afael â'r anhrefn hwnnw. Gan gadw hynny mewn cof, rydym wedi ceisio cynllunio model ar gyfer creu cyfraith fwy hygyrch sy'n gwneud cymaint o ddefnydd â phosibl o fecanweithiau a gweithdrefnau presennol ac sy'n osgoi toreth o rai newydd. Bydd hefyd yn galluogi mwy neu lai o adnoddau i gael eu neilltuo i'r prosiect o greu cyfraith fwy hygyrch, gan ddibynnu ar gyflymder y gwelliant a ddeisyfir a faint o adnoddau sydd ar gael. Credwn y bydd y manteision yn y dyfodol o welliannau i hygyrchedd y gyfraith i bob dinesydd yn yr hirdymor yn llawer mwy na'r gost, gan wneud arbedion ar gyfer y dyfodol.

STRWYTHUR YR ADRODDIAD HWN

1.59 Yn dilyn y bennod gyflwyniadol hon, mae penodau 2 i 6 yn trafod y broses o gydgrynhoi a chodeiddio'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru ac yn gwneud argymhellion ar gyfer y strwythurau a'r gweithdrefnau sydd eu hangen i gyflawni rhaglen o godeiddio.

1.60 Mae pennod 2 yn edrych ar godeiddio a chydgrynhoi mewn egwyddor ac yn argymell rhaglen o godeiddio, ac rydym yn diffinio hynny yn y bennod honno. Mae pennod 3 yn argymell gweithdrefnau ar gyfer cyflawni codeiddio, yn enwedig y rheolau sefydlog a'r gwaith pwyllgor sydd ei angen. Rydym yn argymell gweithdrefnau a fydd yn sicrhau nad yw Biliau cydgrynhoi a chodeiddio yn cymryd amser diangen ar lawr Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac nad ydynt yn destun diwygio diangen, ond hefyd yn cael lefel priodol o graffu. Ym mhennod 4 rydym yn edrych ar sut i ddiogelu codau ar ôl iddynt gael eu gwneud, er mwyn osgoi darnio deddfwriaeth yn y dyfodol. Mae pennod 5 yn gwneud argymhellion ynghylch is-ddeddfwriaeth.

1.61 Ym mhennod 6, rydym yn trafod datblygu rhaglen godeiddio ac yn cynnig sefydlu Swyddfa Codau, o dan arweiniad y Prif Gwnsler Deddwriaethol ac yn adrodd i'r Cwnsler Cyffredinol.

1.62 Mae pennod 7 yn trafod astudiaethau achos a ddefnyddiwyd yn y papur ymgynghori i ddangos meysydd a allai elwa ar godeiddio ynghyd â thrafodaeth o'r dulliau wrth benderfynu ar y blaenoriaethau ar gyfer codeiddio. Rydym yn edrych yn fwyaf manwl ar y prosiect cyfraith cynllunio Cymru y mae Comisiwn y Gyfraith yn ei gynnal ar hyn o bryd fel model ar gyfer y gweithdrefnau yr ydym yn eu hargymell.[31]

1.63 Ym mhenodau 8 a 9 rydym yn troi at safonau deddfwriaethol a thechnegau drafftio, yn ogystal ag ystyried y ddogfennaeth a grëir i helpu seneddwyr a darllenwyr cyffredinol i ddeall Biliau a deddfwriaeth.

1.64 Mae penodau 10 i 12 yn edrych ar faterion yn ymwneud â deddfwriaeth ddwyieithog. Rydym yn gwneud argymhellion ynghylch system ar gyfer safoni terminoleg gyfreithiol yn y Gymraeg a'r ffordd orau o gyflawni gwir gydraddoldeb rhwng fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth. Rydym yn ystyried sut y gallai'r llysoedd fynd ati i ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y dyfodol.

1.65 Ym mhenodau 13 a 14 rydym yn symud o greu'r gyfraith i gyhoeddi'r gyfraith; rydym yn ystyried y ffordd orau o ddarparu mynediad at y gyfraith ar-lein, yn rhad ac am ddim wrth gael gafael arni a sut i sicrhau bod y wybodaeth a ddarperir yn ddefnyddiol i ddinasyddion, gweithwyr proffesiynol cyfreithiol a heb fod yn gyfreithiol a'r rhai sy'n gweithio yn y llywodraeth. Rydym yn gwneud argymhellion i wefan *Cyfraith Cymru* ddod yn borth cyfreithiol sy'n agor y drws i amrywiaeth eang o gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, gan gynnwys deddfwriaeth a chanllawiau swyddogol. Yn olaf, mae pennod 15 yn trafod darparu cyfarwyddyd a chanllawiau ar y gyfraith yng Nghymru, i fyfyrwyr, ymarferwyr a'r cyhoedd.

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

PENNOD 2
CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO

CYFLWYNIAD

2.1 Pan fyddwn yn chwilio am y gyfraith ynghylch pwnc penodol, mae'n helpu os gallwn weld yr hyn sydd ei angen mewn un lle, mewn cyn lleied o ddogfennau â phosibl ac, yn ddelfrydol, mewn un naratif yn unig. Y ffordd draddodiadol o ddiwygio statudau sydd eisoes yn bod yw deddfu un, neu weithiau sawl statud dilynol sydd naill ai gosod diwygiadau i destun y statud gwreiddiol neu yn newid ei effaith heb ddiwygio ei destun.[1] Mae hyn yn ei gwneud yn ofynnol i'r sawl sy'n ei ddarllen edrych ar y statud gwreiddiol a hefyd ar y statudau dilynol ac ystyried effaith y statudau diweddaraf ar y statudau blaenorol. Mae hon yn dasg sy'n golygu treulio llawer o amser, sy'n anodd i gyfreithwyr ac yn enwedig felly i ddarllenwyr eraill.

2.2 Gellir cynorthwyo o ran yr anawsterau hyn i ryw raddau trwy wella mynediad at gronfa ddata ddeddfwriaeth gyda diwygiadau wedi'u hymgorffori yn y testun; byddwn yn cyflwyno argymhellion ar hyn ym mhennod 13. Golyga mynediad at destun o'r fath nad oes angen chwilio am ddiwygiadau testun a'u hymgorffori, ond nid yw'n cynorthwyo rhyw lawer â sicrhau bodolaeth ac effaith diwygiadau nad ydynt yn destunol, nac yn cynorthwyo o ran y broblem o nodi'r holl ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu maes penodol.[2] Mae'r bennod hon yn cyflwyno ein cynigion ar gyfer gwella deddfwriaeth ar lefel y statud ei hun ac ar gyfer cynnal uniondeb y testun wedi'i wella – cydgrynhoi a chodeiddio.

2.3 Yn y papur ymgynghori, buom yn ystyried nifer o fodelau ar gyfer creu a chynnal corff o gyfreithiau hygyrch i Gymru. Cyflwynasom ddewisiadau fel cydgrynhoi, codeiddio a'r hyn a alwyd gennym yn fecanweithiau rheoli, fel asesiadau effaith deddfwriaeth a phwyllgorau cynghori a dylunio deddfwriaeth. Yn arbennig, buom yn ystyried natur a manteision cydgrynhoi deddfwriaethol ac yn dadlau'r achos dros ffurf o godeiddio.[3]

2.4 Cafodd pob un o'r dewisiadau hyn eu hystyried mewn pennod ar wahân i'r gweddill yn y papur ymgynghori Arweiniodd hyn at rai ymgyngoreion yn eu gweld fel dewisiadau eraill. Er enghraifft, roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru yn gweld

[1] Byddwn yn trafod y gwahaniaeth rhwng diwygiadau testunol a diwygiadau nad ydynt yn ymwneud â thestun yn y papur ymgynghori ym mharagraffau 4.44 hyd 4.47. Diwygiad testunol yw darpariaeth sy'n newid geiriau darn cynharach o ddeddfwriaeth trwy ychwanegu testun, ei newid neu ei hepgor. Mae diwygiad nad yw yn destunol yn newid effaith darpariaeth ddeddfwriaethol heb newid ei geiriad.

[2] Er enghraifft, mae'r gwaith cwmpasu ar ein prosiect cyfraith gynllunio wedi darganfod bodolaeth bron iawn i 50 darn o ddeddfwriaeth yn ymwneud â chynllunio yng Nghymru. Gweler Y Gyfraith Gynllunio yng Nghymru, Papur Cwmpasu Comisiwn y Gyfraith (2016) Rhif 228.

[3] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, penodau 7 (cydgrynhoi), 8 (codeiddio) a 9 (mecanweithiau rheoli yn y Llywodraeth a'r ddeddfwrfa).

codeiddio fel y ffordd fwyaf effeithiol ac arloesol o lawer i wella sylwedd a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru yn sylweddol. Felly, nid ydym yn gweld cydgrynhoi na mecanweithiau rheoli biwrocrataidd yn chwarae rhan bwysig.

2.5 Wedi ystyried pob agwedd ar yr ymatebion i'r ymgynghoriad, ni welwn fod y dewisiadau hyn yn rhai sy'n nacáu'r naill y llall. Roedd cyfarfodydd ymgynghori ac ymatebion yn ein cefnogi wrth i'n safbwynt ddatblygu i weld y gallai cyfuno agweddau ohonynt fod o fudd i greu cyfreithiau yng Nghymru. Yn yr adroddiad hwn, rydym yn cyflwyno argymhellion sy'n dwyn ynghyd y buddion y gellir eu hennill trwy gyfuniad o agweddau ar bob un o'r dewisiadau hynny. Mae'r bennod hon, a'r ddwy sy'n ei dilyn, yn ystyried cydgrynhoi a chodeiddio, tra bod ein hargymhellion o ran peirianwaith mewn llywodraeth wedi'u cynnwys ym mhennod 6 a phennod 8.

CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO

Beth yw ystyr cydgrynhoi a chodeiddio?

2.6 Defnyddir y termau "cydgrynhoi" a "codeiddio" mewn gwahanol gyd-destunau i olygu gwahanol bethau. Rydym yn diffinio yma yr hyn y bwriadwn i gydgrynhoi a chodeiddio ei olygu at ddibenion yr adroddiad hwn a'n hargymhellion.

Cydgrynhoi

2.7 Cydgrynhoi yw'r broses o ddisodli darpariaethau statudol sy'n bodoli eisoes, wedi'u gwasgaru dros wahanol statudau gydag un Ddeddf neu gyfres o Ddeddfau cysylltiedig.[4] Mae cydgrynhoi yn rhesymoli deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes. Ar ei gulaf, y cyfan a wna cydgrynhoi yw ailadrodd y gyfraith heb newid y sylwedd. Mae'r testun newydd yn creu union yr un effaith cyfreithiol â'r testunau y mae'n eu disodli. Gall cydgrynhoi, fodd bynnag, ddigwydd law yn llaw i raddau mwy neu raddau llai â newid yr effaith gyfreithiol honno; dywedwn fwy am hyn isod.

2.8 Proses adferol yw cydgrynhoi yn ei hanfod, sy'n datrys problemau darnio, am gyhyd nad oes newid yn y ddeddf. Fodd bynnag, bydd Llywodraeth yn debygol o fod yn dymuno newid y gyfraith yn y maes sydd wedi'i gydgrynhoi trwy ddeddfwriaeth ychwanegol rywbryd neu'i gilydd, naill ai trwy ddiwygio'r statud sydd wedi'i gydgrynhoi neu drwy greu darpariaeth newydd yn gyfochrog â hi. Yn wir, trwy wneud effaith y gyfraith yn gliriach ac yn haws ei deall, gall cydgrynhoi roi man cychwyn da a sylfaen ar gyfer diwygio pellach. Mae diwygio dilynol, fodd bynnag, yn arwain at ddarnio'r ddeddfwriaeth unwaith eto; mae cylchred ychwanegiad deddfwriaethol yn creu angen i gydgrynhoi o'r newydd. Mae deddfwriaeth gynllunio Cymru a Lloegr yn enghraifft dda o'r broses hon: fe'i cydgrynhowyd yn 1990 ond mae'r ddeddfwriaeth a gydgrynhowyd wedi ei diwygio a'i hategu'n barhaus ers hynny, gyda'r canlyniad fod y ddeddfwriaeth yn dameidiog unwaith eto.[5]

4 I gael eglurhad mwy manwl o ystyr "Cydgrynhoi", gweler: Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 7.4 hyd 7.10.

5 Er enghraifft, gweler Y Gyfraith Gynllunio yng Nghymru, Papur Cwmpasu Comisiwn y Gyfraith (2016) Rhif 228, pennod 6.

Codeiddio

2.9 Fel y gwnaethom egluro yn y papur ymgynghori, gellir deall y term "codeiddio" mewn nifer o wahanol ffyrdd[6]. Mae gan lawer o wledydd cyfandir Ewrop godau y mae eu harddulliau drafftio yn wahanol i'r un a ddefnyddir mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin, gan dueddu i osod egwyddorion cyfreithiol y mae'r llysoedd yn eu gweithredu mewn achosion unigol. Mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin, ar y llaw arall, defnyddir cynsail barnwrol a deddfwriaeth i greu cyfraith; mae'r ddeddfwriaeth yn fanwl ac mae dehongli barnwrol ohoni yn canolbwyntio ar bennu'r bwriad deddfwriaethol sy'n sail i'w geiriad.[7] Ni wnaethom gynnig codeiddio ar y model cyfandirol.

2.10 Gall y term "codeiddio" hefyd olygu bod yr holl gyfraith ar bwnc penodol yn cael ei ddwyn ynghyd mewn darn sengl o ddeddfwriaeth. Gellir deall "pwnc" at y dibenion hyn mewn ystyr eang, fel mewn cod troseddol neu god cyfraith contract. Gall codeiddio hefyd gynnwys ail-ddatganiadau statudol o bwnc culach, megis Deddf Gwerthu Nwyddau 1893 neu Ddeddf Partneriaeth 1890 yn y 19eg ganrif. Er bod y rhain wedi eu drafftio fel darnau o ddeddfwriaeth sy'n sefyll ar wahân i'w gilydd, gallent hefyd fod ar ffurf penodau o fewn cod mwy.

2.11 Gall y term gyfeirio hefyd at y broses o atgynhyrchu cyfraith a wnaed gan farnwyr (y gyfraith gyffredin) mewn deddfwriaeth.

2.12 Nid ydym wedi rhagweld cyflwyno codau ar y model cyfandirol a ddisgrifir uchod ar gyfer Cymru. Nid ydym ychwaith wedi rhagweld rhaglen o ddod â meysydd o gyfraith sy'n dal i gael eu llywodraethu i raddau helaeth neu'n gyfan gwbl ar hyn o bryd gan y gyfraith gyffredin i mewn i statud. Mae hynny wedi ei wneud i raddau helaeth mewn proses a gychwynnodd mewn codeiddiadau yn y bedwaredd ganrif ar bymtheg megis y ddwy y cyfeiriasom atynt ac eraill, yn enwedig ym maes cyfraith droseddol.

2.13 Mae gan yr hyn a alwn yn "god" yn yr adroddiad hwn rywbeth yn gyffredin â'r ail-ddatganiadau statudol y cyfeirir atynt uchod. Bydd cod yn Ddeddf y Cynulliad Cenedlaethol a ddylai sefyll ar adeg ei deddfu ac i'r dyfodol fel yr unig ddatganiad o ddeddfwriaeth sylfaenol ar bwnc penodol. Mae'r broses o godeiddio yn cwmpasu cynhyrchu Deddf o'r math hwn a labelu Deddf neu Fil addas o gynhwysfawr fel cod. Rydym yn trafod y ddwy nodwedd hyn ymhellach isod.

2.14 Mae dau brif wahaniaeth rhwng codeiddio fel y'i rhagwelwn a chydgrynhoi fel y caiff ei ddeall yn draddodiadol. Un o nodweddion hanfodol codeiddio yw ei fod yn fodd o ddarparu fformat rhesymegol ar gyfer deddfu yn y dyfodol. Mae codeiddio cyfraith statud yn awgrymu y dylai codau, ar ôl eu creu, sefyll fel y prif – neu, os yn bosibl, yr unig – ffynhonnell o ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n ymwneud â'u pwnc. Mae hefyd yn awgrymu y dylai statws cod fel y ffynhonnell gynhwysfawr a

[6] I gael eglurhad mwy manwl o'r hyn y mae "cydgrynhoi" yn ei olygu, ewch i: Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 tudalennau 140 hyd 160.

[7] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.4 hyd 8.10. Fel yr eglurwn yn y papur ymgynghori, mae adroddiadau am y modelau hyn yn gor-symleiddio. Mae natur codau yn wahanol yn awdurdodaethau y gyfraith gyffredin a gallant gynnwys dilyn penderfyniadau barnwyr eraill heb system gynsail ffurfiol. Yn ein system gyfraith gyffredin, mae gweld cyfraith statud fel bod yn israddol i'r gyfraith gyffredin yn anacronistig.

chyfoes o gyfraith gael ei gadw waeth beth fo diwygiadau dilynol i'w dermau neu ddeddfwriaeth ychwanegol yn y maes, a dylai'r naill a'r llall gael eu hymgorffori i'r cod. Yn gryno, mae codeiddio yn cadw ar gyfer y dyfodol y manteision a gyflawnwyd trwy gydgrynhoi.

2.15 Y gwahaniaeth arall yw'r radd o newid i sylwedd y gyfraith a all ddigwydd law yn llaw â'r ymarferiad. Rydym yn trafod hyn nesaf.

Cydgrynhoi, codeiddio a diwygio

2.16 Gall cydgrynhoi a chodeiddio ddigwydd law yn llaw â mwy neu lai o newid i effaith sylweddol y gyfraith. Yn San Steffan, ac awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill, mae Biliau cydgrynhoi yn mynd trwy weithdrefnau wedi eu cyflymu, sy'n cymryd llai o amser deddfwrfa ac sy'n darparu llai o graffu. Mae hyn yn gydnabyddiaeth o'r ffaith nad yw cydgrynhoi yn gwneud newidiadau sylweddol nac arwyddocaol i'r gyfraith. O ganlyniad, nid yw gweithdrefnau cydgrynhoi Seneddol yn caniatáu ar gyfer diwygio'r gyfraith. Fodd bynnag, nid yw bob amser yn bosibl, nac yn foddhaol ar bob achlysur, i gydgrynhoi cyfraith bresennol heb dynnu ymaith anghysondebau neu amwyseddau neu gywiro llithriadau a all ddeillio o ddarnau olynol o ddeddfwriaeth sy'n cwmpasu'r un pwnc.[8]

2.17 Trafodwyd amryw o fodelau yn y papur ymgynghori ynghylch faint o ddiwygio a ganiateir mewn ymarfer cydgrynhoi sy'n bodoli yn Senedd y Deyrnas Unedig,[9] yn Seland Newydd[10] ac yn Ne Cymru Newydd.[11] Mae'r radd o newid y maent yn ei ganiatáu yn gyfyngedig o ran cwmpas ac ni fyddai'n cael ei ddisgrifio'n gyffredinol fel diwygio'r gyfraith. Awgrymasom yn y papur ymgynghori y gellid cael mwy o ddiwygio gyda chodeiddio na welir fel rheol gydag ymarfer cydgrynhoi yn Senedd y Deyrnas Unedig.[12] Byddwn yn dychwelyd at y pwnc hwn ym mhennod 3.

2.18 Awgrymasom hefyd yn y papur ymgynghori y gallai, pan fo'n briodol, dod â pheth cyfraith sy'n deillio o gyfraith a wnaed gan farnwyr i ffurf statudol hefyd wella hygyrchedd y gyfraith mewn maes penodol. Roeddem yn meddwl, er enghraifft, am gyfraith achosion sefydlog yn sefydlu rheolau o fewn maes pwnc cod y byddai'n ddefnyddiol eu gwneud yn fwy hygyrch trwy eu cynnwys yn y cod, yn ogystal â chyfraith achosion sy'n ategu darpariaethau statudol penodol trwy, er enghraifft, lenwi bylchau neu gynnig diffiniadau o dermau statudol nas diffiniwyd. Ein hawgrym ni oedd y dylid gwneud y fath benderfyniadau fesul achos unigol.[13]

8 Caiff y gweithdrefnau yn San Steffan eu disgrifio ym mhennod 3.

9 Y weithdrefn dan Ddeddf Cydgrynhoi Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949, a drafodwyd yn Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223, Comisiwn y Gyfraith, paragraffau 7.19 hyd 7.21, y weithdrefn "Cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith" a drafodir ym mharagraffau hyd 7.28, a gwneud diwygiadau cyn-grynhoi, a drafodir ym mharagraffau 7.29 hyd 7.32.

10 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 7.64 hyd 7.74.

11 .Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 7.75 hyd 7.78.

12 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.134.

13 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 8.75 hyd 8.77.

2.19 Yn gryno, mae codeiddio fel yr ydym ni wedi ei ragweld yn wahanol i gydgrynhoi traddodiadol yn y ffordd y mae (a) yn digwydd law yn llaw â graddau mwy o ddiwygio'r ddeddfwriaeth na'r hyn sy'n draddodiadol mewn cydgrynhoi a (b) pan fo cod ar y llyfr statud, caiff deddfwriaeth bellach o fewn ei faes pwnc (boed yn ddiwygio neu ychwanegu at y testun presennol) ei rhoi ar waith trwy ddiwygio'r cod neu ychwanegu ato ac nid mewn deddfwriaeth ar wahân a saif ar ei phen ei hun.[14]

Gwersi o'r ymgynghoriad

2.20 Yn y papur ymgynghori, gofynasom ddau gwestiwn am ddymunoldeb, yn gyntaf, cydgrynhoi

> A yw ymgyngoreion yn credu bod angen cydgrynhoi yng Nghymru? Os felly, a yw ymgyngoreion o'r farn y byddai maes penodol o'r gyfraith yng Nghymru ar ei ennill yn benodol o ganlyniad i ymarfer cydgrynhoi?

2.21 Fe wnaethom hefyd groesawu

> barn ymgyngoreion 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.[15]

Y gefnogaeth i resymoli a symleiddio deddfwriaeth

2.22 Er nad oedd ymgyngoreion yn benodol ynghylch manylder yr hyn yr oeddent yn ei ddeall fel cydgrynhoi, roedd cefnogaeth ysgubol i ryw ffurf ar resymoli a symleiddio deddfwriaeth sy'n berthnasol i Gymru. Roedd y gwahaniaethau cynyddol rhwng cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr yn cael eu gweld fel rhywbeth a oedd yn arwain at angen dybryd i'r broses hon ddigwydd cyn gynted â phosib.

2.23 Nododd Llywodraeth Cymru y byddai'r llyfr statud ledled y Deyrnas Unedig yn elwa ar gydgrynhoi. Byddai cydgrynhoi yng Nghymru ac yn Lloegr yn

> golygu datblethu deddfwriaeth sy'n aml yn gymhleth, ac sy'n cael ei chymhwyso i'r ddwy wlad mewn gwahanol ffyrdd.

2.24 Pe byddai Llywodraeth Cymru yn mynd ar drywydd cydgrynhoi, roedd yn gobeithio na fyddai'n gwneud hynny ar ei phen ei hun.

2.25 Cytunodd y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd y Pedwerydd Cynulliad bod angen cydgrynhoi yng Nghymru, gan nodi y dylai proses gydgrynhoi

> "fynd yn ei blaen fesul maes datganoledig, gan gychwyn gyda'r meysydd sy'n effeithio fwyaf ar ddinasyddion a busnesau yng Nghymru".

2.26 Roedd Meri Huws (Comisiynydd y Gymraeg) hefyd yn gweld manteision cydgrynhoi deddfau. Nododd Nick Bennett (Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru), "i hwyluso edrych am ddeddfau byddai'n ddefnyddiol i gael

[14] Caiff y "ddisgyblaeth codau" hon ei disgrifio ym mhennod 4.

[15] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, tudalen 139, cwestiynau ymgynghori 7-2 a 7-3..

mynediad i cyfraith Cymru wedi ei gydgrynhoi, e.e. cyfraith llywodraeth lleol mewn un lle".

2.27 Gwnaeth Gymdeithas y Gyfraith Cymru y sylw

> fod angen penodol am gydgrynhoi yng Nghymru oherwydd y cyfnod o wneud cyfreithiau gweithredol a'r diwygiadau cynyddol sy'n berthnasol i Loegr yn unig yn neddfwriaeth Cymru a Lloegr. Byddai'r meysydd hynny o'r gyfraith sydd wedi gweld Deddfau newydd pwysig gan y Cynulliad fel gofal cymdeithasol, tai, cynllunio a'r amgylchedd yn elwa ar ymarfer cydgrynhoi. Mae cydgrynhoi wedi bod yn elfen o ddeddfu a bu'n offeryn defnyddiol dros amser.

2.28 Fodd bynnag, roedd rhai ymgyngoreion o'r farn y byddai cyhoeddi llyfr statud wedi'i ddiweddaru ar-lein yn fwy ymarferol na chyflwyno rhaglen o gydgrynhoi. Tynnodd Emyr Lewis (Blake Morgan LLP) sylw at yr her y mae cydgrynhoi yn ei chyflwyno. Nododd y byddai'r broses yn "golygu amser ac adnoddau sylweddol i'w rhoi ar waith" ac y byddai'n "annhebygol o gynnwys yr holl bynciau perthnasol". Gallai buddsoddi mewn cyhoeddi'r gyfraith roi mynediad at ddeddfwriaeth ar ei ffurf ddiweddaraf a manwl gywir i ddinasyddion.

2.29 Safbwynt tebyg oedd gan Brifysgolion Cymru a oedd o'r farn mai rhan o'r ateb yn unig yw cydgrynhoi. Roeddent yn canolbwyntio mwy ar y buddion mwy uniongyrchol y byddai cyhoeddi yn eu cynnig. Argymhelliad Prifysgolion Cymru oedd mynd ati fesul cam, pe byddai cydgrynhoi yn cael ei roi ar waith. Dylid canolbwyntio ar y meysydd blaenoriaeth pwysicaf, neu feysydd i'w targedu ar gyfer eu diwygio.

2.30 Ar y llaw arall, eglurodd Daniel Greenberg (Berwin Leighton Paisner LLP) sut mae cydgrynhoi gwirioneddol yn cyflawni mwy o lawer na thestun wedi'i ddiweddaru o'r math y byddai cyhoeddwr ym maes y gyfraith yn ei greu. Gwnaeth achos grymus dros gydgrynhoi. Dywedodd fod rhaglen gydgrynhoi drylwyr "yn ofynnol ar frys", gan nodi buddion cydgrynhoi yn erbyn cyhoeddi ar-lein.

> Mewn achosion lle mae'r gyfraith wedi dod yn gymhleth oherwydd un o amryw o resymau, ac mae'r hyn sydd ei angen yw ail gyflwyno ar ffurf sy'n haws ei ddeall, mae gan ddeddfwriaeth gydgrynhoi ran hanfodol i'w chwarae. Nid gwaith golygyddol yn unig yw hwn, fel y gellir ei gyflawni gan olygyddion testunau electronig: mae'n waith i arbenigwyr cyfreithiol, lle mae'r gofyniad i beidio â gorfodi newid sylweddol yn gofyn cymaint o wybodaeth arbenigol â'r hyn sydd gan artist y gofynnir iddo adfer paentiad hynafol gwerthfawr gan gadw'r llun, y lliw, y saernïaeth a'r awgrym sydd ynddo.[16]

Y cyfle ar gyfer diwygio sylwedd y gyfraith wrth gydgrynhoi

2.31 Pwysleisiodd rhai o'r ymgyngoreion fanteision cydgrynhoi traddodiadol, ond roedd eraill yn credu bod angen mwy o gyfle ar gyfer diwygio sylwedd y gyfraith er mwyn i gydgrynhoi lwyddo.

[16] Mae Daniel Greenberg yn gyn-aelod o Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ac mae'n ddrafftiwr y mae ei waith diweddar wedi cynnwys drafftio deddfwriaeth i Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

2.32 Dywedodd Keith Bush CF fod cymaint o angen am gorff o ddeddfwriaeth Cymru ddwyieithog ac eglur yn golygu y dylid canolbwyntio ar gydgrynhoi. Ni fyddai hyn yn golygu unrhyw newidiadau i sylwedd y gyfraith, ac felly, byddai'n haeddu gweithdrefn ddeddfwriaethol gyflym yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru.

2.33 Credai David Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot) na fyddai llawer o effaith gan gydgrynhoi traddodiadol ac y byddai cydgrynhoi gydag elfen gyfyngedig o ddiwygio'r gyfraith yn arwain at fwy o fuddion. Roedd Marie Navarro (Your Legal Eyes) a Sefydliad Cymru'r Gyfraith yn cytuno â'r safbwynt hwn, fel yr oedd Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor), er bod ei sylwadau hi wedi'u cyfyngu i gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Nododd Cymdeithas y Gyfraith Cymru fod ei haelodau yn cefnogi cydgrynhoi gyda diwygio'r gyfraith. Awgrymodd Huw Williams (Geldards LLP) y byddai gwahanol fodelau o gydgrynhoi yn addas ar gyfer meysydd pwnc penodol. Er enghraifft, gallai cyfraith addysg fod yn fwy addas ar gyfer cydgrynhoi traddodiadol tra bod cyfraith llywodraeth leol efallai yn addas ar gyfer rhaglen gydgrynhoi gyda diwygio.

2.34 Er bod gwahaniaethau barn ynghylch y blaenoriaethau, roedd nifer o ymgyngoreion yn gweld rhinwedd mewn cyfuno cydgrynhoi â diwygio ac nid oedd yr un ohonynt yn gwrthwynebu hyn mewn egwyddor. Am resymau a ddatblygir ymhellach ym mhennod 3, gwelwn rinwedd mewn gweithdrefnau sy'n galluogi prosiectau cydgrynhoi neu godeiddio i gynnwys rhyw raddau o ddiwygio sylwedd y gyfraith.

Manteision codeiddio

2.35 Mynegodd mwyafrif yr ymgyngoreion eu cefnogaeth i godeiddio mewn egwyddor. Pwysleisiodd nifer o ymgyngoreion y byddai methiant o ran cychwyn rhaglen godeiddio yn gyfle a gollwyd. Roedd eraill am bwyllo ac ambell un o'r farn y byddai'r problemau a ddeuai yn sgil codeiddio yn fwy nag unrhyw fuddion. Yn gyffredinol, roedd ymgyngoreion yn cydnabod buddion cydgrynhoi a chodeiddio o ran hygyrchedd y gyfraith ac yn tynnu sylw atynt. Nododd llawer o ymgyngoreion hefyd y byddai angen i'r sefydliadau allweddol, Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, sicrhau amser ac adnoddau ar gyfer codeiddio os yw am fod yn llwyddiant.

2.36 Roedd Llywodraeth Cymru

> o'r farn mai'r mater pwysig yw bod datganiad awdurdodol a chynhwysfawr o'r gyfraith ar gael gyda'i gilydd. Mae'n bwysig hefyd sefydlu strwythur ystyrlon sy'n gosod y gyfraith fesul pwnc. Byddai angen hefyd ystyried i ba raddau y dylid ymgorffori is-ddeddfwriaeth, a sut i gael mynediad at "gyfraith feddal" atodol [...]
>
> Byddai codeiddio'r gyfraith gyffredin mewn rhai meysydd, pe byddai'n ddichonadwy, hefyd yn gwella mynediad at y gyfraith, er bod llawer yn dadlau nad yw peth o'r gyfraith gyffredin yn addas ar gyfer ei adlewyrchu mewn statud, ac yn gyffredinol, gellid colli ei hyblygrwydd cynhenid.

2.37 Mynegodd yr Athro Thomas Watkin hefyd gefnogaeth i godeiddio.

> Nid oes fawr o amheuaeth y byddai cod, a fyddai'n cydgrynhoi y gyfraith neu o leiaf y ddeddfwriaeth ar bwnc penodol – fel addysg, iechyd neu gynllunio – o fudd wrth wasanaethu anghenion dinasyddion. Ni ddylai fod unrhyw amheuaeth ychwaith, mewn gwlad ddemocrataidd – neu o leiaf mewn gwlad ddemocrataidd lle nad yw cyngor cyfreithiol yn rhad ac am ddim i'r defnyddiwr – mai anghenion [dinasyddion] ddylai fod bwysicaf. Fodd bynnag, mae'n rhaid hefyd diwallu anghenion [aelodau'r ddeddfwrfa] a [gweithwyr proffesiynol ym maes y gyfraith] er mwyn i lywodraeth ddemocrataidd weithredu, a gweithredu'n effeithlon.
>
> Yn ogystal â'r angen i greu cod cyfreithiol ar bwnc arbennig i ddiwallu anghenion [dinasyddion], mae'n rhaid hefyd ei gynnal a'i gadw neu bydd y manteision a ddaeth o'i greu yn cael eu colli'n raddol. Felly mae creu a chynnal a chadw cod neu godau o'r fath angen ewyllys wleidyddol gadarn i ymgymryd â'r ymarfer, ei ddilyn trwodd hyd ei gyflawni ac yna darparu adnoddau i'w gynnal a'i gadw'n barhaus. Heb y fath ymrwymiad eglur ymlaen llaw, nid yw'n werth cychwyn yr ymarfer.

2.38 Nododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru bwysigrwydd sicrhau bod adnoddau digonol yn cael eu buddsoddi mewn rhaglen godeiddio, gan gynnwys y galluedd proffesiynol sy'n ofynnol i reoli'r broses. Pwysleisiodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain bod y cyfnod hwn yn "gyfle gwych" i godeiddio Cyfraith Cymru, gan fod datganoli Cymru yn parhau i fod yn weddol ifanc, a dylid achub ar y cyfle hwn. Gwnaeth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru bwynt tebyg.

2.39 Mynegodd Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, yr Arglwydd Thomas o Gwmgïedd, ei gefnogaeth yntau i godeiddio hefyd.

> Fel yr wyf wedi ei ddweud yn gyhoeddus, yr elfen o'r ymgynghoriad sy'n hollbwysig yn fy marn i, ac sydd â'r potensial i wneud y cyfraniad mwyaf i ddatblygiad cyfraith Cymru yn y dyfodol, yw codeiddio. Gallaf ddeall i ryw raddau y gall cydgrynhoi'r gyfraith ymddangos yn fwy deniadol, ac yn haws i raddau. Fodd bynnag, rwy'n parhau i fod o'r farn mai codeiddio sy'n cyflwyno'r datrysiad hirdymor doethaf ac rwy'n llwyr gefnogi cyfeiriad yr ymgynghoriad yn hyn o beth.
>
> Rwyf wedi sôn ers amser maith am anfanteision model San Steffan o ddrafftio deddfwriaeth a'i anhyblygrwydd o ran caniatáu i'r defnyddiwr arfarnu newidiadau yn hawdd. Nid oes unrhyw reswm pam na ddylem ni gredu y gall y ddeddfwriaeth sy'n cael ei drafftio yng Nghaerdydd fod cystal, os nad gwell, na honno sy'n cael ei drafftio yn Whitehall. Nid yw'r ffaith fod rhywbeth wedi cael ei wneud mewn modd penodol am gyhyd yn golygu ei fod yn anffaeledig, na'i fod yr hyn sydd orau i lywodraeth a phobl Cymru. Er y dylai Cymru edrych ar yr hyn y mae San Steffan yn ei greu, ni ddylai o reidrwydd ddilyn y model o ddeddfwriaeth y mae'n ei greu; yn hytrach, dylai geisio nodi arfer gorau a'i ddefnyddio i ddatblygu ffurf arloesol o gyfraith.

2.40 Cododd Daniel Greenberg ddau wrthwynebiad i godeiddio. Yn gyntaf, roedd Mr Greenberg o'r farn y byddai disgwyl ufuddhau i'r disgyblaethau hanfodol wrth

gynnal uniondeb y cod yn afrealistig. Yn ail, awgrymodd Mr Greenberg nad yw o reidrwydd yn wir fod deddfwriaeth sy'n sefyll ar ei phen ei hun yn cynnig llai o gymorth i'r darllenydd na'i chynnwys mewn cod sydd eisoes yn bodoli. Rhoddwn ystyriaeth fanwl i'r gwrthwynebiadau hyn isod.

Beth ddylai codeiddio ei gynnwys?

2.41 Yn y papur ymgynghori, gofynasom ddau gwestiwn ynghylch pa fath o godeiddio, os o gwbl, fyddai'n ddymunol i Gymru:

> A yw ymgyngoreion yn cytuno mai amcan codeiddio yng Nghymru ddylai fod i roi cyfraith gyffredin ar ffurf statud, a/neu ad-drefnu cyfraith statud?
>
> A yw ymgyngoreion yn cytuno y dylai pob cod fod yn ddatganiad awdurdodol a chynhwysfawr o'r gyfraith yn ymwneud â phwnc penodol?[17]

2.42 Mynegodd ymgyngoreion wahanol safbwyntiau o ran pa un a ddylai nod codeiddio gynnwys dod â chyfraith a wnaed gan farnwyr i mewn i ffurf statudol, yn ogystal ag ad-drefnu'r gyfraith statud. Nododd Mr Bush CF nad yw dod â'r gyfraith a wnaed gan farnwyr i mewn i ffurf statudol o reidrwydd yn "ymarferol". Dywedodd Dr Sarah Nason y gall codeiddio egwyddorion y gyfraith gyffredin "danseilio datblygiad blaengar" yr egwyddorion hynny.

2.43 Fodd bynnag, roedd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain yn cefnogi'r awgrym y dylai codeiddio gynnwys dod â'r gyfraith a wnaed gan farnwyr i ffurf statudol. Roeddent yn dadlau y byddai'n gwella hygyrchedd y gyfraith oherwydd ansicrwydd y gyfraith a wnaed gan farnwyr, ac nad yw proses adnabod a dehongli'r gyfraith a wnaed gan farnwyr yn hygyrch i'r sawl nad yw wedi cael hyfforddiant ynddi. Roedd y Gymdeithas yn cydnabod na ddylai'r ffurf hwn ar godeiddio newid yn sylfaenol y berthynas rhwng cyfraith statud a'r gyfraith a wnaed gan farnwyr.

2.44 Nododd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain hefyd fuddion dwyieithrwydd yng Nghymru, fel a ganlyn:

> Os yw cyfraith statud am fod yn ddilys yn y ddwy iaith, a fyddai angen i benderfyniadau'r llysoedd, a'r ymresymiadau drostynt hefyd fod ar gael ac yn ddilys yn y ddwy iaith? Os yw'r gyfraith i'w darganfod ym mhenderfyniadau barnwyr, byddai rhywun yn cymryd y ganiataol mai felly y byddai rhaid i bethau fod, gan ychwanegu baich sylweddol o ran gwaith a chost ychwanegol. Pe byddai unig ffynhonnell awdurdodol y gyfraith yn god, dylai'r gwaith o'i drafftio a'i chynnal mewn dwy iaith fod yn bosibl. Er y byddai penderfyniadau a wnaed gan farnwyr yn berthnasol o ran dehongli'r cod, byddai eu harwyddocâd yn gyfyngedig, yn enwedig pe byddai'r cod yn cael ei ddiweddaru'n rheolaidd er mwyn ymgorffori neu wrthod dehongliadau barnwrol o'r fath. Felly byddai'r angen am ddyfarniadau mewn dwy iaith – neu wedi'u cyfieithu – yn llai.

[17] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, tudalen 156, cwestiynau ymgynghorol 8-1 ac 8-2.

2.45 Roedd barn Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain yn gyson â'r safbwyntiau a fynegwyd gan Gymdeithas Barnwyr Cymru. Roedd Cymdeithas Barnwyr Cymru o'r farn y byddai ymgorffori'r gyfraith a wnaed gan farnwyr i mewn i godau yn parhau i alluogi barnwyr i ddehongli'r gyfraith ac ychwanegu ati hyd nes bydd y ddeddfwrfa yn ei hadolygu yn y dyfodol, a allai olygu ymgorffori'r datblygiadau yn y gyfraith a wnaed gan farnwyr i mewn i'r cod statudol.

Ailddatgan cyfraith sydd y tu allan i gymhwysedd

2.46 Yn ddelfrydol, byddai cod yn cynnwys yr holl ddeddfwriaeth berthnasol ar y pwnc hwnnw. Fodd bynnag, bydd unrhyw ymarfer codeiddio neu gydgrynhoi yng Nghymru yn cael ei gyfyngu gan gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Effaith adran 108 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, o'i hystyried ynghyd ag Atodlen 7 o'r Ddeddf honno yw bod pynciau nad yw'r Cynulliad Cenedlaethol yn gallu gwneud darpariaeth ar eu cyfer, hyd yn oed trwy ailddatgan y gyfraith bresennol. Y canlyniad yw, pan fo pwnc cyfreithiol sydd angen ei gydgrynhoi neu ei godeiddio wedi ei ffurfio o amryw o bynciau, a rhai ohonynt o fewn cymhwysedd ac eraill nad ydynt, bydd y Cynulliad Cenedlaethol wedi'i gyfyngu o ran yr hyn y gall ei gyflawni.

2.47 Mae enghraifft o gyfraith teulu yn dangos cyfyngiadau'r pŵer hwn. Ysgrifennodd Cymdeithas Barnwyr Cymru:

> Yn ddelfrydol, byddai'r darpariaethau hynny o Ddeddf Plant 1989 sy'n ymwneud ag achosion cyfraith gyhoeddus sy'n dal yn gymwys i Gymru ar hyn o bryd ac a ategir gan y rhannau hynny o Ddeddf [Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant] (Cymru) 2014 sy'n gymwys i blant yng Nghymru yn cael eu hailddeddfu mewn 1 cod statudol gyda throednodiadau esboniadol yn cyfeirio at yr is-ddeddfwriaeth mewn grym yng Nghymru (pa un a yw'n berthnasol i [Ddeddf Plant] 1989 neu Ddeddfau Cymru 2014).
>
> […]
>
> Mewn gwaith plant cyfraith gyhoeddus, mae […] rhaniad bras (i) rhwng cymhwysedd San Steffan, sy'n gallu deddfu sylwedd yn y maes hwn a (ii) cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol sy'n gyfrifol am lawer o'r asiantaethau sy'n darparu gwasanaethau allweddol sy'n cefnogi cyfraith teulu, megis Cafcass Cymru, awdurdodau lleol yng Nghymru, y Gwasanaeth Mabwysiadu sy'n gweithredu ar sail Cymru gyfan.

2.48 Yn unol â hyn, byddai'r broses godeiddio gymharol syml a nodir uchod yn gofyn am drosglwyddo cymhwysedd deddfwriaethol o ran darpariaeth cyfraith teulu gyhoeddus (os nad cyfraith gyhoeddus a phreifat) er mwyn sicrhau'r amcan hwn.

Yr achos dros gydgrynhoi a chodeiddio

2.49 Pwysleisiodd ymgyngoreion yn glir yr angen am resymoli a symleiddio'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru. Roedd ymgyngoreion bron yn unfrydol yn eu cefnogaeth i raglen o gydgrynhoi fel modd o ddwyn ynghyd ddeddfwriaeth gymhleth a thameidiog i fframwaith rhesymegol a chydgysylltiol. Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion hefyd o'r farn y dylai proses o gydgrynhoi roi cyfle i fwy nac

ailadrodd y gyfraith ar ei ffurf bresennol yn unig. Er mwyn gwella eglurder y ddeddfwriaeth, dylai fod cyfle i ddiwygio sylwedd. Byddai hyn yn galluogi cyflawni mwy o foderneiddio a symleiddio'r rheolau sylwedd cyfreithiol.

2.50 Argymhellwn y dylid cyflawni proses o dynnu ynghyd ddeddfwriaeth bresennol sydd wedi ei gwasgaru ar hyn o bryd ar draws amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig a/neu y Cynulliad mewn darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad. Gwelwn swyddogaeth bwysig i well mynediad at gronfa ddata swyddogol o ddeddfwriaeth sy'n ymgorffori gwelliannau i ddeddfwriaeth ac rydym yn trafod hyn ym mhennod 13. Cydnabyddwn hefyd fanteision cydgrynhoi dros ddiwygiadau golygyddol fel y'u disgrifir gan Daniel Greenberg uchod.

2.51 Yng nghyd-destun Cymru, byddai gan broses o'r fath y manteision ychwanegol o gyflwyno i'r darllenydd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ar ffurf hygyrch. Byddai hefyd yn cyfyngu ar y tueddiad i statudau San Steffan fodoli mewn gwahanol ffurfiau yn Lloegr, yng Nghymru ac, weithiau, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon hefyd.

2.52 Dylai unrhyw broses o'r fath fynd law yn llaw ag o leiaf y graddau newid sylwedd effaith y gyfraith a ganiateir yn y gweithdrefnau sy'n bodoli yn San Steffan ac a drafodir ym mhennod 4. Anaml y mae cydgrynhoi "pur" – sy'n golygu dim newid o gwbl i effaith y gyfraith – yn creu testun boddhaol ac nid yw hyn wedi ei wneud yn San Steffan ers blynyddoedd lawer.

2.53 Argymhellwn y dylai'r broses allu digwydd law yn llaw â mwy o newid i sylwedd y gyfraith nag a ganiateir gan y gweithdrefnau yn San Steffan. Fel y nodwyd gennym yn y papur ymgynghori, gall y cyfle cyfyngedig y mae'r gweithdrefnau hynny yn eu cynnig ar gyfer gwella deddfwriaeth wrth gydgrynhoi arwain at ymdrech i gadw nodweddion o'r gyfraith nad ydynt efallai yn werth eu cadw.[18] Ym mhennod 3 rydym yn gwneud argymhellion ynghylch gweithdrefnau yn y Cynulliad a allai gynnwys Biliau sy'n dwyn deddfwriaeth at ei gilydd ynghyd â diwygio'r gyfraith.

2.54 Fodd bynnag, roedd llawer o ymgyngoreion hefyd yn cydnabod cyfyngiadau dilyn trywydd cydgrynhoi yn unig. Heb fecanwaith ar gyfer cadw cynnyrch ymarfer cydgrynhoi llafurddwys rhag ymwahanu a chymhlethu yn y dyfodol, mae buddion cydgrynhoi yn cael eu colli'n gyflym. Mynegodd nifer o ymgyngoreion felly eu cefnogaeth gref i gydgrynhoi oherwydd ei fod, fel y dywedodd Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, yn "ddatrysiad tymor hir" i'r problemau a nodwyd gennym ym mhennod 1. Y fantais allweddol a ganfyddwn mewn codeiddio yw y byddai'n cadw'n gyfan y ddeddfwriaeth wedi'i symleiddio a'i moderneiddio a fyddai'n cael ei chreu gan y broses yr ydym newydd ei disgrifio. Byddai codeiddio cynhwysfawr hefyd yn galluogi dinasyddion i chwilio mewn un lle am y gyfraith sy'n llywodraethu maes penodol.

2.55 Rydym yn argymell mai nod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn y pen draw ddylai fod trefnu deddfwriaeth sylfaenol yn gyfres o godau sy'n ymwneud yn gynhwysfawr â meysydd penodol o gyfraith ddatganoledig. Cydnabyddwn mai yn araf yn unig y cyflawnir y nod hwn, am ddau reswm.

[18] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 , para 8.130.

2.56 Yn gyntaf, mae maint y dasg mor fawr fel na ellir ei chyflawni heblaw mewn camau; mae profiad Comisiwn y Gyfraith ei hun, a ddisgrifir yn y papur ymgynghori, yn cynghori yn erbyn ceisio llunio cynllun cyfan o godeiddio ar unwaith.[19] Yn ail, byddai'n afrealistig yn yr amgylchiadau presennol i ddisgwyl i adnoddau fod ar gael i gyflawni'r gwaith i gyd, hyd yn oed y gwaith y gellir gweld ar unwaith fod angen ei wneud. Rydym yn ymdrechu yn yr adroddiad hwn i drefnu cynllun y credwn y gallai fod yn fuddiol i Gymru ei ddilyn; bydd cyflymder y cynnydd yn dibynnu ar yr adnoddau y gellir eu rhoi ar gael. Bydd angen ymrwymiad sylweddol o ran adnoddau i sicrhau na fydd y prosiect yn methu ond, y tu hwnt i'r isafswm hwnnw, gellir dyrannu lefel uwch neu is o adnoddau fel bo amgylchiadau'n caniatáu.

2.57 Awgrymwn y dylai'r broses gychwyn fel a ganlyn. Yn gyntaf, dylid nodi'r meysydd hynny lle mae'r gyfraith mewn mwyaf o angen o gael ei dwyn ynghyd mewn deddfwriaeth Cynulliad a dylid cyflawni'r broses o ddwyn deddfwriaeth at ei gilydd. Rydym yn gwneud rhai awgrymiadau ynghylch adnabod y fath feysydd o gyfraith ym mhennod 7, lle'r ydym yn adolygu'r astudiaethau achos yr ydym yn eu cyflwyno yn y papur ymgynghori ac awgrymiadau ymgyngoreion yngylch sut y dylid ymdrin â'r broses o nodi meysydd.

2.58 Pan fo'r darn o ddeddfwriaeth canlyniadol y Cynulliad yn cynnwys y cyfan o'r ddeddfwriaeth sylfaenol ar bwnc penodol, neu'n cynrychioli cam mewn creu testun sy'n cynnwys y cyfan o'r ddeddfwriaeth ar bwnc penodol, dylai'r ddeddfwriaeth weithredu fel cod. Esboniwn beth a olygir gan hyn ym mhennod 4. Yn ei hanfod mae'n golygu cadw at ddisgyblaeth a luniwyd i gadw uniondeb y testun pan gaiff y gyfraith ei diwygio neu ei hategu gan ddeddfwriaeth yn y dyfodol.

2.59 Rhagwelwn fod llawer o'r ymarferion hyn yn debygol o greu Deddfau a all sefyll fel codau, er y cydnabyddwn y bydd yr ymarferion yn amrywio mewn cwmpas ac y bydd rhywfaint o ddeddfwriaeth Cynulliad na fydd o angenrheidrwydd yn addas i weithredu fel cod. Rydym felly'n parhau i gyfeirio yn yr adroddiad hwn at Filiau cydgrynhoi, a'r hyn a olygwn wrth hynny yw Biliau sy'n dwyn ynghyd deddfwriaeth dameidiog mewn darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad na fwriedir iddo (ar hyn o bryd o leiaf) sefyll fel cod.

2.60 Fodd bynnag, er mwyn i godau ddatblygu fel datganiad cynhwysfawr o'r gyfraith, ac i'r datganiadau hynny aros yn gyfan, rydym o'r farn y dylai'r broses gael ei chyflawni gyda chreu codau fel yr amcan yn y pen draw. Yn yr adroddiad hwn defnyddiwn y term "Biliau codeiddio" i gyfeirio at Filiau sy'n dwyn cyfraith bresennol at ei gilydd gyda'r nod o sefyll fel codau.

2.61 Mae'r gwahaniaeth a welwn rhwng Biliau codeiddio (fel y rhagwelwn hwy) a Biliau cydgrynhoi, yn gorwedd yn yr elfen o ddiwygio'r gyfraith a ragwelwn yn digwydd law yn llaw ag ymarfer codeiddio a'r ddisgyblaeth i gadw uniondeb y testun sy'n deillio ohono. Dylai codeiddio fod yn gallu digwydd law yn llaw â mesur pellach o newid sylwedd y gyfraith nag sy'n draddodiadol mewn cydgrynhoi yn San Steffan, ac ym mhennod 3 rydym yn gwneud argymhellion ynghylch gweithdrefnau yn y Cynulliad a allai gynnwys hynny. Os yw ein huchelgeisiau ar gyfer codeiddio yng Nghymru am gael eu gwireddu, rhagwelwn mai'r brif ymdrech ddeddfwriaethol

[19] Gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.32 i 8.60.

fydd deddfu Biliau codeiddio sy'n cydgrynhoi deddfwriaeth ochr yn ochr â diwygio a gyda'r nod o greu cod i gael ei gadw'n gyfan.

2.62 Rhagwelwn mai cydgrynhoi yn unig a fydd yn cael ei wneud, er enghraifft, pan nad yw cymhwysedd datganoledig yn ymestyn i ymdrin â maes o'r gyfraith yn ddigon cynhwysfawr i'r cynnyrch a ddaw ohono i sefyll fel cod. Yn yr amgylchiadau hynny, ni all cydgrynhoi ddigwydd law yn llaw â diwygio sy'n ymestyn y tu hwnt i'r hyn y gellir ei wneud mewn cydgrynhoi yn San Steffan, er y bydd y gweithdrefnau a argymhellwn i'r Cynulliad yn caniatáu ar gyfer mwy o ddiwygio o'r fath pan fo hynny'n briodol. Achos arall lle mai dim ond cydgrynhoi o bosib sy'n ymarferol yw pan ei bod yn angenrheidiol mynd i'r afael â phroblemau darnio ar frys ond nad yw'r adnoddau ar gael i gyflawni ar yr un pryd y dasg o adolygu'r ddeddfwriaeth yn ddigon trylwyr i'r cynnyrch sy'n deillio o hynny fod yn addas i sefyll fel cod.

2.63 Er bod ymgyngoreion i raddau helaeth wedi cymeradwyo ein barn gychwynnol y dylai codeiddio ymwneud yn bennaf ag ad-drefnu'r gyfraith statud, rydym o'r farn y gellir yn fuddiol ymgorffori, pan fo'n briodol, rhai rheolau penodol a wnaed gan farnwyr fel y disgrifwyd uchod ym mharagraff 2.18 i mewn i god. Bydd angen seilio hyn ar asesiad gofalus o rinweddau gwneud hynny fesul achos.[20] Rydym yn dal i fod o'r farn na ddylai codeiddio newid yn sylfaenol y berthynas rhwng cyfraith statud a chyfraith a wnaed gan farnwyr.

2.64 Gellid cyflawni codeiddio ynghyd â chyflwyno diwygiadau y penderfynwyd arnynt fel mater o bolisi llywodraeth. Rhagwelwn, fodd bynnag, y bydd efallai'n cael ei gyflawni'n fwy arferol ynghyd â diwygio y gellir ei ddisgrifio fel diwygio "technegol" ei natur. Gall yr ymadrodd "diwygio technegol" fod yn un camarweiniol gan ei fod yn golygu gwahanol bethau i wahanol bobl ac mae ei ffiniau yn amhendant ar y gorau. Darperir enghraifft o'r hyn a olygwn wrtho yn y fan yma gan y prosiect yr ydym yn ymgymryd ag ef i Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd ar gyfraith cynllunio yng Nghymru, a ddisgrifir ymhellach ym mhennod 7. Esboniwn ym mhennod 7 y bydd, yn wyneb y diwygiadau a sbardunwyd gan bolisi ac a roddwyd ar waith eisoes gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, y diwygiadau y rhagwelwn y byddwn yn eu hargymell wedi eu cyfyngu i symleiddio'r gyfraith trwy symleiddio a rhesymoli gweithdrefnau.

2.65 Ni fydd yr ymarfer a ragwelwn yn cael ei gyfyngu i ddiwygiadau i greu cydgrynhoi boddhaol o'r testunau presennol, fel mewn cydgrynhoi traddodiadol Comisiwn y Gyfraith. Rydym yn edrych y tu allan i'r testunau presennol eu hunain gyda'r nod o nodi gwelliannau posibl, y byddwn yn ymgynghori arnynt. Byddwn yn ymgynghori yn yr un modd ynghylch dymunoldeb ymgorffori i'r testun newydd reolau atodol sy'n deillio o gyfraith a wnaed gan farnwyr.

2.66 Ein profiad cyffredinol o ddiwygio'r gyfraith yw y gellir gweld y gwahaniaeth – er nad yw'r gwahaniaeth yn un y gellir ei ddiffinio'n haearnaidd – rhwng ymarferion diwygio'r gyfraith sy'n golygu ffurfio polisi newydd ynghylch yr hawliau a'r rhwymedigaethau y dylai'r gyfraith eu darparu ac ymarferion diwygio'r gyfraith sy'n osgoi gwneud hynny. Enghraifft o'r cyntaf o'r rhain yn ein gwaith diweddar yw ein prosiect ar gyfraith yswiriant. Argymellasom newid yn y gyfraith i rwystro yswiriwr rhag gwrthod hawliad yswiriant ar sail torri amod polisi gan y sawl sydd

[20] Trafodwn ddulliau posib o fynd ati o ran hyn yn Y Gyfraith Gynllunio yng Nghymru, Papur Cwmpasu Comisiwn y Gyfraith (2016) Rhif 228.

wedi ei yswirio mewn achosion lle na allai'r toriad hwnnw fod wedi achosi na chyfrannu at ddigwyddiad y golled yr hawlir amdani.[21]

2.67 Ar y llaw arall, enghraifft o brosiect lle'r ydym wedi osgoi ffurfio polisi newydd yw ein prosiect ar y cyd ar gyfraith etholiadol, lle'r ydym yn argymhell dwyn at ei gilydd ddeddfwriaeth dameidiog ac mewn rhai achosion, hynafol, ond wedi osgoi argymell diwygio a allai newid canlyniad etholiad.[22] Un arall yw ein hadroddiad a'n Bil drafft ar gyfraith bywyd gwyllt, lle'r ydym wedi cyflawni ymarfer tebyg ond wedi osgoi argymhell unrhyw newidiadau i'r lefel o warchodaeth ar gyfer rhywogaeth benodol o fywyd gwyllt ac eithrio pan oedd hynny'n ofynnol er mwyn cydymffurfio ag un o rwymedigaethau rhyngwladol y Deyrnas Unedig.[23] Mae ymarferion o'r math hwn, fel yr ymarfer yr ydym yn ei wneud mewn perthynas â chyfraith cynllunio Cymru, yn rhai sy'n ein taro ni fel rhai addas i ddigwydd law yn llaw â chodeiddio.

2.68 Rydym wedi sôn uchod am y ddau wrthwynebiad i godeiddio a gyflwynodd Daniel Greenberg wrth ymgynghori. Cytunwn y gall cyflwyno deddfwriaeth annibynnol fod yn fwy o gymorth i'r darllenydd ar adegau na diwygio'r testun sydd eisoes yn bodoli. Er enghraifft, gallai deddfwriaeth fod ar bwnc sy'n newydd neu sy'n torri ar draws mwy nag un cod.[24] Rydym yn cydnabod hefyd fod pa un a yw maes pwnc penodol, ac mewn gwirionedd, cyfresi penodol o reolau o fewn y maes pwnc, yn addas i'w cynnwys mewn cod yn hytrach nag mewn deddfwriaeth sy'n sefyll ar ei phen ei hun yn benderfyniad y mae angen ei wneud yn ôl ei deilyngdod.

2.69 Credwn, fodd bynnag, y byddai diwygio'r cod yn fwy o gymorth i'r darllenydd na chreu deddfwriaeth annibynnol ar wahân yn y rhan fwyaf o achosion. Mantais fawr codeiddio i'r darllenydd yw gallu dod o hyd i'r holl ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â maes pwnc penodol mewn un lle. Credwn fod hyn, fel arfer os nad bob tro, yn ddadl o blaid diwygio'r cod. Rydym yn cydnabod bod angen peth hyblygrwydd i ddeddfu mewn maes penodol y tu hwnt i'r cod perthnasol ac ystyriwn isod sut y gellir cynnwys hyn.

2.70 Yn ail, roedd Mr Greenberg yn dadlau ei bod yn annhebygol y bydd ufuddhau i ddisgyblaethau a rheolau sydd â'r nod o gadw codau oherwydd na fydd “Gweinidog ond am ymwneud â'r hyn fydd yn cael ei ddeddfwriaeth ef neu hi drwy'r Cynulliad [Cenedlaethol] gyda chyn lleied o le â phosib i ymyrraeth a thynnu sylw ac nid â chywirdeb cyfannol tymor hir y llyfr statud”.

2.71 Yn ein barn ni, oherwydd mai prif nod gwleidyddion ar y cyfan yw gweld eu nodau polisi penodol eu hunain yn mynd drwy'r broses ddeddfu cyn gynted â phosibl, yw bod yn rhaid mynd ati'n fwriadol i ddiogelu cywirdeb penodol tymor hir y llyfr statud. Er bod Mr Greenberg yn gefnogwr brwd o gydgrynhoi, roedd yn graff wrth

[21] Insurance Contract Law: Business Disclosure; Warranties; Insurers' Remedies for Fraudulent Claims; and Late Payment (2014) Comisiwn y Gyfraith Rhif 353; Comisiwn y Gyfraith yr Alban Rhif 238.

[22] Cyfraith Etholiadol (2016) Adroddiad Interim Comisiwn y Gyfraith, Comisiwn y Gyfraith yr Alban a Chomisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon, ar gael ar http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2016/02/electoral_law_interim_report.pdf (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016)

[23] Cyfraith Bywyd Gwyllt (2015) Comisiwn y Gyfraith Rhif 362.

[24] Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn enghraifft o ddeddfwriaeth mewn maes newydd ac sy'n ymwneud â nifer fawr o bynciau.

weld ei gyfyngiadau:

> Roedd Deddf Addysg 1996 yn gampwaith o ad-drefnu rhesymegol trwy gydgrynhoi traddodiadol mewn maes o'r gyfraith lle'r oedd cryn angen amdano: ond ymhen ychydig flynyddoedd roedd yn gareiau oherwydd anallu cyfres olynol o Weinidogion i beidio ag ad-drefnu'r system addysg yn drylwyr. Mae'n amheus bod hynny wedi bod o fudd i blant; mae'n sicr ei fod wedi difetha'r llyfr statud.

2.72 Rydym yn gweld sefydlu codau fel modd o atal cydgrynhoi rhag datgymalu. Rydym yn trafod ym mhennod 4 sut y gall gosod disgyblaethau ar wneuthurwyr polisi, y ddeddfwrfa a'r sawl sy'n drafftio deddfwriaeth helpu i sicrhau bod newidiadau i'r gyfraith ym maes pwnc cod yn cael eu gwneud drwy ddiwygio neu ychwanegu at y cod hwnnw. Rydym yn derbyn na ellir gwarantu cydymffurfiad â'r disgyblaethau hyn ac rydym hefyd yn trafod y broses o integreiddio wedi hynny unrhyw ddeddfwriaeth ar wahân sydd wedi'i phasio yn ei faes pwnc i mewn i'r cod.

2.73 Rheswm arall pam na ellir cynllunio'r prosiect codeiddio cyfan ymlaen llaw yw ei bod yn amhosibl rhagweld pa ddeddfwriaeth y gallai Llywodraeth Cymru ddymuno ei hyrwyddo neu'r Cynulliad ei deddfu yn y dyfodol. Bydd angen i benderfyniadau ynghylch lleoli deddfwriaeth newydd mewn cod, ac os felly ym mha god, yn ogystal â phenderfyniadau ynghylch symud darpariaethau o un cod i'r llall, gael eu gwneud ar y pryd. Mae cynghori ar faterion fel hyn yn un o'r swyddogaethau a ragwelwn ar gyfer y swyddfa codau yr ydym yn argymell ei chreu ym mhennod 6.

2.74 Cydnabyddwn fod unrhyw system o gymhwysedd deddfwriaethol datganoledig cyfyngedig, waeth beth fo cyfyngiadau'r cymhwysedd hwnnw, yn debygol o osod cyfyngiadau o ran pa mor gynhwysfawr y gall codeiddio posibl fod. Enghraifft fyddai gofal cymdeithasol sy'n ymwneud â phlant, a drafodir gennym ym mhennod 7. Rydym wedi awgrymu uchod y bydd cyfyngiadau cymhwysedd datganoledig yn ffactor i'w ystyried wrth gynllunio rhaglen o godeiddio.

2.75 Wrth gwrs, bydd system o godeiddio hefyd angen cefnogaeth ac ymrwymiad gan y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa er mwyn llwyddo. Fodd bynnag, ein canfyddiad ni yw bod parodrwydd yng Nghymru i achub ar y cyfle hwn i arwain y ffordd yn y Deyrnas Unedig wrth drefnu deddfwriaeth mewn ffordd arloesol.

2.76 Rydym felly yn gwneud yr argymhellion canlynol:

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

Argymhelliad 2: Argymhellwn y dylai codeiddio gynnwys

(1) dwyn ynghyd ddeddfwriaeth y mae ei faes pwnc o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac sydd wedi ei gwasgaru ar hyn o bryd ar draws amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig a/neu y Cynulliad mewn darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad;

(2) diwygio'r ddeddfwriaeth fel y bo'n briodol.

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

PENNOD 3:
CYFLWYNO CYDGRYNHOI, CODEIDDIO A DIWYGIO'R GYFRAITH: GWEITHDREFNAU YN Y CYNULLIAD CENEDLAETHOL

CYFLWYNIAD

3.1 Am y rhesymau a roddwyd ym mhennod 2, rydym wedi argymell ymgymryd â phroses o ddwyn deddfwriaeth dameidiog bresennol ynghyd mewn deddfwriaeth newydd yn y Cynulliad Cenedlaethol, a bod hyn i'w wneud yn bennaf gyda'r nod o greu codau i'w cadw'n gyfan fel y cyfryw. Rydym wedi nodi y bydd rhywfaint o'r ddeddfwriaeth a ddaw yn ei sgil na fydd efallai'n addas i sefyll fel codau, fel y gall dwyn deddfwriaeth dameidiog ynghyd ar lyfr statud y Cynulliad fod naill ai'n nod ynddo'i hun neu (yn well) y cam cyntaf mewn proses o godeiddio. Mae tri newydd-beth y mae angen eu cyflwyno er mwyn i'r prosesau hyn gael eu cyflawni'n llwyddiannus.

3.2 Yn gyntaf, mae angen i weithdrefnau deddfwriaethol yn y Cynulliad Cenedlaethol hwyluso hynt Biliau cydgrynhoi a Biliau codeiddio, fel yr ydym wedi eu disgrifio ym mhennod 2. Bydd hyn yn ei gwneud yn ofynnol i gyflwyno gweithdrefn ddeddfwriaethol symlach i alluogi Biliau o'r fath i basio'n effeithlon drwy'r Cynulliad. Rydym hefyd yn gweld gwerth mewn gweithdrefn ar gyfer Biliau diwygio'r Gyfraith annadleuol Comisiwn y Gyfraith, yn debyg i'r hyn sy'n bodoli yn San Steffan ond sydd wedi eu haddasu ar gyfer deddfwrfa un siambr. Dyma destun y bennod hon.

3.3 Yn ail, mae'r model o godeiddio yr ydym yn ei argymell yn ceisio cyflwyno disgyblaeth i lunwyr polisi, y ddeddfwrfa a drafftwyr y ddeddfwriaeth. Bwriad hyn yw diogelu uniondeb y llyfr statud drwy sicrhau bod newidiadau i'r gyfraith mewn meysydd a lywodraethir gan god yn cael eu gwneud gan ddiwygiadau neu ychwanegiadau i'r cod hwnnw yn hytrach na thrwy ddeddfwriaeth annibynnol. Rhoddir ystyriaeth i hyn ym mhennod 4.

3.4 Yn drydydd, rydym yn argymell y dylai rhaglen o godeiddio gael ei chyflwyno er mwyn sicrhau bod y llyfr statud yn cael ei resymoli i godau mewn modd systematig a chynhwysfawr. Trafodir hyn ym mhennod 6.

GWEITHDREFNAU DEDDFWRIAETHOL

3.5 Bydd gweithdrefnau deddfwriaethol sy'n hwyluso hynt Biliau cydgrynhoi a chodeiddio yn effeithiol yn allweddol i gydgrynhoi a chodeiddio llwyddiannus ac i gynnal codau. Os yw'r gyfraith yn cael ei hailddatgan yn unig heb ddiwygio sylweddol, ni ddylai amser y ddeddfwrfa gael ei ddefnyddio yn craffu arni yn fanwl. Pan fo Bil yn ailddatgan y gyfraith bresennol, gyda dim mwy na diwygiadau technegol nad ydynt yn ddadleuol yn wleidyddol, byddai'n anghymesur i'r Bil gael y graddau o graffu gwleidyddol a diwygio sy'n ofynnol fel arfer ar gyfer Bil sy'n gweithredu polisi newydd. Cydnabyddir hyn ym modolaeth gweithdrefnau penodol yn San Steffan ac mewn deddfwrfeydd eraill ym myd y gyfraith gyffredin ar gyfer Biliau o'r math hwn.

3.6 Byddai darparu modd effeithlon o basio'r Biliau hyn yn helpu i sicrhau bod

ymarferiadau cydgrynhoi a chodeiddio, nad ydynt efallai yn flaenoriaethau gwleidyddol, yn cael eu rhoi yn y gyfraith heb gystadlu â Biliau eraill am amser y Cynulliad. Ar y llaw arall, ni ddylid rhwystro'r ddeddfwrfa rhag craffu ar ddiwygiadau arfaethedig. Mae angen taro cydbwysedd rhwng democratiaeth ac atebolrwydd ar y naill law ac, ar y llaw arall, darparu strwythurau addas i wneud newidiadau technegol neu annadleuol er mwyn sicrhau bod y gyfraith yn glir, yn ddealladwy ac yn gweithredu'n dda.

3.7 Yma rydym yn asesu dewisiadau posibl ar gyfer creu gweithdrefn ddeddfwriaethol sy'n rhoi digon o hyblygrwydd i hwyluso taith Biliau sy'n rhoi diwygio technegol ar waith heb lwyr gyfyngu pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol i graffu ar ddeddfwriaeth. Rydym yn rhagweld y byddai gweithdrefn ddeddfwriaethol o'r fath yn addas i ddarparu ar gyfer Biliau codeiddio a chydgrynhoi a Biliau diwygio annadleuol y gyfraith, yn cynnwys y rheini a baratoir gan Gomisiwn y Gyfraith.

Gweithdrefnau cydgrynhoi yn San Steffan

3.8 Rydym wedi crybwyll ym mhennod 2 bod cydgrynhoi, mewn theori, yn ailddatgan y gyfraith heb wneud unrhyw newid sylweddol iddi. I gyd-fynd â Bil cydgrynhoi ceir deunyddiau a baratowyd gan gwnsleriaid seneddol sydd wedi drafftio'r Bil. Mae'r rhain yn cynnwys tablau sy'n cydweddu adrannau o'r Bil â darpariaethau o'r ddeddfwriaeth a grynhoir a nodiadau sy'n tynnu sylw at unrhyw bwyntiau o amheuaeth ynghylch pa un a yw'r geiriad newydd yn atgynhyrchu effaith yr hen eiriad heb ei newid.

3.9 Fel yr ydym wedi nodi, anaml y mae cydgrynhoi traddodiadol yn foddhaol neu hyd yn oed yn gyraeddadwy yn ymarferol, gan ei fod yn debygol o gadw anghysondebau a hyd yn oed wallau yn y ddeddfwriaeth bresennol. I gydnabod hyn, mae gweithdrefnau yn bodoli yn Senedd y Deyrnas Unedig i alluogi Biliau cydgrynhoi sy'n cynnwys rhywfaint o newid i effaith y ddeddfwriaeth i elwa ar weithdrefn ddeddfwriaethol wedi'i chyflymu.

3.10 Yn y papur ymgynghori gwnaethom ddisgrifio'r weithdrefn am y tro cyntaf o dan Ddeddf Cydgrynhoi Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949), sy'n caniatáu i "gywiriadau a mân welliannau" gael eu gwneud yn rhan o Fil cydgrynhoi.[1] Diffinnir "cywiriadau a mân welliannau" fel diwygiadau y mae eu heffaith wedi ei gyfyngu i: ddatrys amwysedd; cael gwared ar amheuon; dod â darpariaethau darfodedig i gydymffurfio ag arfer modern; dileu darpariaethau neu anomaleddau diangen nad ydynt o bwysigrwydd sylweddol; neu ddiwygiadau a gynlluniwyd i hwyluso gwelliant yn y ffurf neu'r modd y mae'r gyfraith wedi ei datgan.

3.11 Nid yw'r weithdrefn hon yn cael ei defnyddio yn ymarferol gan ei bod wedi ei

1 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223, paragraffau 7.19-7.21 Comisiwn y Gyfraith.

disodli gan y defnydd o gydgrynhoi yn unol ag argymhellion Comisiwn y Gyfraith,[2] a ddisgrifiwyd gennym yn y papur ymgynghori fel "cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith".[3] Pan ddilynir y weithdrefn hon, mae'r tablau a'r nodiadau a grëir gan gwnsleriaid seneddol yn cael eu cyflwyno law yn llaw ag adroddiad Comisiwn y Gyfraith, a gaiff ei ddrafftio fel arfer gan gwnsleriaid seneddol ond a gymeradwyir ac a lofnodir gan Gadeirydd Comisiwn i yn effaith y ddeddfwriaeth.

3.12 Nid yw'r graddau o newid sylwedd y gyfraith bresennol a ganiateir yng "Nghydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith" yn cael ei ddiffinio yn y Rheolau Sefydlog sy'n llywodraethu hynt Biliau o'r fath drwy'r Senedd. Awgrymwyd y gallant fod ychydig yn ehangach na'r gwelliannau y gellid eu gwneud o dan Ddeddf 1949, ond mae'n rhaid iddynt "fod yn llai na newid sylweddol o ran polisi neu sylwedd".[4] Mae adroddiadau Comisiwn y Gyfraith ar Filiau Cydgrynhoi fel arfer yn disgrifio'r newidiadau a argymhellir fel bod yn angenrheidiol er mwyn cyflawni cydgrynhoi boddhaol o'r ddeddfwriaeth dan sylw. Mae hwn, mae'n bwysig nodi, yn gwestiwn culach na pha un a yw'r newidiadau yn angenrheidiol er mwyn creu darn boddhaol o ddeddfwriaeth.

3.13 Mae'r argymhellion felly yn gyfan gwbl seiliedig ar adolygiad o'r ddeddfwriaeth a gydgrynhoir, yn hytrach nag ar unrhyw syniadau newydd ynghylch sut y gellid gwella'r ddeddfwriaeth honno. Mae enghreifftiau o'r math o newidiadau y mae Comisiwn y Gyfraith wedi eu hargymell o dan y weithdrefn hon yn cynnwys: cywiro gwallau lle mae'n amlwg o'r testun nad yw un ddarpariaeth yn creu'r effaith y mae darpariaeth arall yn ei gwneud yn glir mai dyma oedd y bwriad; datrys amheuon ac amwyseddau lle, er enghraifft, y gellir darganfod effaith a fwriadwyd mewn darpariaeth aneglur neu amwys o dermau darpariaethau eraill; dileu anghysondebau rhwng darpariaethau a gyflwynwyd gan wahanol Ddeddfau; neu ailddatgan darpariaethau hynafol mewn iaith gyfoes.

3.14 Fel Biliau a reolir gan Ddeddf 1949, mae Biliau diwygio Comisiwn y Gyfraith yn cael eu craffu gan Bwyllgor ar y cyd o Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi, y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi ac ati, yn hytrach nag ar lawr y naill Dŷ neu'r llall. Nid yw'r Pwyllgor yn derbyn argymhellion Comisiwn y Gyfraith yn ddieithriad; yn achlysurol mae'n dileu gwelliant a arhymhellir neu'n ei gyfeirio i ddadl ar lawr y Tŷ. Ond mae Biliau Cydgrynhoi yn aml yn symud drwy bob cyfnod heb ddadl.[5]

3.15 Yn olaf, disgrifiodd y papur ymgynghori y dechneg o hwyluso cydgrynhoi drwy

2 Enghraifft brin o gydgrynhoi a basiwyd gan ddefnyddio'r weithdrefn o dan Ddeddf Cydgrynhoi Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949 oedd y Ddeddf Sylweddau Ymbelydrol 1993. Dyma'r tro diwethaf i Ddeddf 1949 gael ei defnyddio.

3 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223, paragraffau 7.22-7.28 Comisiwn y Gyfraith. Darperir ar gyfer y Cydbwyllgor ar Filiau Gydgrynhoi ac ati yn Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin (2013) Rheol Sefydlog 140 a Rheolau Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi (2010) Rheol Sefydlog 51. Darperir ar gyfer y weithdrefn wedi'i chyflymu yn Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin (2013) Rheol Sefydlog 58.

4 D Greenberg, *Craies on Legislation* (9fed arg 2008) t 73.

5 Erskine May, *Parliamentary Practice* (24ain arg 2011) t 551

wneud diwygiadau cyn-cydgrynhoi drwy ddeddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth.[6] Yr effaith yw y caiff y gwelliannau eu gwneud ar wahân i (ac yn dod i rym yn union cyn) taith y Bil cydgrynhoi. Caiff unrhyw ddadl ar y gwelliannau ei chynnal ar wahân i daith y Bil hwnnw. Nid ydym yn argymell y dechneg honno ar gyfer y Cynulliad oherwydd ei bod yn fwy trwsgl na'r math o weithdrefn ddeddfwriaethol yr ydym yn ei thrafod yn y bennod hon.

Y weithdrefn arbennig ar gyfer Biliau Diwygio'r Gyfraith Comisiwn y Gyfraith sy'n rhai annadleuol

3.16 Yn ogystal â gweithdrefnau ar gyfer deddfwriaeth cydgrynhoi, mae gan y Senedd weithdrefn arbennig ar gyfer Biliau Comisiwn y Gyfraith pan fo consensws nad yw darpariaethau'r Bil yn ddadleuol wedi cael ei sicrhau drwy'r "sianelau arferol".[7] Wrth ei gyflwyno yn Nhŷ'r Arglwyddi, nodir Bil sy'n addas ar gyfer y weithdrefn hon fel y cyfryw ym Musnes Tŷ'r Arglwyddi.[8] Yn dilyn darlleniad cyntaf, cyflwynir cynnig i gyfeirio'r Bil at Bwyllgor Ail Ddarlleniad. Mae cynnig yr ail ddarlleniad wedyn fel arfer yn cael ei dderbyn heb ddadl yn y Tŷ. Yn dilyn ei ail ddarlleniad, bydd Bil Comisiwn y Gyfraith wedyn yn cael ei gyfeirio at "bwyllgor arbennig Biliau cyhoeddus " sy'n cael ei alw ynghyd er mwyn craffu arno. Mae'r pwyllgor yn trafod y Bil ac yn adrodd i'r Tŷ ei fod wedi ystyried y Bil. Mae'r Bil wedyn yn symud ymlaen fel gydag unrhyw Fil cyhoeddus arall ond yn ymarferol nid yw'n cael ei drafod ar lawr y naill Dŷ na'r llall.[9]

Gweithdrefnau yn Seland Newydd

3.17 Yn Seland Newydd, gallai Biliau gael eu hardystio fel rhai sy'n briodol i basio drwy weithdrefn symlach "Bil adolygu" gan Lywydd Comisiwn y Gyfraith, y Cyfreithiwr Cyffredinol, Barnwr yr Uchel Lys wedi ymddeol a enwebir gan y Twrnai Cyffredinol a'r Prif Gwnsler Seneddol.[10] Gallai Bil diwygio gynnwys "newidiadau mewn iaith, fformat ac atalnodi i gyflawni arddull glir gyson, niwtral o

6 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 7.29 i 7.32, yn rhoi enghraifft o bŵer i wneud diwygiadau cyn-cydgrynhoi i ddeddfwriaeth ar elusennau trwy is-ddeddfwriaeth. Gellir gweld enghraifft arall o ddiwygiadau cyn-cydgrynhoi o'r fath yng Ngorchymyn y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Cyn-Cydgrynhoi) 2006, a wnaed drwy ddefnyddio pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol o dan adran 6 o Ddeddf Diwygio'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol a Phroffesiynau Gofal Iechyd 2002 i wneud trwy orchymyn "y fath ddiwygiadau o'r ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru a Lloegr fel sydd yn ei farn ef yn hwyluso, neu'n ddymunol fel arall mewn cysylltiad â chydgrynhoi'r cyfan neu'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth honno". Roedd y gorchymyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfynu cadarnhaol sy'n unol ag adran 38 y Ddeddf.

7 Sef, trwy gytundeb ymhlith chwipiaid y pleidiau.

8 Dogfen yw'r House of Lords Business sy'n cynnwys busnes y dyfodol a chofnod o drafodion Tŷ'r Arglwyddi ac sy'n cofnodi'r busnes a drafodir bob dydd: House of Lords, *Companion to Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords* (2015) ym mharag. 3.25 i 3.27

9 Tŷ'r Arglwyddi, *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords* (2015) paragraffau. 8.44 ac 8.111.

10 Deddf Ddeddfu 2012 (NZ), a 33.

ran rhyw a modern" a "mân newidiadau i egluro bwriad y Senedd neu i gysoni anghysondebau rhwng darpariaethau" ond, ar wahân i bŵer i gymryd lle ffurflenni ac atodlenni mewn Deddf gyda darpariaeth ar gyfer eu rhagnodi drwy reoliadau, nid yw'r pwerau adolygu yn ymestyn i wneud newidiadau o sylwedd.[11]

3.18 Yn Seland Newydd, ceir darpariaeth ar gyfer ffurf fwy cryno o'r weithdrefn ddeddfwriaethol ar gyfer Biliau diwygio. Mae'r weithdrefn ddeddfwriaethol arferol yn cynnwys y camau canlynol:

(1) darlleniad cyntaf;

(2) ystyriaeth gan y pwyllgor dethol;

(3) ail ddarlleniad;

(4) cyfnod pwyllgor; ac yn olaf,

(5) trydydd darlleniad.[12]

3.19 Mae'r weithdrefn ar gyfer Biliau diwygio yn cael ei byrhau mewn tair ffordd. Yn gyntaf, nid oes unrhyw ddadl na gwelliant yn ystod cyfnod y darlleniad cyntaf. Yn ail, mae Bil diwygio yn symud yn syth o'r ail ddarlleniad i drydydd darlleniad ac yn hepgor y cyfnod pwyllgor (ac eithrio mewn rhai amgylchiadau prin). Yn drydydd, nid oes unrhyw ddadl na gwelliant yn ystod cyfnod y trydydd darlleniad.[13] Mae hyn yn galluogi Biliau diwygio i symud yn gyflymach o lawer drwy'r broses ddeddfwriaethol. Cynorthwyir y broses hon gan y manylion sydd angen eu cynnwys yn y nodyn esboniadol y mae'n rhaid ei ddarparu ochr yn ochr â'r Bil.

Gwersi o’r ymgynghoriad

3.20 Yn y papur ymgynghori, gofynasom y cwestiynau canlynol:

> A yw’r ymgyngoreion o’r farn y dylai fod gweithdrefnau yn y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer diwygio deddfwriaethol technegol, er enghraifft Biliau cydgrynhoi?

11 Deddf Ddeddfu 2012 (NZ), a 31.

12 Rheolau Sefydlog Senedd Seland Newydd, t 81 SO 271 ar gael yn: http://www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOHPBReferenceStOrders4/eb7c8b9e4a6c7aa88a47d14dc4100513b2557e60 (edrychwyd arnynt ddiwethaf ar 15 Mehefin 2016).

13 Rheolau Sefydlog Senedd Seland Newydd, tt 82-92 ar gael yn http://www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOHPBReferenceStOrders4/eb7c8b9e4a6c7aa88a47d14dc4100513b2557e60 (edrychwyd arnynt ddiwethaf ar 15 Mehefin 2016).

> A yw ymgyngoreion o’r farn y dylai gweithdrefn arbennig ar gyfer Biliau annadleuol Comisiwn y Gyfraith fodoli yn y Cynulliad Cenedlaethol?[14]

3.21 Roedd mwyafrif llethol yr ymgyngoreion yn credu y dylid cael gweithdrefnau o'r fath. Roeddent yn cynnwys Cymdeithas y Gyfraith Cymru, Cyngor Gofal Cymru, David Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot), Marie Navarro (YourLegalEyes) a Keith Bush CF.

3.22 Cytunai'r Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) y dylai gweithdrefnau o'r fath fodoli yn y Cynulliad. Datganodd Llywodraeth Cymru fod

> gweithdrefnau cywir yn elfen sylfaenol o hyn oherwydd y diffyg amser sydd ar gael yn y Cynulliad Cenedlaethol ac oherwydd bod angen i lywodraethau daro cydbwysedd rhwng diwygio a chydgrynhoi.

3.23 Nododd Llywodraeth Cymru hefyd y gallai diffyg gweithdrefnau digonol yn y Cynulliad achosi perygl o "adael deddfau presennol yn agored i ailystyriaeth sylweddol”. Ychwanegodd Llywodraeth Cymru:

> er mwyn i'r broses lwyddo, mae'n hanfodol gwahaniaethu rhwng ailddatgan y gyfraith, efallai gyda mân newidiadau angenrheidiol er mwyn gwella mynediad at y gyfraith, a newid y gyfraith mewn modd mwy sylweddol a allai haeddu craffu gwleidyddol ehangach. Ni fydd y broses yn llwyddo os bydd y gyfraith a gydgrynhoir yn agored i drafodaeth wleidyddol yn rheolaidd.

3.24 Cytunai’r Athro Thomas Watkin y byddai Biliau cydgrynhoi angen gweithdrefn briodol, gan wneud y sylw na fyddai Biliau Cydgrynhoi yn newid y gyfraith, ac felly ni fyddai arnynt angen y lefel o graffu y mae Biliau yn ddarostyngedig iddynt fel arfer. Awgrymodd yr Athro Watkin "bwyllgor arbennig, a allai gyfethol arbenigwyr allanol priodol ar y gyfraith ac ymarfer ar yn y meysydd dan sylw". Rhybuddiodd yr Athro Watkin ynghylch sefyllfaoedd lle byddai angen gwneud rhai newidiadau canlyniadol neu atodol i'r gyfraith, ac y dylai'r sefyllfaoedd hyn "gynnwys cyfle ar gyfer craffu a gwneud penderfyniadau democrataidd."

3.25 Roedd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain yn wyliadwrus ynghylch y ffaith y gallai Biliau diwygio deddfwriaethol "technegol" fod â photensial i fod yn fwy na diwygio technegol:

14 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 cwestiynau ymgynghori 3-1 a 3-2.

> dylai diwygio deddfwriaethol technegol fod yn union hynny - sef llacio gweinyddol ar weithdrefnau beichus a geiriad ailadroddus lle, drwy ddrafftio gofalus, mae dyblygu, darpariaethau darfodedig a diangen yn cael eu taflu allan a'u disodli gan god symlach a mwy cynhwysfawr o'r fframwaith statudol cyfreithiol perthnasol. Ni ddylai amharu ar, nac effeithio mewn unrhyw ffordd, ar ailweithio'r gyfraith yn sylweddol a fyddai'n gofyn am adolygiad seneddol mwy sylfaenol o'r ddeddfwriaeth dan sylw.

3.26 Gofynnodd y Gymdeithas pwy fyddai'n gyfrifol am benderfynu pa un a yw Bil yn cynnwys diwygio sylweddol neu ailddrafftio technegol yn unig.

3.27 Fodd bynnag, awgrymodd Sefydliad Cymru'r Gyfraith y byddai cydgrynhoi gyda chyfle ar gyfer diwygio "yn hyrwyddo hygyrchedd yn fwy effeithiol na'r opsiynau eraill". Credai'r Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) hefyd y dylai gweithdrefnau ar gyfer diwygio deddfwriaethol technegol fodoli yn y Cynulliad Cenedlaethol ond tynnodd sylw at y ffaith hefyd fod cydgrynhoi yn angenrheidiol yn Lloegr yn ogystal ag yng Nghymru.

3.28 Anghytunai'r Gymdeithas Landlordiaid Preswyl â'r angen am weithdrefn ar gyfer Biliau diwygio deddfwriaethol technegol oherwydd gallai fod yn agored i "gamddefnydd ac yn niweidiol i'r egwyddor o lywodraeth agored". Roedd y Gymdeithas yn seilio eu sylwadau ar eu profiad gyda Bil Rhentu Tai (Cymru) a ddylai fod wedi bod yn Fil cydgrynhoi yn eu barn hwy ond a oedd yn cynnwys diwygio.[15] Dywedasant:

> Pe byddai trefn wahanol yn bodoli ar gyfer Biliau cydgrynhoi, ein pryder yw y gallent gynnwys elfennau o ddiwygio a newid, ond heb fod yn ddarostyngedig i'r un craffu neu broses agored.

3.29 Yn olaf, rydym yn nodi bod Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol wedi gwneud dau argymhelliad yn ei adroddiad *Deddfu yng Nghymru*. Roedd yn argymell bod:

> Y Pwyllgor Busnes yn ymrwymo i baratoi Rheol Sefydlog ar Filiau cydgrynhoi, yn ddelfrydol mewn pryd ar gyfer y Pumed Cynulliad. Dylai'r Rheol Sefydlog fod â'r nod o ddarparu taith wedi'i chyflymu ar gyfer Biliau sydd wedi eu hardystio gan Gwnsler Deddfwriaethol fel rhai nad ydynt yn cynnwys unrhyw newid i sylweddol y gyfraith.

15 Rhoddodd Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) argymhellion ar waith a wnaed gan Gomisiwn y Gyfraith yn Rhentu Cartrefi yng Nghymru (2013) Comisiwn y Gyfraith Rhif 337.

Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn archwilio'r cyfle ar gyfer gweithdrefn symlach ar gyfer Biliau diwygio'r gyfraith sy'n gweithredu adroddiadau Comisiwn y Gyfraith.[16]

3.30 Mae'r Pwyllgor Busnes wedi derbyn yr argymhellion hyn mewn egwyddor ac yn disgwyl am ein hadroddiad.

Casgliadau

3.31 Fel y rhan fwyaf o ymgyngoreion a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol rydym wedi dod i'r casgliad bod gweithdrefnau arbennig yn ddymunol yn y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer Biliau cydgrynhoi a chodeiddio, yn ogystal ag ar gyfer Biliau diwygio'r gyfraith annadleuol Comisiwn y Gyfraith. Rydym o'r farn y gallai fod yn ddefnyddiol i weithdrefnau arbennig fod ar waith gyda Biliau sy'n digwydd law yn llaw â graddau o newid effaith y gyfraith sy'n cael ei gwmpasu yng "nghydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith" neu hyd yn oed gan rywfaint o ddiwygio'r gyfraith sy'n mynd ymellach na hynny. Argymhellwn ymhellach y dylai gweithdrefnau o'r fath fod yr un mor berthnasol i Filiau cydgrynhoi ag i'r hyn yr ydym wedi eu galw'n Filiau codeiddio (sef Biliau sy'n cydgrynhoi deddfwriaeth bresennol ynghyd â diwygio cyfraith ac y bwriedir iddynt sefyll fel cod). Dylai'r weithdrefn briodol ddibynnu yn ein barn ni ar raddau'r newid a wneir i'r gyfraith, nid ar ba un a fwriedir i'r testun sy'n deillio ohoni sefyll fel cod.

3.32 Wrth lunio ein hargymhellion, rydym wedi tynnu ar weithdrefnau sy'n bodoli yn San Steffan ac yn Seland Newydd, ond nid ydym o'r farn fod graddau'r diwygio y maent yn ei ganiatáu yn ddigonol i hwyluso rhaglen godeiddio gynhwysfawr. Fel y nodwyd gennym yn y papur ymgynghori, gall cydgrynhoi gadw nodweddion y gyfraith nad ydynt mewn gwirionedd yn werth eu cadw.[17] Yn ein barn ni, nid yw'r cwmpas ar gyfer diwygio sylweddol a roddir gan weithdrefnau presennol San Steffan ar gyfer cydgrynhoi yn ddigon eang i gwmpasu diwygiadau o'r math yr ydym ni'n eu hystyried yn ein prosiect cyfraith cynllunio, megis uno'r gweithdrefnau ar gyfer gwahanol fathau o ganiatâd, dileu peirianwaith segur o'r system gynllunio neu godeiddio egwyddorion cyfraith a wneir gan farnwyr.[18]

3.33 Yn ogystal, efallai y byddai Llywodraeth Cymru yn dymuno gweithredu newidiadau polisi ar yr un pryd â chodeiddio'r gyfraith. Heb fod trefn sy'n ddigon hyblyg i gynnwys Biliau sy'n cynnwys diwygio cyfraith dechnegol neu a yrrir gan bolisi, byddai'n rhaid i adrannau ynddynt nad ydynt yn newid y gyfraith yn sylweddol fynd drwy'r weithdrefn ddeddfwriaethol lawn. Gallai hyn fod yn rhwystr i gynnwys cydgrynhoi dymunol neu godeiddio ynghyd â diwygio a yrrir gan bolisi.

16 Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) Argymhellion 12 ac 13.

17 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 para 8.130 Comisiwn y Gyfraith.

18 Byddwn yn ymgynghori yn y prosiect hwnnw ar rinweddau unigol yr awgrymiadau hyn. Gweler Cyfraith Cynllunio yng Nghymru, Papur Cwmpasu Comisiwn y Gyfraith (2016) Rhif 228.

3.34 Rydym felly yn argymell gweithdrefn arloesol ar gyfer Cymru sy'n fwy hyblyg na'r gweithdrefnau sy'n bodoli yn San Steffan. Rydym o'r farn y dylai’r weithdrefn fod yn gallu darparu ar gyfer gwahanol raddau o ddiwygio, gan addasu faint o graffu deddfwriaethol a wneir i faint o ddiwygio a wneir.

GWEITHDREFN I’R CYNULLIAD CENEDLAETHOL AR GYFER CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO

3.35 Rydym o'r farn y byddai'n ddymunol i Filiau cydgrynhoi neu godeiddio fod yn destun gwahanol raddau o graffu yn dibynnu ar bwysigrwydd y newidiadau i sylwedd y gyfraith a gynhwysir ynddynt. Rydym o'r farn y gallai hyn gael ei ddarparu gan un weithdrefn, cyhyd â’i bod yn hyblyg ac yn amlweddog. Trown yn awr i ystyried sut y gallai gweithdrefn o'r fath weithio.

3.36 Mae dwy brif wers y gellir eu dysgu o brofiad San Steffan ynglŷn â sut y gallai gweithdrefn ddeddfwriaethol symlach weithio yn y Cynulliad Cenedlaethol. Yn gyntaf, mae'r gwaith o graffu ar Filiau cydgrynhoi o dan y gweithdrefnau yn San Steffan yn cael ei wneud mewn pwyllgor, fel bod craffu priodol yn digwydd ond heb gymryd amser yn y siambrau.

3.37 Yr ail nodwedd nodedig sy'n gyffredin i'r gweithdrefnau hyn yw eu bod â’r nod o sicrhau y gallai'r ddeddfwrfa fod yn ffyddiog bod Biliau sy'n destun gweithdrefn arbennig yn addas ar gyfer y ffurf symlach hon o graffu. Mae Deddf Cydgrynhoi Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949 yn mynnu memorandwm gan yr Arglwydd Ganghellor yn ogystal â darparu ar gyfer craffu gan y Cyd-bwyllgor. I gyd-fynd â Biliau cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith ceir adroddiad gan Gadeirydd y Comisiwn, parti sy'n wleidyddol niwtral y tu allan i'r Llywodraeth. Yn y ddau achos mae cwnsleriaid seneddol, y drafftwyr deddfwriaethol arbenigol sydd â rhywfaint o annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth, yn rhoi tystiolaeth i'r pwyllgor.

3.38 Nid yw hyn yn unigryw i weithdrefnau arbennig San Steffan. Yn Seland Newydd, fel yr ydym wedi crybwyll, mae'n rhaid i Filiau gael eu hardystio fel bod yn briodol i basio drwy weithdrefn "Bil diwygiedig" gan Lywydd Comisiwn y Gyfraith, y Cyfreithiwr Cyffredinol, Barnwr Uchel Lys wedi ymddeol a enwebir gan y Twrnai Cyffredinol a'r Prif Gwnsler Seneddol.[19]

Ffydd yn y weithdrefn

3.39 Mae'r rhan a chwaraeir gan Gomisiwn y Gyfraith a'r cwnsleriaid seneddol yng ngweithdrefnau San Steffan a ddisgrifiwyd uchod, fel y broses ardystio yn Seland Newydd, yn hyrwyddo ffydd ar ran deddfwyr nad yw'r ddeddfwriaeth sy'n cael ei rhoi gerbron yn cynnwys newid o ran effaith y ddeddfwriaeth o fath a ddylai fod yn destun craffu gan y ddeddfwrfa lawn. Ein hargymhelliad cyntaf yw y dylid sefydlu dull tebyg o hyrwyddo ffydd mewn gweithdrefn ddeddfwriaethol yn y Cynulliad Cenedlaethol.

19 Deddf Ddeddfu 2012 (NZ), a 31.

3.40 Fel y nodwyd gennym uchod, mae Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol wedi argymell gweithdrefn sy'n cynnwys ardystiad gan gwnsleriaid deddfwriaethol. Rydym yn gweld swyddogaeth i gwnsleriaid deddfwriaethol yn ein gweithdrefn arfaethedig, ond rydym hefyd wedi ystyried ffyrdd eraill o hyrwyddo ffydd yn y weithdrefn. Rydym wedi ystyried y posibilrwydd o greu rhyw ffurf newydd o bwyllgor, ond rydym wedi diystyru hyn am y rhesymau a roddir ym mhennod 8. Yn hytrach, rhagwelwn swyddogaeth fwy sylweddol i'r Cwnsler Cyffredinol.

Swyddogaeth y Cwnsler Cyffredinol a chwnsleriaid deddfwriaethol

3.41 Y Cwnsler Cyffredinol yw swyddog cyfreithiol Llywodraeth Cymru. Mae llawer o swyddogaethau'r swydd yn cael eu cyflawni ar ran Llywodraeth Cymru, ond mae rhai eraill yn cael eu harfer yn annibynnol. Mae'r Cwnsler Cyffredinol yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac yn ateb cwestiynau yn y Cynulliad Cenedlaethol unwaith bob pedair wythnos. Mae swyddogaethau cyfansoddiadol y Cwnsler Cyffredinol yn cynnwys gwneud penderfyniadau ynghylch pa un a ddylid atgyfeirio darpariaeth Bil y Cynulliad (gan gynnwys Bil Llywodraeth Cymru) i'r Goruchaf Lys i gael dyfarniad ar ba un a yw o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.[20] Mae gan y Cwnsler Cyffredinol ddyletswydd i gynnal rheolaeth y gyfraith ac mae'n ysgwyddo'r cyfrifoldeb sydd gan Lywodraeth Cymru, ynghyd â'r Cynulliad, dros iechyd llyfr statud Cymru. Fel yr esboniodd Cwnsler Cyffredinol y Pedwerydd Cynulliad, Theodore Huckle QC, i'r Cynulliad yn 2011:

> Rhan o fy swyddogaeth i wrth ddarparu cyngor cyfreithiol i Lywodraeth Cymru yw sicrhau bod cyfrifoldeb y Llywodraeth am gyfanrwydd y llyfr statud yn cael ei gymryd i ystyriaeth yn briodol yn y Biliau y mae'n eu cynnig a'r is-ddeddfwriaeth y mae'n ei gwneud. Fy mlaenoriaeth i yw ceisio sicrhau bod deddfwriaeth Cymru yn gyson â rheolaeth y gyfraith ac yn effeithiol. Er mwyn gwneud hynny, mae'n hanfodol bod ein cyfreithiau yn hygyrch ac yn ddealladwy, yn glir ac yn rhagweladwy o ran eu heffaith.[21]

3.42 Yn San Steffan, mae cwnsleriaid seneddol, wrth ddrafftio Biliau, yn draddodiadol wedi cyflawni swyddogaeth ymgynghorol ehangach wrth sefydlu a chynnal ymdriniaeth gyson o safonau deddfwriaethol. Ar yr adegau prin pan nad yw'r cyngor hwn yn cael ei dderbyn gan Adran o'r llywodraeth sy'n cyfarwyddo, caiff cwnsleriaid seneddol gyfeirio'r mater at y Twrnai Cyffredinol. Rydym o'r farn fod y swyddogaeth ymgynghorol hon yn werthfawr ac o'r farn y byddai Cymru yn elwa ar roi swyddogaeth debyg i gwnsleriaid deddfwriaethol a'r Cwnsler Cyffredinol, wedi ei chefnogi yn achos Cymru gan y safonau deddfwriaethol ffurfiol a

20 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 112.

21 Cofnod Trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 4 Hydref 2011, Y Cwnsler Cyffredinol yn t 37.

argymhellwn ym mhennod 8.[22] Fel yr esboniodd y Fonesig Ustus Arden:

> Ymddengys i mi mai cwnsleriaid deddfwriaethol yw'r ceidwad mewn llawer o sefyllfaoedd. Mae'n rhaid iddynt, wrth gwrs, weithredu ar gyfarwyddiadau hyrwyddwyr y ddeddfwriaeth a drafftio'r ddeddfwriaeth fel y'u cyfarwyddir ond maent hefyd yn gallu cynghori a dylent wneud hynny pryd yr ymddengys y byddai cynigion deddfwriaethol yn tramgwyddo yn erbyn egwyddorion cyffredinol y gyfraith, gan gynnwys rheolaeth y gyfraith ei hun. Un o fanteision cael proffesiwn annibynnol o ddrafftwyr deddfwriaethol yw y dylent weithredu barn annibynnol ar fater mor bwysig â rheolaeth y gyfraith. Mae'n darparu diogelwch cyfansoddiadol pwysig i'r dinesydd. Yn wahanol i'r llysoedd, bydd drafftwyr yn gallu gweld y cyfan neu bron iawn y cyfan o'r ddeddfwriaeth a osodir gerbron y Senedd.[23]

3.43 Mae'r farn honno'n cadarnhau nifer o'r argymhellion yn yr adroddiad hwn, megis y dylai'r Swyddfa Codau, yr ydym yn argymell ei chreu ym mhennod 6, adrodd, trwy'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol, i'r Cwnsler Cyffredinol ac y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod yn atebol i'r Cynulliad o ran y rhaglen o godeiddio a argymhellwn yn y bennod honno.

3.44 Rydym yn awgrymu yn yr un modd y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod yn gyfrifol am argymell bod Bil codeiddio neu gydgrynhoi yn addas ar gyfer gweithdrefn symlach y Cynulliad Cenedlaethol. Awgrymwn y dylai'r Cwnsler Cyffredinol weithredu ar gyngor y Prif Gwnsler Deddfwriaethol a/neu, yn achos Bil sydd yn mynd law yn llaw ag adroddiad Comisiwn y Gyfraith, wneud yr argymhelliad ar sail yr adroddiad hwnnw.

3.45 Yn ymarferol, rydym yn disgwyl y bydd drafftwyr deddfwriaethol yn cynghori'r Cwnsler Cyffredinol ar ba weithdrefn sy'n addas ar gyfer gwahanol rannau o'r ddeddfwriaeth ac mae'n rhaid i'r Cynulliad fod â ffydd yn eu cyngor. Bydd ffydd yng nghyngor y swyddogion sy'n cyflawni cydgrynhoi a chodeiddio, ac yn enwedig, yn y drafftwyr deddfwriaethol, yn ganolog i lwyddiant y gwaith hwn. Bydd swyddogaeth y Cwnsler Cyffredinol yn bwysig o ran darparu atebolrwydd ar gyfer gweithdrefnau codeiddio yn ogystal ag wrth hyrwyddo rhaglen o godeiddio.

3.46 Cydnabyddwn y gallai rhai ystyried y Cwnsler Cyffredinol, fel aelod o Lywodraeth Cymru, fel rhywun nad yw'n ddigon annibynnol i gyflawni'r swyddogaeth hon. Rydym yn derbyn y bydd hi'n bwysig fod argymhellion y Cwnsler Cyffredinol yn cael eu rhesymu'n dryloyw a'u cyflwyno'n wrthrychol, gan ddatgan yn fanwl gywir effaith diwygiadau penodol. Esboniwn fecanwaith y weithdrefn arfaethedig isod. I'r graddau y mae Comisiwn y Gyfraith yn ymwneud ag ymarferion cydgrynhoi a

22 Am drafodaeth o swyddogaeth cwnsleriaid seneddol, gweler E C Page, Their Word is Law: Parliamentary Counsel and Creative Policy Analysis [2009] *Public Law* 790.

23 Y Gwir Anrhydeddus Fonesig Ustus Arden DBE, *The Impact of Judicial Interpretation on Legislative Drafting*, Araith allweddol y draddodwyd yng nghynhadledd Cymdeithas Cwnsleriaid Deddfwriaethol y Gymanwlad, Nairobi, Kenya (Medi 2007).

chodeiddio, gellir seilio argymhellion y Cwnsler Cenedlaethol ar ein hadroddiad i Lywodraeth Cymru.

Mecanwaith y weithdrefn

3.47 Law yn llaw â biliau a gyflwynir i'r Cynulliad Cenedlaethol ceir Memorandwm Esboniadol. Rydym yn trafod Memoranda Esboniadol ym mhennod 8. Rhagwelwn y bydd, yn achos Bil cydgrynhoi neu godeiddio, y bydd swyddogaeth bwysig yn y gwaith o baratoi'r Memorandwm Esboniadol yn cael ei chwarae gan gwnsleriaid deddfwriaethol sydd wedi drafftio'r Bil. Gallai fod yn ddefnyddiol i gwnsleriaid deddfwriaethol ddarparu tablau sy'n cydgysylltu adrannau o'r Bil ag adrannau o'r ddeddfwriaeth bresennol a chodi unrhyw bwyntiau o amheuaeth o ran a yw'r naill yn ailadrodd effaith y llall, fel yn San Steffan.

3.48 Y tu hwnt i hynny, mae gweithdrefn San Steffan ar gyfer gwaith cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith yn dibynnu ar adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith, wedi ei lofnodi gan ei Gadeirydd. Rydym o'r farn y byddai'n ddefnyddiol i'r trefniant hwn gael ei ailadrodd ar gyfer y Cynulliad, ond y dylai gweithdrefn y Cynulliad gynnwys Biliau sy'n caniatáu mwy o newid effaith y ddeddfwriaeth nag a ganiateir yng nghydgrynhoad Comisiwn y Gyfraith ac na fydd angen iddi fod yn ddibynnol ar gyfranogiad Comisiwn y Gyfraith.

3.49 I'r perwyl hwnnw, cynigiwn y dylai'r Memorandwm Esboniadol esbonio effaith yr adrannau sy'n mynd y tu hwnt i ailddatgan y gyfraith heb newid a'r cyfiawnhad dros eu cyflwyno. Pan fo'r newidiadau wedi eu hargymell gan Gadeirydd Comisiwn y Gyfraith ar y sail eu bod yn angenrheidiol er mwyn creu cydgrynhoi boddhaol, gall y Memorandwm Esboniadol gyfeirio at yr argymhelliad hwnnw a chael ei gadarnhau ganddo. Pan fo, fel y rhagwelwn y byddwn yn ei wneud yn ein prosiect ar gyfraith gynllunio yng Nghymru, Comisiwn y Gyfraith yn argymell newidiadau sy'n fwy pelllgyrhaeddol ond o natur dechnegol, gellir seilio'r Memorandwm Esboniadol unwaith eto ar y disgrifiad o'r newidiadau a gynhwysir yn ein hadroddiad. Pan fo'r newidiadau yn deillio o Swyddfa'r Cwnsleriaid neu o'n Swyddfa Codau arfaethedig, efallai y bydd angen i'r driniaeth ohonynt yn y Memorandwm Esboniadol fod yn waith i gwnsleriaid deddfwriaethol yn unig. Unwaith eto, awgrymwn, dylai fod yn hanfodol iddo gynnwys esboniad o'u heffaith a'r rheswm pam y cynigir hwy.

3.50 Argymhellwn ymhellach y dylai cywirdeb y Memorandwm Esboniadol yn hyn o beth gael ei gymeradwyo gan y Cwnsler Cyffredinol, a ddylai fod yn atebol i'r Cynulliad ynglŷn â hyn. Rhagwelwn y bydd y Cwnsler Cyffredinol yn rhoi rhyw ffurf o dystysgrif o'i fodlonrwydd ef neu hi gyda'r memorandwm. Rydym o'r farn fod hyn yn arbennig o bwysig pan nad oes gan gynnwys y Memorandwm Esboniadol gefnogaeth adroddiad gan gorff y tu allan i Lywodraeth Cymru, megis Comisiwn y Gyfraith.

3.51 Gallai'r Memorandwm Esboniadol, fe awgrymwn, gynnwys neu fynd law yn llaw ag argymhellion wedi'u rhesymu ynghylch pa a yw adrannau neu rannau penodol o Fil yn addas i bwyllgor graffu arnynt neu a ddylai'r Cynulliad llawn eu dadlau. Mater i'r Cynulliad, wrth gwrs (gan weithredu yn y lle cyntaf trwy'r pwyllgor a gynigiwn nesaf) fyddai derbyn neu wrthod argymhellion o'r fath.

Gweithdrefn yn y Cynulliad

3.52 Rydym yn rhagweld y dylai Bil ynghyd â Memorandwm Esboniadol wedi ei ardystio gan y Cwnsler Cyffredinol a, phan fo hynny'n berthnasol, adroddiad Comisiwn y Gyfraith gael ei gyflwyno wedyn i bwyllgor yn y Cynulliad Cenedlaethol. Gallai hwn fod naill ai'r Pwyllgor Busnes, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, pwyllgor pwnc perthnasol y Cynulliad Cenedlaethol neu bwyllgor newydd.[24] Rydym o'r farn mai mater i'r Cynulliad yw penderfynu ar y pwyllgor.

3.53 Rhagwelwn y byddai'r pwyllgor yn ystyried y Memorandwm Esboniadol ynghyd ag argymhellion y Cwnsler Cyffredinol ac y byddai'n adrodd i'r Cynulliad ar ba adrannau o'r Bil y dylai ef neu bwyllgor arall graffu arnynt a pha rai y dylai'r Cynulliad llawn graffu arnynt.

3.54 Y dull y dylai'r pwyllgor ei ddilyn yw, yn ein barn ni, cyfuniad o'r dull a ddefnyddir yn San Steffan i ymdrin â Biliau Cydgrynhoi a'r dull a ddefnyddir gyda bil diwygio annadleuol Comisiwn y Gyfraith. Pan mai'r cyfiawnhad dros newid yw ei fod yn angenrheidiol er mwyn creu cydgrynhoi boddhaol, rhagwelwn y byddai'r pwyllgor yn adolygu'r haeriad hwnnw ac ar yr un pryd yn gofyn iddo'i hun a yw'r newid er hynny o'r fath arwyddocâd fel y dylid ei drafod yn y Cynulliad. Mewn achosion eraill dylai ofyn iddo'i hun a yw'r diwygio arfaethedig yn ddadleuol.

3.55 Ymddengys i ni na fydd yr agwedd honno o'r weithdrefn ond yn gweithio'n foddhaol – ac mae'n debygol ond yn gweithio o gwbl – os yw'r pwyllgor yn symud ymlaen ar sail consensws, fel sy'n digwydd gyda Biliau diwygio annadleuol yn San Steffan. Mater i'r Cynulliad ei ystyried wrth ddrafftio'r rheol sefydlog berthnasol yw beth yw'r ffordd orau o ymgorffori'r nodwedd honno i'r broses, ond ymddengys i ni y gellid ei wneud trwy gyfuniad o gynrychiolaeth drawsbleidiol ar y pwyllgor (ac o bosibl cynrychiolaeth Aelodau Cynulliad annibynnol pe byddai'r achos yn codi) ynghyd â darpariaeth ar gyfer penderfyniadau pwyllgorau gael eu cymryd naill ai'n unfrydol neu, er mwyn osgoi rhoi grym anghymesur i leiafrifoedd, trwy fwyafrif a bennwyd.

3.56 Fel dull diogelu pellach, rydym yn awgrymu y dylai fod yn bosibl i Aelodau'r Cynulliad alw am ddadl ar adroddiad y pwyllgor. Gellid cyflawni hyn drwy alluogi Aelod Cynulliad i gyflwyno cynnig yn anghytuno ag agwedd benodol o argymhellion y pwyllgor. Pe byddai'r cynnig hwn yn cael ei gytuno gan y Cynulliad Cenedlaethol, byddai'r cymal perthnasol neu ran berthnasol o'r Bil wedyn yn cael ei roi gerbron y Cynulliad llawn. Unwaith eto, gellid rhoi ystyriaeth i'r cwestiwn o ba un a ddylai fod angen mwyafrif arbennig i drechu cynnig o'r fath.

3.57 Yn achos ein prosiect cyfraith cynllunio, er enghraifft, byddem yn disgwyl y gallai'r darn cychwynnol a ragwelir o godeiddio cynllunio fynd drwy'r weithdrefn ddeddfwriaethol symlach heb gael ei atgyfeirio ar gyfer craffu gan y Cynulliad

24 I gael rhestr o'r pwyllgorau presennol, gweler gwefan Llywodraeth Cymru: www.gov.wales. Rhestrir pwyllgorau'r Pedwerydd Cynulliad yn Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghorol Rhif 223, para 3.17 Comisiwn y Gyfraith.

Cenedlaethol llawn. Byddai'r pwyllgor yn gallu craffu'n ddigonol ar y diwygiadau technegol y disgwyliwn eu gwneud heb ddadl gerbron y Cynulliad llawn.

3.58 Gallai'r weithdrefn hon ddod â thair mantais sylweddol.

3.59 Yn gyntaf, byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn cadw rheolaeth ar ba un a yw Bil cydgrynhoi penodol sy'n gwneud newidiadau i sylwedd y gyfraith yn elwa ar weithdrefn symlach. Byddai ffydd Aelodau'r Cynulliad yn y broses yn cael ei atgyfnerthu gan y mesurau diogelwch deuol yn deillio o gyfranogiad y Cwnsler Cyffredinol a phwyllgor y Cynulliad.

3.60 Yn ail, byddai'n ei gwneud yn bosibl i agweddau technegol Bil gael eu hynysu rhag gwelliannau a yrrir yn wleidyddol, gan helpu i gadw ailddatganiad cydlynol y gyfraith a ffurfiwyd yn ofalus gan gwnsler deddfwriaethol yn ystod ei daith drwy'r weithdrefn ddeddfwriaethol, gan roi cyfle hefyd i agweddau diwygio dadleuol neu sylweddol y Bil fynd drwy broses graffu benodol os oes angen.

3.61 Yn drydydd, bydd yr esboniadau a roddir yn y Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio'r Pwyllgor at agweddau ar Filiau sy'n mynd y tu hwnt i ailddatgan ac ar yr un pryd yn dangos graddau a rhesymeg y newidiadau. Dylai hyn helpu'r pwyllgor i osgoi treulio gormod o amser ar rannau o Filiau nad ydynt ond ailddatganiad o'r gyfraith bresennol ac i adnabod yn haws y rhannau hynny sy'n addas ar gyfer craffu mewn pwyllgor neu graffu ar lawr y Cynulliad. Dylai'r craffu sydd ar Fil ddal i fod yn effeithiol, ond bod graddau'r craffu'n cael ei gyfyngu i'r hyn sy'n angenrheidiol ac yn gymesur.

Diwygio Biliau Cod yn ystod eu taith drwy'r broses ddeddfwriaethol

3.62 Yn y papur ymgynghori, gofynasom

> A yw ymgyngoreion 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?[25]

3.63 Cynigiwyd y syniad hwn yn betrus gennym gan gydnabod y byddai angen rhoi ystyriaeth bellach i ba un a fyddai'n bosibl drafftio a gorfodi rheol o'r fath.

3.64 Gwnaeth Keith Bush CF y sylw:

> Byddai anhawsterau ymarferol yn perthyn i unrhyw ymgais i lyffetheirio hawl y ddeddfwrfa i ddiwygio'r gyfraith a byddai rheol a fyddai'n ceisio gwneud hynny'n amhosibl i'w weithredu heb greu tensiynau a fyddai'n tanseilio hyder Aelodau yn yr egwyddor o godeiddio.

25 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-14 Comisiwn y Gyfraith.

CASGLIADAU

3.65 Rydym yn rhannu amheuon Mr Bush CF ynghylch rheol a fyddai yn amharu yn uniongyrchol ar ryddid Aelodau'r Cynulliad i gynnig gwelliannau i Filiau, er bod cynseiliau wedi datblygu yn y Cynulliad yn cyfyngu gwelliannau, er enghraifft yng nghyfnod 3 pellach.[26] Rydym yn credu, fel sydd wedi digwydd yn San Steffan, mai'r ffordd orau o hwyluso taith rhwydd Bil yw trwy fod Aelodau'r Cynulliad yn gwybod bod darpariaethau nad yw'r Cynulliad llawn yn craffu arnynt wedi mynd drwy broses craffu mewn pwyllgor yn unol â gweithdrefn yr ymddiriedir ynddi.

BILIAU DIWYGIO'R GYFRAITH "ANNADLEUOL" COMISIWN Y GYFRAITH

3.66 Fel yr ydym wedi ei nodi yn ein trafodaeth uchod, rydym o'r farn mai mater i'r Cynulliad yw penderfynu a yw adran o Fil yn "ddadleuol" ai peidio. Mae hynny yr un mor berthnasol i Fil sy'n cael yr effaith o ddiwygio sylwedd y gyfraith yn annibynol ar gydgrynhoi neu godeiddio. Rydym o'r farn y gallai'r Memorandwm Esboniadol sy'n mynd law yn llaw â Bil o'r fath ddisgrifio cwmpas unrhyw newidiadau o sylwedd sy'n cael ei gwneud a chynnwys neu fynd law yn llaw ag argymhellion ynglŷn ag addasrwydd adrannau ar gyfer eu craffu gan bwyllgor neu'r Cynulliad. Bydd disgrifiad o gwmpas y diwygiadau y mae'r Bil yn rhoi effaith iddynt yn ymarferol yn seiliedig ar adroddiad Comisiwn y Gyfraith a fydd yn mynd law yn llaw â'r Bil.

3.67 Rydym o'r farn y byddai'n gwbl briodol i un o bwyllgorau'r Cynulliad sy'n ystyried Bil o'r fath ffurfio'r farn nad oedd ei adrannau yn ddadleuol ac y dylai'r pwyllgor pwnc priodol graffu arnynt yn hytrach na'r Cynulliad llawn. Yn ein barn ni, gallai rheolau sefydlog ddarparu'n briodol ar gyfer hynny, yn ddarostyngedig i hawl y Cynulliad i wyrdroi penderfyniad y pwyllgor. Rydym yn trafod isod a oes gan y Cynulliad y pŵer i gyflwyno rheol o'r fath ar hyn o bryd.

CYFLWYNO'R GWEITHDREFNAU

3.68 Nid oes gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol ar hyn o bryd dros ei weithdrefnau deddfwriaethol ond caiff wneud darpariaeth ar gyfer ei weithdrefnau deddfwriaethol mewn rheolau sefydlog, yn ddarostyngedig i gyfyngiadau a osodir gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae Adran 111 o Ddeddf 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i reolau sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol wneud darpariaeth:

(1) ar gyfer trafodaeth gyffredinol ar Fil gyda chyfle i aelodau'r Cynulliad bleidleisio ar ei egwyddorion cyffredinol,

(2) ar gyfer ystyried, a rhoi cyfle i aelodau'r Cynulliad bleidleisio ar, fanylion Bil, ac

(3) ar gyfer cam terfynol lle gallai Bil gael ei basio neu ei wrthod.

26 Nodir darpariaethau'r Rheolau Sefydlog yng nghyfnod 3 pellach yn SO26.39 i 26.44.

3.69 Trwy adran 111(2) Deddf 2006, gellir gwneud darpariaeth wahanol ar gyfer Biliau sy'n “ailddatgan y gyfraith”. Mae cwmpas yr eithriad yn agored i ddadl: nid yw'n glir a yw’n berthnasol i filiau sydd wedi eu cyfyngu i ailddatganiad “pur” yn unig, neu i Filiau gan ystyried y graddau y maent yn cynnwys ailddatganiad pur, neu a yw’n ymestyn i Filiau cydgrynhoi gyda rhywfaint o ddiwygio traddodiadol yn San Steffan. Rydym yn tueddu i fod o'r farn bod yn rhaid derbyn bod y Senedd wedi bod yn ymwybodol o'i gweithdrefnau ei hun ac nad yw wedi bwriadu amddifadu’r Cynulliad o bŵer i wneud darpariaeth gyfatebol drwy reolau sefydlog.

3.70 Ar y llaw arall, nid yw adran 111(2) yn gwneud unrhyw gyfeiriad at ddiwygio cyfraith annadleuol. Nid ydym yn credu y gallai'r Cynulliad Cenedlaethol o dan adran 111 gyflwyno gweithdrefn ddeddfwriaethol symlach a fyddai’n hepgor trafodaeth gyffredinol ynghylch, neu ystyriaeth o’r manylion, Bil a oedd yn cyflwyno diwygio'r gyfraith gan y Cynulliad llawn. Os yw’r farn hon yn gywir, nid yw'r weithdrefn hyblyg yr ydym yn ei hargymell yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad Cenedlaethol.

3.71 Awgrymwn y dylid adolygu cwmpas pwerau’r Cynulliad i wneud rheolau sefydlog yng nghyd-destun y setliad datganoli sy’n datblygu.[27] Rydym yn nodi bod gan Senedd yr Alban gymhwysedd dros ei gweithdrefnau deddfwriaethol ei hun o dan Ddeddf yr Alban 1998.[28]

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

(1) Biliau codeiddio neu gydgrynhoi sy’n cynnwys newid i’r gyfraith neu ddiwygio’r gyfraith; a

(2) Biliau diwygio cyfreithiol eraill a baratoir gan Gomisiwn y Gyfraith,

pan fo’r Cynulliad o’r farn nad yw’r newidiadau na’r diwygiadau yn rhai dadleuol.

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

27 Cyflwynwyd Bil Cymru i’r Senedd a chafodd ei ddarlleniad cyntaf heb ddadl ar 7 Mehefin 2016.

28 Deddf yr Alban 1998, ad. 22 a 29, atodlen 3 a 5.

Argymhelliad 6: Dylai un o bwyllgorau'r Cynulliad ystyried y Bil a'r Memorandwm Esboniadol a'r argymhellion ynghylch addasrwydd adrannau ar gyfer eu craffu gan bwyllgor neu'r Cynulliad. Dylai'r pwyllgor benderfynu a yw adrannau penodol o Fil yn ddadleuol, neu'n gwneud newidiadau o sylwedd i'r gyfraith bresennol fel bod angen craffu gan y Cynulliad llawn, tra bod eraill yn addas ar gyfer craffu gan bwyllgor priodol.

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

PENNOD 4
CYNNAL A CHADW CODAU

CYFLWYNIAD

4.1 Trown yn awr i ystyried yn fwy manwl sut i sicrhau un o brif fanteision codeiddio yn hytrach na chydgrynhoi traddodiadol, sef cadw uniondeb cod er gwaethaf y ffaith fod diwygio deddfwriaethol yn effeithio ar ei bwnc.

4.2 Gofynnodd ein papur ymgynghori gyfres o gwestiynau mewn perthynas â chadw codau a'u cynnal. Yma rydym yn adolygu'r ymatebion ac yn manylu ar ein hargymhellion. Yn gyntaf rydym yn ystyried sut y dylid gwahaniaeth rhwng codau a deddfwriaeth arall, ac yna trown at y disgyblaethau gweithdrefnol a fydd yn ofynnol i ddiogelu a chadw codau ar ôl iddynt gael eu cydnabod fel y cyfryw.

GWAHANIAETHU RHWNG CODAU A DEDDFAU

4.3 Yn ein papur ymgynghori gwnaethom esbonio ein barn ragarweiniol y byddai manteision i adnabod darn o ddeddfwriaeth fel cod yn hytrach nag fel Deddf. Y brif fantais a welsom yw y byddai hyn yn galluogi cyflwyno arloesedd gweithdrefnol sy'n berthnasol i godau i hwyluso eu mabwysiadu a'u cynnal wedyn. Felly gofynasom y cwestiwn canlynol:

> A ddylid rhoi'r pŵer mewn statud i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu codau a Deddfau Cynulliad ….?[1]

Gwersi o'r ymgynghoriad

4.4 Rhoddodd rhai ymgyngoreion sylw penodol i'r angen i greu gwahaniaeth rhwng Deddfau a chodau. Dadleuodd Canolfan Llywodraethiant Cymru fod sefydlu gwahaniaeth rhwng codau a Deddfau yn "hanfodol". Roeddent yn dadlau hefyd y dylid cyflwyno'r gwahaniaeth hwn mewn deddfwriaeth sylfaenol sy'n deillio o'r Cynulliad Cenedlaethol oherwydd:

> y byddai'n tanlinellu natur yr ymdrech fel cam cyfansoddiadol a chyfreithiol i Gymru, yn hytrach na bod ond yn fenter polisi'r Llywodraeth.

4.5 Fodd bynnag, roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru yn cydnabod, pe na byddai'r Bil Cymru a oedd ar ddod yn rhoi'r cymhwysedd angenrheidiol i'r Cynulliad Cenedlaethol wneud hynny, gallai'r Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach roi'r gwahaniaeth ar waith trwy reolau sefydlog. Roedd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) yn rhannu'r farn hon:

[1] Rydym yn mynd i'r afael ag ail ran y cwestiwn ymgynghori hwn isod ym mharagraffau 4.28 i 4.44. Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 8-4.

> Gallai'r Cynulliad ddiwygio Rheolau Sefydlog i greu a diwygio Codau gan ddefnyddio pwerau sydd eisoes yn bodoli. Fodd bynnag, byddai angen deddfwriaeth sylfaenol, y tu hwnt i gymhwysedd presennol y Cynulliad, ar gyfer rhai materion ffurfiol ond pwysig, megis cynnwys Codau fel deddfiadau yn y Ddeddf Dehongli. Rwy'n disgwyl y bydd y Bil Cymru sydd ar ddod, os bydd yn cael ei deddfu, yn rhoi rheolaeth i'r Cynulliad dros ei drefniadau ei hun ar gyfer deddfwriaeth ac felly'n dod â chreu system Codau o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Byddai hyn yn osgoi'r angen i roi pŵer penodol i'r Cynulliad trwy Ddeddf Senedd y DU, a fyddai'n anghyson â llwybr cyfansoddiadol y Cynulliad.

4.6 Ar y llaw arall, roedd yr Athro Thomas Watkin yn amau a fyddai cyflwyno gwahaniaeth ffurfiol yn fuddiol, a dywedodd:

> Nid oes rheswm i gredu y byddai newid ffurf yn cynorthwyo tasg deddfwyr, ac mae'n annhebyg y byddai fformat newydd anghyfarwydd o gymorth i graffu a dadlau, er mewn deddfwriaeth ifanc fel y Cynulliad Cenedlaethol, gallai fod yn haws cydweddu a chyflawni newid o'r fath.

4.7 Yn ogystal, un o'r pryderon allweddol a fynegodd Daniel Greenberg (Berwin Leighton Paisner LLP), yw y bydd creu math arall eto o ddeddfwriaeth yn cael yr effaith o ddrysu dinasyddion, yn hytrach na'u cynorthwyo. Rhybuddiodd Mr Greenberg yn erbyn “cyflwyno haen newydd o gymhlethdod i’r llyfr statud trwy wahaniaethu rhwng codau a deddfwriaeth arall”.

Gwahaniaethu rhwng codau a Deddfau: casgliadau

4.8 Gwelwn werth mewn gwahaniaethu rhwng codau a Deddfau eraill y Cynulliad. Mae labelu darn o ddeddfwriaeth fel, er enghraifft, “y Cod Cynllunio”, yn hytrach na’r “Ddeddf Cynllunio”, yn arwydd cryfach bod ei destun yn gynhwysfawr o ran y ddeddfwriaeth am gynllunio. Mae gan y defnydd o'r term "cod" swyddogaeth wrth ddweud wrth ddinasyddion mai dyma’r lle i chwilio am y ddeddfwriaeth sylfaenol am gynllunio. Mae hefyd yn arwydd clir i ddeddfwyr bod angen osgoi peryglu cydymffurfiad y ddeddfwriaeth â'i disgrifiad; mewn geiriau eraill yr angen i ddilyn yr hyn yr ydym yn cyfeirio ato fel “disgyblaeth” wrth ddeddfu yn ddiweddarach mewn maes pwnc cod.

4.9 Ar y llaw arall, gwelwn rym y gwrthwynebiadau a fynegwyd gan ymgyngoreion i greu math newydd o ddeddfwriaeth yn ffurfiol a daethom i'r casgliad fod gwneud hynny'n ddiangen. Yn hytrach, awgrymwn y dylai cod, mewn termau ffurfiol, fod yn Ddeddf y Cynulliad sy'n disgrifio ei hun fel cod. Er enghraifft, gallai adran 1 statud y bwriedir iddo weithredu fel cod nodi "gellir cyfeirio at y Ddeddf hon fel y Cod Addysg". Dyma sut y gwahaniaethir rhwng codau a Deddfau eraill mewn rhai o wledydd y Gymanwlad. Er enghraifft, mae adran 1 Cod Troseddol Canada yn datgan "this Act may be cited as the Criminal Code".[2] Yn yr un modd, mae adran 1 o God Troseddol Awstralia yn dweud “This Act may be cited as the Criminal Code

[2] Mae hyn yn gyffredin i godau eraill yng Nghanada. Gwelerh er enghraifft, adran 1 Cod Llafur Canada sy'n dweud “this Act may be cited as the Labour Code”, sydd ar gael ar-lein yma: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-2/page-1.html (gwelwyd ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

Act 1995." Mae'n well gennym ni "Cod" na "Deddf Cod" ond mater i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad yw hwnnw. Gellid adlewyrchu'r dynodiad dewisedig wedyn yn nheitl byr y Ddeddf wrth ei hargraffu.

4.10 Lle, fel yn achos ein prosiect cyfraith cynllunio Cymru, nad yw codeiddio cynhwysfawr yn cael ei gyflawni ag un Ddeddf, ond yn cael ei ddatblygu dros gyfres o Ddeddfau, gallai pob un ddweud ei bod yn cynrychioli cam tuag at greu cod cynhwysfawr. Byddai gan ddarpariaeth o'r fath gysylltiadau â chymalau diben y byddwn yn eu trafod ym mhennod 8. Mae'r rheolau gweithdrefnol yr ydym yn mynd ymlaen i'w trafod isod yn gallu bod yn berthnasol i Ddeddfau sy'n cynnwys darpariaethau o'r fath. Ein barn ragarweiniol yw y gellid yn briodol rhoi'r teitl "Cod Cynllunio" i'r darn o ddeddfwriaeth y bwriedir iddo ddeillio o'n prosiect cyfraith cynllunio Cymru, gan nodi ei swyddogaeth yn y prosiect codeiddio, er na fydd y codeiddio y bydd yn ei gyflawni ar y cychwyn yn gynhwysfawr.

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

Cydnabod Biliau fel codau

4.11 Yn ein papur ymgynghori awgrymasom y byddai'n bosibl i'r Cynulliad ddeddfu cod o'r fath; y cwbl fyddai ei angen fyddai i Reolau Sefydlog bennu bod nodweddion cod yn gymwys pan fyddai offeryn â'r enw hwnnw'n cael ei basio. Fodd bynnag, ein barn ragarweiniol oedd y byddai'n well i ddeddfu ddigwydd yn gyntaf, ac yna i broses gydnabod ar wahân gael ei dilyn.

4.12 Roeddem o'r farn hon am ddau reswm. Y cyntaf yw y gellid gwella 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 sefyll fel codau. Mewn achos o'r fath, mae'r broses gydnabod o anghenraid yn wahanol i'r broses ddeddfu.

4.13 Gwnaethom hefyd ystyried y gallai rheolau sefydlog wneud darpariaeth fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol y dylai Bil sydd wedi pasio ei holl gyfnodau sefyll fel cod neu gynnig ffurfiol i dynnu statws cod oddi ar ddeddfiad. Roeddem o'r farn y gallai cynnig bod deddfiad yn sefyll fel cod fod yn enw'r aelod sy'n gyfrifol am y bil, neu yn enwau'r aelod hwnnw a'r Llywydd.

4.14 Felly gofynasom y cwestiynau canlynol:

> 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?
>
> 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?[3]

[3] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-6 ac 8-7.

Gwersi o’r ymgynghoriad

4.15 Dadleuai rhai ymgyngoreion y dylai’r rheolau sefydlog wneud darpariaeth ar gyfer cynnig ffurfiol y dylid cydnabod neu dynnu ymaith statws Bil fel cod. Datganodd Llywodraeth Cymru:

> Yn amodol ar ystyriaeth o’r drafodaeth yn yr Adroddiad ymddengys bod hyn yn debygol o fod yn fecanwaith doeth i'w gynnwys mewn proses godeiddio. Gellid hefyd ystyried mecanwaith o ryw fath a fyddai'n gallu trosi Bil sydd er enghraifft yn cwmpasu mwy nag un maes pwnc (yn unol ag ewyllys gwleidyddol ar y pryd) yn ddeddfwriaeth sy'n addas o fewn cod neu strwythur wedi'i gydgrynhoi.

4.16 Gwnaeth Huw Williams (Geldards LLP) y sylw canlynol:

> Byddwn yn cefnogi datrysiad wedi'i seilio ar Reolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol. Rwy'n rhagweld y byddai’r Cynulliad trwy benderfyniad yn datgan bod deddfiad yn “God”. Gallai canlyniad hyn olygu pe byddai Bil yn cael ei gyflwyno yn y dyfodol a bod y Llywydd yn datgan ei fod o fewn cwmpas y “Cod” yna gallai'r Bil fynd yn ei flaen dim ond trwy ddiwygiadau i'r Cod oni bai bod y Cynulliad yn penderfynu i'r gwrthwyneb – efallai trwy uwch fwyafrif, er enghraifft 60%. Does bosib mai’r egwyddor a ddylai fod yw ar ôl i bwnc gael ei godeiddio yna dylai newidiadau i'r gyfraith fod trwy ddiwygiadau i'r Cod yn unig, a bod Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn diogelu’r egwyddor hon.

4.17 Hefyd roedd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain o’r farn y byddai darpariaeth o'r fath yn “ddoeth”.

4.18 Fodd bynnag, nid oedd pob ymgynghorai yn cytuno. Dadleuodd Keith Bush CF:

> Mae’n ymddangos yn od y gallai darn o ddeddfwriaeth dderbyn statws cod *ex post facto.* Os ceir ewyllys ac adnoddau i lunio cyfres o godau, dylai gweithdrefnau’r Cynulliad eu cydnabod felly o’r cychwyn, fel y gallent gael y math priodol o graffu.

4.19 Nododd Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor):

> mae hyn yn ymddangos yn briodol, ond dylai codau gael yr un statws cyfreithiol cyffredinol â Deddfau eraill. Dylai'r adnabyddiaeth o gael statws cod fod yno'n bennaf i sicrhau datblygiad a chynnal a chadw priodol yn unol ag unrhyw weithdrefn a ddatblygwyd (yn unol â chwestiwn 8-5) a sicrhau'r rhagdybiaeth bod y ddeddfwriaeth newydd ar yr un pwnc yn cael ei chyflawni trwy ddiwygio’r cod (cwestiwn 8-4).

4.20 Roedd y rhan fwyaf o ymgyngoreion, a oedd yn cynnwys Cyngor Gofal Cymru, Dr Nason a Chymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain, o’r farn y dylai fod yn ofynnol i'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil a'r Llywydd gyda'i gilydd gyflwyno cynnig bod deddfiad yn sefyll fel cod. Roedd Marie Navarro (YourLegalEyes) o’r farn nad oedd ond angen i'r cynnig fod yn enw'r Llywydd.

4.21 Awgrymodd Mr Williams:

> Dylai'r cynnig i ddatgan bod Deddf yn God fod yn enw'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil ar y cychwyn. Yn yr un modd, rwyf yn awgrymu y mai dim ond drwy Fil y dylid tynnu statws Cod (i alluogi craffu ar y rhesymau pam nad yw codeiddio bellach yn briodol neu yr ystyrir ei fod wedi methu) ac nid trwy gynnig syml. Yn ymarferol, bron yn ddieithriad bydd yn rhaid i'r aelod sy'n gyfrifol am Fil Cod fod yn Weinidog o gofio'r adnoddau sy'n ofynnol ar gyfer datblygu Cod. Fel y nodwyd eisoes, awgrymwn y dylai fod gan y Llywydd y pŵer i benderfynu a yw Bil yn Fil sy'n "diwygio Cod" neu'n Fil annibynnol mewn perthynas â phwnc heb ei godeiddio.

4.22 Mae hyn hefyd yn cyd-fynd â barn Llywodraeth Cymru ar y mater hwn:

> Mater i'r Goron yw cyhoeddi a threfnu'r llyfr statud ac felly mae'n fater i'r weithrediaeth. O ganlyniad, dylai cynnig o'r fath fod yn enw aelod o Lywodraeth Cymru. Byddai hyn yn amodol ar graffu a chymeradwyaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn y ffordd arferol.

Casgliadau

4.23 Fel yr esboniwyd uchod, nid ydym o'r farn fod angen creu gwahaniaeth ffurfiol rhwng Deddfau a chodau. Yn hytrach, rydym wedi dod i'r casgliad y dylid cydnabod Deddf y Cynulliad fel cod trwy ddarpariaeth ar wyneb y Ddeddf a thrwy ei theitl byr. Os defnyddir y dechneg hon, byddai'n bosibl mewnosod neu ddileu'r cymal perthnasol ar unrhyw gyfnod diwygio o'r broses ddeddfwriaethol. Cytunwn â Mr Bush CF ei bod yn fwy tebygol y bydd addasrwydd neu ddiffyg addasrwydd Bil i'w gyflwyno fel cod yn amlwg o'r cychwyn ac na fydd yn newid yn ystod hynt y Bil trwy'r Cynulliad. Mae ein techneg arfaethedig yn cynnig digon o hyblygrwydd i ddarparu ar gyfer yr achlysur eithriadol.

4.24 Gwnaethom awgrymu yn ein papur ymgynghori y gallai rhai o Ddeddfau'r Cynulliad sydd eisoes mewn grym fod yn gymwys i'w cydnabod fel codau.[4] Yn unol â'n hargymhelliad y dechneg i gyflawni hyn fyddai mewnosod darpariaeth agoriadol briodol a diwygio teitl y Ddeddf. Nid ydym yn awgrymu y bydd angen diwygio Deddf mewn perthynas â hyn yn unig. Rydym yn awgrymu os bydd deddfwriaeth sydd eisoes yn bodoli yn cael ei chydnabod fel deddfwriaeth sy'n haeddu statws cod, dylai'r disgyblaethau cod a awgrymwn isod gael ei dilyn pan fydd deddfwriaeth newydd yn y maes pwnc perthnasol yn cael ei gwneud. Byddai'r adran "cod" briodol yn cael ei chyflwyno gan ddiwygiad ynghyd ag unrhyw ddiwygiadau eraill sy'n cael eu gwneud ar yr adeg honno.

4.25 Roedd y papur ymgynghori yn rhagweld statws cod yn cael ei roi neu ei dynnu ymaith o ganlyniad i gynnig yn y Cynulliad, a chafodd ein cwestiwn ymgynghori ei ffurfio yn unol â hyn. Canlyniad ein hargymhellion bod statws cod yn ei atodi i bresenoldeb darpariaeth cod yn y ddeddfwriaeth yw y bydd ei roi neu ei dynnu yn fater o ddiwygio'r ddeddfwriaeth. Penderfyniad i'r aelod sy'n cyflwyno'r Bil fyddai pa un a yw Bil yn cynnwys cymal cod ar adeg ei gyflwyno. Credwn y gallai cynnig diwygiad i'r Bil i fewnosod neu dynnu cymal o'r fath gael ei gwmpasu, rydym yn credu, gan y rheolau sefydlog yn yr un ffordd â diwygiadau eraill.

[4] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.95 i 8.100.

DISGYBLAETH I GADW CODAU

4.26 Mae cyflwyno disgyblaeth o gadw codau yn nodwedd allweddol o'n model codeiddio. Er mwyn gwireddu manteision codeiddio, mae'n rhaid i god barhau i fod y ffynhonnell gynhwysfawr, a'r unig ffynhonnell o ddeddfwriaeth ar bwnc penodol. Felly bydd angen sicrhau bod newidiadau i bolisi ym maes pwnc cod yn cael eu deddfu fel diwygiadau neu ychwanegiadau i'r cod yn hytrach na fel deddfwriaeth annibynnol.

4.27 Yn ein papur ymgynghori, awgrymasom y gellid cyflawni hyn pe byddai rheol, pan fo cod perthnasol ar waith, y gallai deddfwriaeth newydd ddim ond dod i rym trwy ddiwygio'r cod. Ein barn ragarweiniol oedd y byddai'r rheol hon yn cael ei chynnwys yn fwyaf priodol mewn deddfwriaeth sylfaenol.[5] Cyfeiriwn at y rheol hon fel y "ddisgyblaeth cod". Felly gofynasom:

> 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?[6]

Gwersi o'r ymgynghoriad

4.28 Yn gyffredinol roedd ymgyngoreion o blaid cadw codau trwy ragnodi, pan fo cod ar waith, mai'r unig ffordd o roi effaith i ddeddfwriaeth ychwanegol o fewn maes pwnc y cod ddylai fod i ddiwygio'r cod.

4.29 Roedd Cymru'r Gyfraith yn ddiamwys o ran eu cefnogaeth i gyflwyno disgyblaeth i gadw codau:

> Dylai gwahaniaeth clir fod rhwng Deddfau a chodau, a dim ond trwy ddiwygio'r cod y dylai deddfwriaeth sy'n ymwneud â chodau gael effaith, er budd eglurder a hygyrchedd.

4.30 Nid oedd gan Lywodraeth Cymru farn gadarn ar y cwestiwn ymgynghori hwn ond gwnaethant gydnabod:

> Mae angen mecanwaith neu broses o ryw fath er mwyn cynnal deddfwriaeth sydd newydd ei chydgrynhoi mewn ffurf drefnus a hygyrch.

4.31 Ymhlith yr ymgyngoreion a oedd o blaid disgyblaeth cod roedd David Gardner (Swyddfa Llys Gweinyddol Caerdydd), Dr Nason, Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain, a Chanolfan Llywodraethiant Cymru.

4.32 Nid oedd yr holl ymgyngoreion o'r farn fod disgyblaeth cod yn ddymunol. Datganodd y Gymdeithas Landlordiaid Preswyl:

[5] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.88 i 8.89.

[6] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 8-4.

> Rydym am dynnu sylw at y ffaith fod rhai o'r cynigion yn y papur ymgynghori mewn perthynas â chodeiddio mewn perygl o gyflwyno canlyniadau na ellir eu rhagweld. Rhai fel cyfyngu deddfwriaeth bellach ar feysydd lle mae cod eisoes yn bodoli i ddod i rym trwy ddiwygiadau i'r cod, neu ei bod yn bosibl cyfuno holl gymhlethdodau cyfraith gwlad a statud mewn un cod cynhwysfawr, gan gynnal symlrwydd. Er y byddem yn dweud y gallai codeiddio fod yn nod glodwiw, nid ydym yn cytuno â'r graddau o newid y byddai'n ei orfodi ar broses y Cynulliad Cenedlaethol ac mae angen datrys llawer o faterion technegol o hyd er mwyn darparu sicrwydd digonol.

4.33 Yn ogystal, roedd rhywfaint o anghytuno ymhlith yr ymgyngoreion a oedd yn cefnogi disgyblaeth cod ynglŷn â dau fater allweddol: pa mor llym y dylid cymhwyso'r ddisgyblaeth hon, a ble y dylai gael ei rhagnodi?

Pa mor llym y dylid cymhwyso’r ddisgyblaeth?

4.34 Roedd rhai o'r ymgyngoreion o’r farn na fyddai'n ddymunol i'r ddisgyblaeth gael ei chymhwyso'n rhy llym. Yn gyffredinol daeth ymgyngoreion i'r casgliad nad oedd rheol anhyblyg yn ddymunol.

4.35 Awgrymodd Dr Nason:

> Dylid cael rhagdybiaeth gychwynnol o leiaf na all deddfwriaeth bellach ym maes pwnc y cod ddod i rym heblaw drwy ddiwygio’r cod, mae hyn yn lleihau'r posibilrwydd o ddarnio. Fodd bynnag, efallai y bydd hi’n bosibl meddwl am enghreifftiau lle nad diwygio’r cod yw'r llwybr delfrydol i gyflawni nod deddfwriaethol.

4.36 Roedd yr Athro Inge Backer (Prifysgol Oslo) hefyd o’r farn y dylai fod cyfle i alluogi deddfwriaeth annibynnol sy'n rhan o faes pwnc cod gael ei phasio:

> Yn ôl yr hyn a ddeallaf, bydd eich cynnig i fabwysiadu codau yn system gyfreithiol Cymru yn rhagwahardd diwygiadau ar ffurf statudau atodol ac ar wahân. Does bosib na fydd hyn yn helpu i gadw goruchwyliaeth ar gyfraith statud ar ôl ei gyflawni drwy godeiddio. Er hynny, rwy’n meddwl tybed a ellir cynnal gwaharddiad llym yn erbyn deddfwriaeth ar wahân yn ymarferol.

Ble dylai'r ddisgyblaeth gael ei rhagnodi?

4.37 Roedd rhai o'r ymgyngoreion o blaid gosod y ddisgyblaeth yn neddfwriaeth sylfaenol y Cynulliad Cenedlaethol oherwydd ei phwysigrwydd. Fodd bynnag, mae hyn y tu hwnt i gymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu ar ddulliau deddfu, fel y nodwyd gan y Fonesig Rosemary Butler AC.

4.38 Hyd yn oed pe byddai Bil Cymru yn darparu'r cymhwysedd gofynnol i'r Cynulliad Cenedlaethol, barn Mr Bush CF oedd:

> Nid yw’n ymddangos bod angen deddfwriaeth er mwyn gwarchod cymeriad cod trwy wahardd deddfwriaeth a fyddai’n newid ei effaith oni bai fod y ddeddfwriaeth honno’n diwygio’r cod. Gellid sicrhau hynny trwy Reolau Sefydlog y Cynulliad.

Casgliadau

4.39 Er mwyn i system godeiddio fod yn llwyddiannus, rydym o'r farn fod angen cyflwyno disgyblaeth cod i gadw codau drwy ragnodi, pan fo cod ar waith, mai dim ond trwy ddiwygio'r cod y dylai deddfwriaeth bellach ym maes pwnc y cod ddod i rym.

4.40 Rydym yn cydnabod bod angen rhywfaint o hyblygrwydd yn y system codeiddio. Ni all y ddisgyblaeth fod yn absoliwt. Dylai fod yn bosibl i ddeddfwriaeth o fewn maes pwnc cod gael ei deddfu y tu allan i'r cod hwnnw os mai dyna ddewis y Cynulliad. Fodd bynnag, er mwyn i'r ddisgyblaeth fod yn effeithiol o ran cadw codau, dylid dylid ond gwneud hyn mewn amgylchiadau eithriadol. Os yw' hi'n rhy hawdd deddfu yn groes i ddisgyblaeth y cod, yna bydd y broses codeiddio yn cael ei rhoi mewn perygl.

4.41 Rydym yn argymell felly, pan fo aelod o Lywodraeth Cymru neu unrhyw Aelod Cynulliad arall yn penderfynu hyrwyddo deddfwriaeth yn groes i ddisgyblaeth y cod, y dylai fod gofyniad i gyfiawnhau gwneud hynny. Dylid darparu'r cyfiawnhad hwn i'r ddeddfwrfa yn y Memorandwm Esboniadol sy'n mynd law yn llaw â Bil ym maes pwnc cod.[7] Byddai hyn yn destun craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol yn rhan o broses ddeddfwriaethol y Bil hwnnw. Rhagwelwn y byddai'r Pwyllgor Busnes neu bwyllgor arall sy'n craffu ar y Bil yng nghyfnod 1 y broses ddeddfwriaethol yn adrodd i'r Llywydd os na chafodd ei argyhoeddi gan y cyfiawnhad dros wyro o'r ddisgyblaeth codau. Caiff y swyddogaeth a ragwelwn ar gyfer y Llywydd ei thrafod ymhellach isod.

4.42 Gan na ellir gwarantu y byddai gweithdrefnau mewn rheolau sefydlog yn llwyddo i gynnal y ddisgyblaeth codau, dylai hefyd fod yn bosibl i ddeddfwriaeth annibynnol gael ei hintegreiddio mewn cod, pan fo hynny'n briodol, yn ddiweddarach. Rydym yn ystyried y math hwn o "dacluso" technegol, adferol ar godau isod.

4.43 Cydnabyddwn fod cyflwyno disgyblaeth cod yn angenrheidiol ond nid yw'n ddigonol i godeiddio fod yn llwyddiannus. Mae angen ymrwymiad Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i'r prosiect codeiddio. Mae cyfrifoldeb ar wahanol weithredwyr yn Llywodraeth Cymru ac yn y Cynulliad Cenedlaethol. Mae gan Gwnsleriaid Deddfwriaethol ddyletswydd rheng flaen i sicrhau bod polisi ym mhwnc cod yn cael ei roi ar waith trwy ddiwygiad i'r cod. Gellir diogelu pwysigrwydd y swyddogaeth hon yng nghanllawiau drafftio Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Rydym yn ystyried isod sut y gellir monitro cydymffurfiad â'r disgyblaethau codau hefyd trwy gyfrifoldebau a roddir ar y Cwnsler Cyffredinol, a chyflwyno safonau deddfwriaethol.[8]

4.44 Mae'n rhaid i weinidogion, swyddogion polisi ac Aelodau'r Cynulliad hefyd ddeall pwysigrwydd sicrhau bod codau'n cael eu cadw. Bydd hyn yn gofyn am newid mewn diwylliant deddfu, ond rydym o'r farn, fel y mae'r Arglwydd Brif Ustus wedi ei nodi, bod:

7 Rydym yn esbonio'r Memoranda Esboniadol ym mhennod 7.

8 Gweler pennod 7.

> awydd i ddiwygio ymhlith barnwyr, gwleidyddion, academyddion, y sector gwirfoddol a chyngor a llawer mwy.[9]

4.45 Rydym yn gwneud yr argymhellion canlynol ac yn ei adael i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad i ddewis y ffordd orau o osod y gofynion hyn.

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

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

Penderfynu bod darpariaethau Bil yn rhan o faes pwnc cod sy'n bodoli

4.46 Yn ein papur ymgynghori awgrymasom y dylai Llywydd y Cynulliad Cenedlaethol fabwysiadu'r swyddogaeth o benderfynu a yw darpariaethau bil o fewn maes pwnc cod. Mae'r Llywydd eisoes yn gyfrifol am wneud datganiad pan gyflwynir Bil am ba un a yw'r Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.[10]

4.47 Felly gofynasom i'r ymgyngoreion:

> A ddylai'r Llywydd benderfynu pa un a yw Bil cyfan, neu ran o Fil, yn rhan o bwnc cod ai peidio?[11]

4.48 Nid oedd Llywodraeth Cymru wedi ei hargyhoeddi mai'r Llywydd fyddai orau i wneud y dasg hon:

> Rydym o'r farn mai mater i'r weithrediaeth yn bennaf yw hwn (a byddai hyn eto yn destun craffu). Er hyn, gallai swyddogaeth i'r Llywydd hefyd fod yn bosibl cyhyd (unwaith eto) nad yw'n peryglu swyddogaeth y weithrediaeth wrth gynnal y llyfr statud.

4.49 Awgrymodd Dr Nason:

> mae'n rhaid cael ymgynghori digonol ag adrannau meysydd pwnc priodol ac adrannau cyfreithiol gan ei gwneud yn bosibl i greu barn briodol o gytbwys. Hefyd mae'n rhaid cael gweithdrefn addas wedyn i ganiatáu herio'r penderfyniad hwn.

4.50 Dadleuodd Mr Greenberg, a oedd yn gwrthwynebu codeiddio, bod yr angen i ddarparu ar gyfer penderfyniad o'r fath:

[9] Arglwydd Thomas Cwmgïedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, "The Law of Wales: Looking Forwards (Araith yng Nghynhadledd Cymru'r Gyfraith, 9 Hydref 2015). Mae'r araith lawn ar gael yn: https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/10/speech-lcj-legal-wales-speech.pdf (ymweliad diwethaf 15 Mehefin 2016).

[10] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 110(3).

[11] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 8-8.

yn dangos y cymhlethdod diangen, a'r cyfle newydd ar gyfer dryswch a her, y byddai'r greadigaeth newydd hon yn arwain atynt.

4.51 Rydym yn cytuno â Llywodraeth Cymru mai swyddogaeth y weithrediaeth ar y cychwyn yw penderfynu a yw darpariaeth benodol yn rhan o faes pwnc cod, er ein bod o'r farn ei bod hefyd yn rhan o gyfrifoldebau'r Cynulliad yn ei swyddogaeth o fod y deddfwr a fydd yn trosi'r Bil yn gyfraith. Yr hyn yr ydym yn ystyried yma yw: beth fydd yn digwydd pan *na* fydd y weithrediaeth wedi nodi Bil neu ran o Fil yn rhan o faes pwnc cod pan y dylai fod wedi gwneud hyn. Rydym yn tybio y byddai hynny'n digwyddiad cymharol anarferol, ond mae angen mecanwaith yn y broses ddeddfwriaethol sy'n helpu'r Cynulliad i sicrhau bod Biliau neu rannau o Filiau sy'n rhan o faes pwnc cod yn cael eu nodi a'u trin felly.

4.52 Gwelwn rinwedd mewn cael rheolau sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol yn galluogi'r Llywydd i gyflwyno cynnig bod Bil (yn ei gyfanrwydd neu'n rhannol) yn rhan o faes pwnc cod ac y dylai gal ei wrthod neu ei ailgyflwyno fel Bil sy'n diwygio'r cod perthnasol. Rydym wedi awgrymu uchod y dylai pwyllgor adrodd i'r Llywydd ar y mater hwn; bydd penderfyniad y Llywydd i gynnig cynnig o'r fath yn cael ei ddylanwadu gan yr adroddiad hwnnw. Gallai'r Cynulliad benderfynu y dylai'r Bil (neu rannau perthnasol o'r Bil) gael ei ailddrafftio fel diwygiadau i'r cod perthnasol.

4.53 Rydym yn cydnabod y bydd y broses hon ar gyfer penderfynu a yw Bil o fewn maes pwnc cod yn ymestyn y broses ddeddfwriaethol. Fodd bynnag, rydym o'r farn y bydd bodolaeth y weithdrefn yn werthfawr ar gyfer tanlinellu pwysigrwydd disgyblaeth cod ac arwydd o ymrwymiad y Cynulliad i hynny. Mae'r manteision hynny'n fwy nag unrhyw niwed a achosir gan ychwanegu'r cam hwn at y broses ddeddfwriaethol. Materion i'r Cynulliad benderfynu arnynt yw'r cyfryngau gweithdrefnol a deddfwriaethol ar gyfer gweithredu'r polisïau hyn, a gallai fod ffordd well o gyflawni'r un canlyniadau. Rydym yn gwneud ein hargymhellion gweithdrefnol gyda hyn mewn cof.

Argymhelliad 11: Dylai Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol alluogi'r Llywydd i gyflwyno cynnig bod Bil (yn ei gyfanrwydd neu'n rhannol) yn rhan o faes pwnc cod ac y dylid ei drin felly.

Cynnal a chadw codau

4.54 Yn ein papur ymgynghori, awgrymasom y gellir creu gweithdrefnau ychwanegol ar gyfer codau er mwyn hwyluso cynnal a chadw codau yn effeithiol.[12] Mae'n debygol y bydd angen rhywfaint o addasu cod naill ai i ddarparu ar gyfer diwygiadau a wnaed iddo, neu dros amser i sicrhau ei fod yn parhau i fod mewn cyflwr da.

A ddylai fod yn bosibl gwneud newidiadau golygyddol i godau heb gymeradwyaeth y Cynulliad?

4.55 Roedd y papur ymgynghori yn rhagweld y byddai'r swydd o ailrifo a gwneud newidiadau golygyddol ffurfiol (yn bennaf i groesgyfeirio) er mwyn gallu ymgorffori'r ddiwygiadau a wnaed gan Ddeddf y Cynulliad i'r cod, yn gallu cael ei gwneud heb

[12] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 8.104 i 8.121.

gymeradwyaeth ffurfiol y Cynulliad Cenedlaethol. Roeddem yn rhagweld, mewn rhai achosion, y gallai hyn gynnwys aildrefnu deunydd cod sydd eisoes yn bodoli i ddarparu ar gyfer y diwygiadau.

4.56 Felly gofynasom y cwestiwn canlynol:

> A yw ymgyngoreion 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]

4.57 Datganodd Llywodraeth Cymru:

> Mewn egwyddor, ydym. Os oes unrhyw newid yn y gyfraith yna mae'n debygol y bydd angen cymeradwyaeth. Mae'n dibynnu felly ar natur y newid 'technegol'.

4.58 Fodd bynnag, roedd y rhan fwyaf o'r ymgyngoreion o'r farn na ddylid atal y Cynulliad Cenedlaethol rhag cymeradwyo diwygiadau technegol hyd yn oed. Pwysleisiodd Mr Bush CF:

> Ni ddylid tanseilio safle unigryw'r Cynulliad fel deddfwrfa mewn unrhyw ffordd. Aelodau'r Cynulliad sydd â'r mandad democrataidd i newid y gyfraith a dylid parchu hynny hyd yn oed mewn perthynas â diwygiadau technegol. Yn naturiol, dylid dyfeisio gweithdrefnau syml a chyflym i hwyluso'u cydsyniad mewn achosion felly. Ond nhw ddylai cadw'r awdurdod yn y pen draw.

4.59 Nododd yr Athro Thomas Watkin:

> Ni ddylid, fodd bynnag, anwybyddu'r posibilrwydd y gallai fod angen rhai newidiadau canlyniadol ac atodol ar ryw adeg, ond dylid darparu ar gyfer hyn drwy'r cyfle ar gyfer penderfynu a chraffu democrataidd pan fyddai'r angen yn codi. Fodd bynnag, byddai'r broses yn dal i allu bod yn eithaf syml.

4.60 Gwnaeth Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain y sylw canlynol:

> Gallai darparu na ddylai newidiadau, hyd yn oed rhai o natur "olygyddol dechnegol", fod yn destun cymeradwyaeth y Cynulliad arwain at ddiffyg hyder ym mhroses goruchwylio'r Cynulliad, yn enwedig os bydd y ddirnadaeth o'r hyn sy'n "olygyddol dechnegol" yn cael ei ymestyn.

Darparu gweithdrefn symlach ar gyfer diwygio codau

4.61 Gwnaethom nodi, yn ein papur ymgynghori, efallai y bydd angen diwygio codau sy'n dal i fod yn dechnegol, ond mwy na rhai golygyddol yn unig. Roeddem o'r farn y gallai fod gwerth mewn galluogi gwneud newidiadau o'r fath trwy gynnig syml yn hytrach na Bil. Byddai hyn yn darparu ffurf fwy effeithlon fyth o wneud newidiadau technegol i ddeddfwriaeth.

[13] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 8-11.

4.62 Roeddem yn rhagweld y byddai unrhyw ddiwygiadau technegol arfaethedig yn cael eu cyflwyno, yn y lle cyntaf, i bwyllgor pwnc perthnasol y Cynulliad Cenedlaethol. Lle'r pwyllgor fyddai penderfynu a ddylid cyflwyno diwygiad i'r Cynulliad Cenedlaethol llawn ar gynnig i'w gymeradwyo neu drwy Fil sy'n destun gweithdrefn ddeddfwriaethol arbennig.

4.63 Felly gofynasom y cwestiynau canlynol:

> A yw ymgyngoreion 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?
>
> 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?
>
> A ddylid defnyddio fersiwn fyrrach o'r broses ddeddfwriaethol arferol er mwyn pasio Biliau sy'n cywiro diffygion o sylwedd yn y cod?[14]

4.64 Yn gyffredinol roedd ymgyngoreion o blaid galluogi pwyllgor y Cynulliad Cenedlaethol i benderfynu faint o graffu ddylai fod ar ddiwygiadau technegol. Byddai'r pwyllgor pwnc perthnasol yn gallu penderfynu a ddylai diwygiad technegol gael ei gymeradwyo trwy gynnig syml, neu a ddylai basio trwy un neu fwy o gyfnodau'r broses ddeddfwriaethol arferol. Pe byddai'r pwyllgor yn penderfynu dewis yr ail opsiwn, byddai'r broses hon yn gweithredu yn yr un ffordd ag yn achos y weithdrefn arbennig wedi'i symleiddio y gwnaethom ei hargymell uchod.

4.65 Fel y nododd Mr Bush CF, byddai hyn yn cadw'r awdurdod i newid y gyfraith yn nwylo'r ddeddfwrfa. Hefyd, dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru:

> Cytunwn yn gryf fod mecanweithiau gweithdrefnol yn angenrheidiol i sicrhau nad oes yn rhaid i filiau sy'n codeiddio gystadlu â biliau gwleidyddol "arferol" y Llywodraeth am amser deddfwriaethol yn y Cynulliad

4.66 Fodd bynnag, mynegodd Dr Nason bryder ynglŷn â pha fathau o ddiwygiadau a fydd yn destun llai o graffu. Nododd Dr Nason:

> nid yw'r ymadrodd 'diffygion sylweddol' yn ddigon clir. Mae'n awgrymu bod y diffyg yn un y mae angen ei unioni ar unwaith, ond yn gyffredinol ni ddylid osgoi'r broses ddeddfwriaethol arferol oni bai y gellir rhoi eglurdeb digonol i'r ymadrodd hwn a chyhyd â bod cyfle i aelodau wrthwynebu cymhwyso'r fersiwn fyrrach.

4.67 Mae ystyriaeth o ymatebion ymgyngoreion i'n papur ymgynghori wedi ein harwain at symud oddi wrth luosogi gwahanol weithdrefnau. Yn unol â'n hargymhelliad nad oes angen i godau fod yn ffurfiol wahanol i Ddeddfau, argymhellwn y dylai'r math o ddiwygiadau a ragwelir gan y cwestiynau ymgynghori hyn gael eu rhoi ar waith trwy ddiwygio deddfwriaeth y bydd y gweithdrefnau deddfwriaethol a drafodir ym

[14] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-11, 8-12 ac 8-13.

mhennod 3 yn berthnasol iddi.

Cyhoeddi codau

4.68 Roedd ein papur ymgynghori yn rhagweld y byddai cyhoeddi codau, wedi'u diweddaru o bryd i'w gilydd, yn un o swyddogaethau'r Cynulliad. Erbyn hyn rydym yn gweld cyhoeddi deddfwriaeth fel un o swyddogaethau'r llywodraeth yn ei chyfanrwydd. Rydym yn esbonio ym mhennod 11 fod deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru yn cael ei rhoi ar gael i'r cyhoedd, ynghyd â deddfwriaeth arall, ar wefan legislation.gov.uk a gynhelir gan yr Archifau Gwladol. Ni welwn angen i'r swyddogaeth hon gael ei dyblygu yng Nghaerdydd; byddai dyblygu o'r fath yn aneffeithlon. Byddai'r swyddogaeth o gyhoeddi deddfwriaeth yn cael ei chyflawni'n ddigonol pe byddai'r wefan honno yn llwyr gyfredol (nid yw hynny'n wir hyd yn hyn yn anffodus) gan ymgorffori diwygiadau i destun y ddeddfwriaeth, mater a drafodwn hefyd ym mhennod 13.

PENNOD 5
CYDGRYNHOI, CODEIDDIO A DIWYGIO IS-DDEDDFWRIAETH

CYFLWYNIAD

5.1 Roedd ymgyngoreion yn pwysleisio ei bod yn arbennig o anodd cael at is-ddeddfwriaeth mewn ffurf ddefnyddiol. Ceir nifer o ffactorau sy'n cyfrannu at hygyrchedd gwael is-ddeddfwriaeth. Un o'r prif broblemau yw bod is-ddeddfwriaeth yn arbennig o swmpus. Yn 2015, gwnaethpwyd 2,059 darn o is-ddeddfwriaeth yn y Deyrnas Unedig. Nid oedd ond 37 Deddf gyffredinol gyhoeddus y Deyrnas Unedig.[1] Yn yr un flwyddyn gwnaed 314 darn o is-ddeddfwriaeth gan Weinidogion Cymru a saith Deddf y Cynulliad Cenedlaethol. Mae nifer y darnau o is-ddeddfwriaeth yn golygu bod chwilio is-ddeddfwriaeth yn dasg feichus.

5.2 Hefyd, yn aml mae is-ddeddfwriaeth yn cynnwys rheolau manylach, sy'n aml yn fwy cymhleth, na deddfwriaeth sylfaenol. Yn aml mae'n ffurfio rhan o fframwaith deddfwriaethol, ac efallai y bydd angen ei darllen ochr yn ochr â deddfwriaeth sylfaenol a/neu is-ddeddfwriaeth arall.

5.3 Ar hyn o bryd, caiff is-ddeddfwriaeth ei diwygio yn yr un ffordd â deddfwriaeth sylfaenol: trwy wneud Rheoliadau diwygio sy'n gweithredu diwygiadau i'r Rheoliadau gwreiddiol. Er enghraifft, mae Rheoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) (Diwygio) 2015 yn offeryn statudol byr iawn sy'n gwneud un gwelliant i Reoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) (Diwygio) 2007 fel a ganlyn:

> Yn lle paragraff 16 a'i bennawd yn Rhan 2 o Atodlen 1 y Rheoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) 2007(2) rhodder -
>
> "Rheoliadau Addysg (Cynlluniau Datblygu Ysgolion) (Cymru) 2014
>
> 16. Mae Rheoliadau Addysg (Cynlluniau Datblygu Ysgolion) (Cymru) 2014(1) yn gymwys o ran unedau fel y maent yn gymwys o ran ysgolion a gynhelir."

5.4 Heb weld testun wedi ei ddiweddaru mae'n rhaid i ddarllenwyr Rheoliadau 2007 gael hyd i'r ddwy gyfres o Reoliadau a gwneud y diwygio eu hunain.

5.5 Fel yr esboniwn ym mhennod 11, mae'r Archifau Cenedlaethol ar ei hôl hi gyda'r dasg o ddiweddaru deddfwriaeth ar wefan legislation.gov.uk o ran cynnwys diwygiadau dilynol. Mae'n gwneud cynnydd o ran diweddaru deddfwriaeth sylfaenol; fodd bynnag, nid yw is-ddeddfwriaeth yn cael ei diweddaru ar yr un cyflymder. Mae'r gyfran o is-ddeddfwriaeth nad yw'n gyfoes yn uwch na'r gyfran o

[1] Data o'r Archifau Gwladol, http://www.legislation.gov.uk/ukpga and http://www.legislation.gov.uk/uksi (edrychwyd arnynt ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

ddeddfwriaeth sylfaenol.[2] Mae diweddaru is-ddeddfwriaeth yn dasg enfawr.

5.6 Dywedodd ymgyngoreion wrthym mai'r ddeddfwriaeth y maent angen ei gweld fwyaf yw is-ddeddfwriaeth. Er enghraifft, esboniodd Cyngor ar Bopeth Cymru wrth gynghori cleient ar broblem mewn perthynas â budd-daliadau nawdd cymdeithasol, bod y gyfraith y mae angen iddynt ei hystyried wedi'i chynnwys yn bennaf mewn is-ddeddfwriaeth sy'n manylu ar yr hawl i fudd-dal penodol a swm y budd-dal y mae hawl iddo.[3] Gwnaeth Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru bwyntiau tebyg.

GWELLA'R FFORDD O GYFLWYNO IS-DDEDDFWRIAETH

5.7 Lle bo deddfwriaeth sylfaenol wedi ei chodeiddio, bydd manteision codeiddio yn fwy os bydd is-ddeddfwriaeth a wnaed oddi tani neu'n gysylltiedig â hi hefyd yn cael ei gwneud yn fwy hygyrch. Mae amryw o gamau y gellir eu cymryd i gyflawni hyn. Y cyntaf yw tynnu sylw darllenwyr y cod at yr is-ddeddfwriaeth. Ffordd addas o wneud hyn, awgrymwn, fyddai gwneud cyfeiriad a darparu hyperddolenni i legislation.gov.uk ynghylch is-ddeddfwriaeth berthnasol yn ogystal â deddfwriaeth sylfaenol ar wefan Cyfraith Cymru a drafodwn ym mhennod 14. Awgrymwn y dylid gwneud hyn ar gyfer is-ddeddfwriaeth mewn meysydd wedi eu codeiddio a heb eu codeiddio. Ym mhennod 14 rydym hefyd yn gwneud argymhellion ynghylch mynediad at ddeunyddiau trydyddol megis canllawiau swyddogol.

5.8 Yn ail, mae angen brys i gwblhau'r broses fecanyddol o fewnbynnu diwygiadau er mwyn creu a chyhoeddi fersiynau cyfoes o is-ddeddfwriaeth ar-lein. Mae llawn cymaint o frys o ran yr angen yn achos is-ddeddfwriaeth sy'n gymwys yn Lloegr ag yng Nghymru. Tasg yw hon i'r Archifau Gwladol, ac mae angen sicrhau bod adnoddau digonol ar gael i'r Archifau Gwladol i'w chyflawni.

5.9 Yn drydydd, byddai'n ddefnyddiol i godeiddio deddfwriaeth sylfaenol ddigwydd law yn llaw ag adolygiad o'r is-ddeddfwriaeth gysylltiedig. Nid ydym yn rhoi barn ar ba un a ddylid lleihau'r is-ddeddfwriaeth hefyd i offeryn sengl yn yr un ffordd â'r ddeddfwriaeth sylfaenol, er y gellid rhoi ystyriaeth i hynny wrth i'r cyfle godi. Ond gallai'r adolygiad hwnnw fod yn gyfle ar gyfer defnyddio'r dechneg ddeddfwriaethol a awgrymwn nesaf.

5.10 Yn bedwerydd, rydym o'r farn y byddai'n ddefnyddiol mynd ati mewn ffordd newydd i ddiwygio is-ddeddfwriaeth er mwyn cynnal is-ddeddfwriaeth mewn ffurf gyfoes a hygyrch.

5.11 Mae aneffeithlonrwydd sylweddol yn deillio o wneud offeryn statudol newydd sy'n diwygio offeryn statudol arall, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Archifau Gwladol uno'r ddau â llaw er mwyn cyhoeddi is-ddeddfwriaeth gyfoes. Gwelwn rinwedd mewn Llywodraeth Cymru yn ail-wneud yr offeryn statudol cynharach pryd bynnag y

[2] Mae'r Archifau Gwladol wedi dweud wrthym, ym mis Mai 2016 fod tua 80 y cant o ddeddfwriaeth sylfaenol ar legislation.gov.uk wedi ei diweddaru a'i bod yn cael ei ddiweddaru ymhellach wrth i ddiwygiadau dilynol gael eu gwneud.

[3] Hefyd dywedodd ymgyngoreion y trydydd sector wrthym fod y canllawiau y mae asiantaethau ac adrannau llywodraeth yn eu cyhoeddi yn bwysig o ran deall sut byddai'r gyfraith berthnasol yn cael ei chymhwyso i'w cleientiaid. Nid yw cyfraith nawdd cymdeithasol wedi ei datganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac, o ganlyniad, ni fyddai'n cael ei chynnwys mewn unrhyw ymarfer cydgrynhoi neu godeiddio.

bo'n bosibl. Mae gwneud is-ddeddfwriaeth yn symlach na gwneud deddfwriaeth sylfaenol, oherwydd bod y broses o lunio testun y ddeddfwriaeth yn gwbl fewnol i Lywodraeth Cymru; gallai'r broses o gymharu'r testun newydd â'r hen destun er mwyn bod yn fodlon bod effaith y newidiadau fel y dymunir, gael ei gwneud yn y gyfarwyddiaeth berthnasol.

5.12 Yna gellid gosod testun diwygiedig yr offeryn statudol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, yn hytrach nag offeryn statudol diwygio. Gellid tynnu sylw at y gwelliannau arfaethedig trwy, er enghraifft, ddangos llinell trwy destun wedi'i ddileu a thestun wedi'i fewnosod mewn italig neu mewn lliw arall. Byddai'r Cynulliad yn ystyried y testun fel y'i diwygiwyd, ond byddai'r penderfyniad yn cael ei gyfyngu i'r newidiadau a wnaed. Byddai'r offeryn statudol diwygiedig wedyn yn gallu cael ei gyhoeddi ar unwaith gan yr Archifau Cenedlaethol. Byddai angen i'r fersiwn flaenorol ddal i fod ar gael i'w weld, gan nodi dyddiadau dod i rym y gwahanol destunau, fel sy'n cael ei wneud ar legislation.gov.uk ar hyn o bryd ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol a ddiweddarwyd. [4]

5.13 Gan ystyried yr enghraifft uchod, yn hytrach na gwneud Rheoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) (Diwygio) 2015 fel y ffordd o wella'r is-ddeddfwriaeth, byddai Gweinidogion Cymru yn hytrach wedi gosod Rheoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) (Diwygio) 2007 gerbron y Cynulliad Cenedlaethol gyda'r gwelliannau a ddymunir wedi eu hymgorffori a'u hamlygu. Byddai'r rhain yn dod yn gyfraith (â marciau'r newidiadau wedi'u tynnu) naill ai fel Rheoliadau Addysg (Unedau Cyfeirio Disgyblion) (Cymhwyso Deddfiadau) (Cymru) (Diwygio) 2015 neu - fel yr ystyriwn sy'n well - fel y fersiwn o Reoliadau 2007 sy'n dod i rym o'r dyddiad perthnasol a nodwyd. Gellid cyhoeddi'r rhain heb unrhyw waith golygyddol ychwanegol gan yr Archifau Cenedlaethol.

5.14 Rydym o'r farn y byddai'r dull hwn o wella offerynnau statudol yn arbennig o werthfawr pan fydd is-ddeddfwriaeth eisoes wedi'i chydgrynhoi, ond gallai fod o ddefnydd yn fwy cyffredinol. Derbyniwn na fydd y dull hwn yn bosibl bob amser – er enghraifft, pan fydd rhywfaint o gyd-destun yr offeryn statudol presennol y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol Cymru – na'n gyfleus, er enghraifft, lle mae angen gwneud gwelliant i nifer o offerynnau statudol. Ond awgrymwn mai dyma'r dull i'w ddefnyddio oni bai bod rheswm da dros beidio â gwneud hynny mewn achos penodol.

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

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

[4] Gweler, er enghraifft, y llinell amser mewn perthynas â Deddf Trafnidiaeth 1985, a 6: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/67/section/6?view=extent&timeline=true (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

PENNOD 6
RHAGLEN GODEIDDIO A SWYDDFA CODAU

RHAGLEN GODEIDDIO

6.1 Er gwaethaf y gefnogaeth aruthrol i gydgrynhoi yng Nghymru, prin yw'r cydgrynhoi sydd wedi digwydd. Mae dau anghymhelliad. Yn gyntaf, mae diffyg amser gan dimau polisi a chyfraith y llywodraeth a chwnsleriaid deddfwriaethol. Yn ail, mae diffyg lle yn amserlen Cynulliad Cenedlaethol Cymru (ynghyd â diffyg gweithdrefn addas, fel y mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi nodi).[1] Mae cyflwyno newidiadau i bolisi cyhoeddus trwy ddeddfwriaeth fel arfer yn flaenoriaeth i'r llywodraeth, a bydd yn cymryd llawer o amser deddfwrfa. Ni roddir cymaint o bwyslais ar Filiau sy'n ceisio rhesymoli a symleiddio deddfwriaeth, heb wneud diwygiadau sylweddol i bolisïau.

6.2 Mae'r angen am gydgrynhoi wedi ei gydnabod gan y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ei adroddiad ar *Ddeddfu yng Nghymru*, esboniodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol:

> Credwn fod angen i Lywodraeth Cymru wneud mwy i oresgyn y problemau a'r rhwystrau i gydgrynhoi cyfraith Cymru a chanolbwyntio ar ddatblygu ateb cadarnhaol a'i roi ar waith.
>
> Credwn y dylai Llywodraeth Cymru gydweithio â Chomisiwn y Gyfraith i sefydlu cynllun hirdymor ar gyfer y broses o gydgrynhoi deddfau Cymru.[2]

6.3 Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ystyried yr argymhelliad hwn ar y cyd â'n hadroddiad. Am y rhesymau a roddir yn yr adroddiad hwn, rydym o'r farn y dylai cynllun o'r fath fod ar gyfer codeiddio'r gyfraith yng Nghymru yn y dull a ddisgrifir ym mhennod 2.

Rhaglen Adolygu Biliau Seland Newydd

6.4 Mae gwledydd eraill yn y Gymanwlad eisoes wedi gweithredu i sicrhau bod deddfwriaeth yn cael ei diwygio yn rheolaidd. Yn Seland Newydd, mae Deddf Deddfwriaeth 2012 yn ei gwneud yn ofynnol i'r Twrnai

1 Gweler pennod 3.

2 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad*, (xx 2015). Ar gael ar-lein ar http://www.assembly.wales/laid%20documents/cr-ld10379/cr-ld10379-w.pdf (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

Cyffredinol[3] baratoi rhaglen adolygu bob tair blynedd ar gyfer pob Senedd newydd.[4] Mae'n rhaid i'r rhaglen adolygu ddrafft gynnwys yr adolygiadau a gynigir ar gyfer eu cychwyn a'u deddfu yn ystod y cyfnod tair blynedd.[5] Mae'n rhaid i'r rhaglen ddrafft hefyd nodi pa adolygiadau y disgwylir parhau i weithio arnynt yn ystod y cyfnod hwn.[6] Mae'n rhaid cyhoeddi'r rhaglen adolygu ddrafft hon ac mae'n rhaid iddi fod yn destun ymgynghoriad â'r cyhoedd.[7] Mae'n rhaid i'r Twrnai Cyffredinol gyflwyno rhaglen adolygu i Dŷ'r Cynrychiolwyr cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl ar ôl iddi gael ei chymeradwyo gan y Llywodraeth.[8]

6.5 Mae Deddf 2012 hefyd yn rhoi'r pŵer i Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol i wneud argymhellion yn ei adroddiad blynyddol i ddiddymu deddfiadau darfodedig neu ddiangen neu ddarpariaethau deddfiadau, os nad yw eu diddymiad yn addas i'w gynnwys mewn adolygiad. Caiff Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol hefyd wneud argymhellion i newid darpariaethau penodol yn Neddf 2012, gan gynnwys y pwerau adolygu a amlinellir isod.[9] Y Prif Gwnsler Seneddol sy'n gyfrifol am ddarparu Bil adolygu drafft yn unol â'r pwerau hynny.[10]

6.6 Rydym o'r farn fod rhaglen o'r fath yn fodd effeithiol o wella hygyrchedd y gyfraith. Mae'n darparu dyletswydd statudol bendant, ac felly un sy'n rhwymo mewn cyfraith, ar swyddog cyfreithiol y Llywodraeth (y Twrnai Cyffredinol) i sicrhau bod cydgrynhoi yn digwydd yn rheolaidd. Nid dyletswydd i ymgyrraedd ati yn unig yw hon, ond un sy'n ei gwneud yn ofynnol bod gwahanol dasgau yn cael eu cwblhau o fewn amserlen benodol. Mae hyn yn sicrhau na fydd y pwysigrwydd o weithredu Biliau adolygu cyfreithiau technegol yn cael ei anghofio gan y Llywodraeth, yn ei hawydd i flaenoriaethu newidiadau i bolisi cyhoeddus.

Yr angen am raglen dreigl o godeiddio yng Nghymru

6.7 Yn ein papur ymgynghori, fe wnaethom nodi ein bod yn gallu gweld bod budd i Lywodraeth Cymru, gan ymgynghori â Chynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Gyfraith ac eraill, lunio rhaglen godeiddio. Byddai'r rhaglen yn cael ei llunio gyda'r nod o ddatblygu codau Cymru ar y model yr ydym yn ei ddisgrifio ar gyfer y meysydd hynny o'r gyfraith lle mae eu hangen.

[3] Mae Twrnai Cyffredinol Seland Newydd yn cyflawni swyddogaeth weinidogol ar yr un pryd ac ef yw prif swyddog cyfraith y Goron.

[4] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(1).

[5] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(2)(a) a (b).

[6] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(2)(c).

[7] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(3).

[8] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(4)

[9] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 30(5).

[10] Deddf Deddfwriaeth 2012 (NZ), a 31(1).

6.8 Gofynasom:

> A yw ymgyngoreion 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?[11]

6.9 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion, gan gynnwys Cyngor Gofal Cymru a'r Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth), yn cefnogi creu rhaglen godeiddio.

6.10 Roedd Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai:

> … rhaglen o ryw fath, boed yn un o gydgrynhoi neu godeiddio, yn gwneud synnwyr. Dylai cynnwys y rhaglen, fodd bynnag, fod yn fater i'r llywodraeth ar y pryd, yn amodol ar ymgynghori priodol.

6.11 Dywedodd Keith Bush CF:

> Byddai hynny'n ddymunol iawn, ar y ddealltwriaeth y byddai codeiddio ar sail cyfraith ddatganoledig yn y meysydd perthnasol yn debyg o ran sylwedd i raglen o gydgrynhoi – ond gyda'r bwriad o gyfyngu ar ddeddfwriaeth yn y dyfodol na fyddai'n cymryd ffurf diwygiad i'r cod.

6.12 Roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru yn pwysleisio:

> Ein barn ni yw mai'r cam cyntaf, yn ofynnol yn ôl statud, ddylai fod llunio rhaglen godeiddio strategol eang. Byddai hyn yn amlinellu strwythur eang y codau, gan ateb y cwestiynau a ofynnwyd uchod, a darparu amserlen ar gyfer eu cyflawni.

6.13 Daethom i'r casgliad y dylid datblygu rhaglen godeiddio ar y ffurf a argymhellwn yn yr adroddiad hwn. Byddai'n ymateb i alwad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol am raglen o godeiddio, gyda'r buddion ychwanegol o ddiwygio technegol cysylltiedig a disgyblaeth i ddiogelu uniondeb y cynnyrch canlyniadol. Rydym o'r farn y dylid dilyn model Seland Newydd o sefydlu dyletswydd glir i roi rhaglen o'r fath ar waith yng Nghymru. Byddai hyn yn helpu i sicrhau bod rhaglen godeiddio yn cael ei chynnal trwy gydol newidiadau yn y Llywodraeth, ac er gwaethaf newidiadau yng ngofynion polisi cyhoeddus.

6.14 Fel yr ydym wedi'i nodi ym mhennod 3, y Cwnsler Cyffredinol yw prif ymgynghorydd cyfreithiol Llywodraeth Cymru, ac ef sy'n ysgwyddo cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru dros wella hygyrchedd deddfwriaeth ddatganoledig yng Nghymru. Fe wnaethom y sylw hefyd bod y Cwnsler

[11] Ffurf a Hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru (2014) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-15.

Cyffredinol yn annibynol ar y llywodraeth i ryw raddau.

6.15 Rydym felly o’r farn y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod o dan ddyletswydd statudol i baratoi rhaglen godeiddio ar adegau penodol (efallai bob tair neu bedair blynedd). Gellid cyflawni’r rhaglen ar sail rhaglen dreigl, fel bod pob rhaglen yn cychwyn lle gorffennodd yr un ddiwethaf. Dylai’r rhaglen gael ei pharatoi ar ôl ymgynghori â'r cyhoedd, a dylai fod â’r nod penodol o greu codau. Dylai’r Prif Gwnsler Deddfwriaethol wedyn oruchwylio creu Biliau codeiddio drafft yn dilyn rhaglen y Cwnsler Cyffredinol. Byddai Gweinidogion Cymru hefyd yn gallu atgyfeirio gwaith diwygio sy’n gysylltiedig â chynhyrchu Bil codeiddio i Gomisiwn y Gyfraith.[12]

6.16 Dylai’r Cwnsler Cyffredinol fod yn atebol i’r Cynulliad Cenedlaethol am weithredu’r rhwymedigaethau a’r cyfrifoldebau hyn. Gallai fod yn ddefnyddiol i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru lunio adroddiad ar y rhaglen gydgrynhoi ar adegau penodol. Byddai hyn yn cadarnhau “cyd-berchnogaeth” y ddeddfwrfa o’r broses godeiddio, ac yn galluogi’r Pwyllgor i gyfeirio at wersi a ddysgwyd o brofiad, mewn ffordd debyg i’w adroddiad ar *Ddeddfu yng Nghymru.*

6.17 Bydd angen cynnal cydbwysedd rhwng sicrhau momentwm y rhaglen godeiddio a darparu adnoddau digonol ar gyfer y gwaith cymhleth cysylltiedig ar y naill law heb lesteirio gweddill y rhaglen ddeddfwriaethol ar y llaw arall. Rydym yn ystyried effaith economaidd ein hargymhellion mewn mwy o fanylder yn ein hasesiad o effaith.[13]

Faint o godau?

6.18 Yn ein papur ymgynghori, awgrymasom y gallai’r rhestr o feysydd o gymhwysedd a sefydlwyd gan atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 roi man cychwyn defnyddiol o ran pennu sawl cod y dylid eu cyflwyno yng Nghymru. Fodd bynnag, gwnaethom bwysleisio mai diben y codau yw gwella datganiad y gyfraith er budd y dinesydd. Felly, dylai ffiniau bob cod fod y rhai sy'n gwasanaethu dinasyddion orau, nid y rhai sy'n cyd-fynd â chategorïau cyfreithiol sy'n bodoli eisoes, neu ryw amcan arall o daclusrwydd.

6.19 Felly gofynasom y cwestiwn ymgynghori canlynol:

[12] Deddf Comisiynau’r Gyfraith 1965, a 3(1)(ea). Byddai ein parodrwydd i dderbyn atgyfeiriad o’r fath yn amodol ar gyfyngiadau o ran adnoddau. Gweler hefyd y Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith (Gorffennaf 2015).

[13] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (Asesiad o Effaith) (2016) Ar gael yn http://www.lawcom.gov.uk/project/the-form-and-accessibility-of-the-law-applicable-to-wales/ (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

> A yw ymgyngoreion 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?[14]

6.20 Roedd yr ymgyngoreion a ymatebodd i'r ymgynghoriad hwn yn gyffredinol yn cytuno y dylai cwmpas pob cod fod yn destun ymgynghoriad fesul achos, ond roeddent yn cydnabod bod rhestr cymwyseddau deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn fan cychwyn defnyddiol.

6.21 Awgrymodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad):

> Dylai hyn fynd yn ei flaen fesul maes datganoledig, gan ddechrau gyda'r meysydd sy'n effeithio fwyaf ar y dinesydd ac ar fusnesau yng Nghymru. [...]Derbyniaf y gallai gwahanol ddatrysiadau fod yn briodol ar gyfer gwahanol feysydd. Fel y soniwyd uchod, yn fy marn i, y meysydd sy'n effeithio fwyaf ar y dinesydd a busnesau ddylai fod y flaenoriaeth ar gyfer cydgrynhoi neu godeiddio. Gallai deddfwriaeth yn ymwneud â threfnu gwasanaethau cyhoeddus fod yn flaenoriaeth is, er y gallai cydgrynhoi/codeiddio'r rhain olygu effeithlonrwydd adnoddau ar gyfer y pwrs cyhoeddus.

6.22 Roedd Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai hyn:

> ... yn fater ymarferol y byddai angen i ni ei ystyried yn llawn os ydym am symud ymlaen. Ond byddai hyblygrwydd yn hanfodol.

6.23 Dywedodd Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor):

> Dylai'r pwnc priodol ar gyfer unrhyw god a gynigir fod yn agwedd allweddol o'r ymgynghori ar gyfer pob prosiect. Mae nifer o'r anfanteision i godau yn deillio o'r ffaith eu bod naill ai'n rhy gynhwysol neu fod diffyg cynwysoldeb o ran eu pwnc o'r cychwyn. Rhaid hefyd archwilio'r ffordd mae codau pynciau penodol yn rhyngweithio â'i gilydd.

6.24 Ym mhennod 7 rydym yn trafod yr astudiaethau achos a gyflwynasom yn y papur ymgynghori. Cyfeiriwn hefyd at awgrymiadau gan ymgynghoreion, gan gynnwys Llywodraeth Cymru, ar sut y gellid mynd ati i ffurfio rhaglen. Daethom i'r casgliad y gallai'r rhaglen godeiddio gyntaf i gael ei llunio gan Lywodraeth Cymru gynnwys unrhyw gyfuniad o: gyfraith addysg, cyfraith llywodraeth leol, cyfraith gofal cymdeithasol, cyfraith ar wastraff a'r amgylchedd, neu bynciau eraill a nodwyd gan Lywodraeth Cymru fel rhai addas. Rhagwelwn y byddai codeiddio cyfraith gynllunio, yr ydym eisoes wedi cychwyn gwaith arno, yn cael ei gynnwys.

[14] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-3.

6.25 Rydym wedi cyfeirio at argymhelliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylid llunio cynllun ar gyfer cydgrynhoi'r gyfraith yng Nghymru ar y cyd â Chomisiwn y Gyfraith. Mater i Lywodraeth Cymru yw hyn. Lle Llywodraeth Cymru fydd ystyried yr argymhellion yn yr adroddiad hwn a phenderfynu ar y graddau y dymunant eu gweithredu. Mater i Lywodraeth Cymru hefyd fydd, mewn cytundeb â ni, penderfynu ar y rhan y byddwn ni'n ei chwarae yn y dyfodol mewn sefydlu rhaglen godeiddio ac mewn prosiectau ar gyfer codeiddio meysydd penodol o gyfraith Cymru. Byddai hyn yn unol ag amodau Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 a'r Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith.

Argymhelliad 14: Dylai Llywodraeth Cymru sefydlu rhaglenni codeiddio rheolaidd.

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

SWYDDFA CODAU

6.26 Yn y Papur Ymgynghori, fe wnaethom nodi'r swyddogaethau canlynol y bydd angen ymgymryd â hwy yn rhan o system godeiddio ac er mwyn cynnal y codau yn effeithiol wedi iddynt gael eu creu:

(1) cydnabod deddfiad fel cod;

(2) penderfyniad bod darpariaethau Bil o fewn maes pwnc cod cyfredol;

(3) cymeradwyaeth neu oruchwyliaeth o'r ymarfer o gynhaliaeth dechnegol ar godau;

(4) rheoli'r elfennau technegol o ymgorffori testun diwygio i mewn i god;

(5) adolygiadau technegol rheolaidd;

(6) rheoli'r broses o nodi diffygion mwy sylweddol, a chyflwyno'r diwygiadau i'w cywiro; a

(7) chyhoeddi'r cod[15].

6.27 Ein barn ragarweiniol oedd y dylid sefydlu swyddfa o fewn y Cynulliad Cenedlaethol, â chyfrifoldeb dros y swyddogaethau hyn, â chyfrifoldeb penodol dros gefnogi'r gwaith o ddatblygu a chynnal codau Cymru. Nid oeddem yn rhagweld y byddai "swyddfa godau" o reidrwydd yn rhan o gynnal y rhaglen godeiddio a drafodwyd uchod, nac yn gyfrifol am hynny,.

Gwersi o'r ymgynghori

[15] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2014) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 8.92

6.28 Gofynasom i ymgyngoreion:

> A yw ymgyngoreion 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?
>
> 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?[16]

A ddylid sefydlu Swyddfa Godau?

6.29 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion yn cytuno y byddai angen sefydlu seilwaith newydd i gefnogi cydgrynhoi a chodeiddio. Er enghraifft, nododd Huw Williams (Geldards LLP) os yw'n mynd i lwyddo, y bydd rhaglen o gydgrynhoi a chodeiddio angen cryn dipyn o waith. Ym marn Mr Williams, byddai'r gwaith hwn yn cael ei reoli orau gan gorff ar wahân gyda chyfrifoldeb penodol drosto. Fe nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru hefyd y byddai gan gorff ar wahân swyddogaeth gydgysylltu allweddol.

6.30 Aeth Keith Bush CF ymhellach, gan ddadlau y dylid sefydlu swyddfa gyda chylch gorchwyl llawer mwy eang. Fe ddadleuodd y dylid sefydlu Swyddfa Ddeddfwriaeth a'i darparu nid yn unig â chyfrifoldeb dros greu a chynnal codau, ond dros ddeddfwriaeth yn gyffredinol. Awgrymodd Mr Bush CF y byddai'r swyddfa, er enghraifft, yn cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol ar ansawdd deddfwriaeth arfaethedig. Roedd Mr Bush CF hefyd yn credu y gallai oruchwylio, neu drefnu, rhaglen o godeiddio fod yn rhan o swyddogaethau swyddfa o'r fath.

6.31 Roedd ymgyngoreion eraill nad oeddent wedi'u hargyhoeddi bod corff newydd yn angenrheidiol. Roedd Cymdeithas Barnwyr Cymru o'r farn y byddai adrannau'r gwasanaeth sifil, wedi'u trefnu yn unol â phynciau'r codau, ac yn cefnogi'r Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol na sefydlu swyddfa neu adran benodol dim ond i gefnogi'r gwaith o ddatblygu a chynnal codau ar gyfer Cymru. Awgrymodd Dr Nason y dylid sefydlu timau o arbenigwyr ar draws adrannau i sicrhau'r arbenigedd angenrheidiol ar gyfer y gwaith o ddatblygu a chynnal system godeiddio. Awgrymodd hi y dylai'r timau hyn fod yn atebol i swyddog neu gyfarwyddwr penodol er mwyn sicrhau bod y gwaith yn cael ei gyflawni.

6.32 Roedd Llywodraeth Cymru o'r farn y dylai, fel mater o egwyddor, y swyddogaethau a nodwyd gennym yn ein papur ymgynghori gael eu cyflawni gan Lywodraeth Cymru, yn hytrach na chorff a sefydlid o'r newydd. Amlinellodd Llywodraeth Cymru ddau reswm dros weld

[16] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2014) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 8-5 ac 8-6.

swyddogaethau'r Swyddfa Godau yn cael eu cyflawni gan Lywodraeth Cymru. Yn gyntaf, fel mater o egwyddor, mater i'r Llywodraeth yw creu rhaglen ddeddfu a rheoli deddfwriaeth. Yn ail, o safbwynt ymarferol, mae gan Lywodraeth Cymru, yn arbennig Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol, eisoes yr arbenigedd angenrheidiol i gyflawni’r swyddogaethau hyn.

Ble y dylid lleoli'r swyddfa?

6.33 Mynegodd yr ymgyngoreion a oedd yn cefnogi creu swyddfa newydd farn gymysg ar ble y dylid lleoli'r swyddfa hon. Roedd rhai ymgyngoreion, gan gynnwys Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain a Chanolfan Llywodraethiant Cymru, yn credu y dylai'r swyddfa fod o fewn Cynulliad Cenedlaethol Cymru neu’n gyfrifol iddo. Pe byddai hyn yn digwydd, byddai'r codau'n cael eu drafftio gan gwnsleriaid deddfwriaethol yn Llywodraeth Cymru ac nid gan y swyddfa newydd hon. Byddai'r Swyddfa Godau yn cydgysylltu codeiddio ac yn cynnal, golygu a gofalu am godau o dan y rheolau sefydlog, gan gydgysylltu â'r Pwyllgor Busnes i benderfynu sut y gellid eu cynnwys o fewn rhaglen ddeddfwriaethol y Cynulliad.

6.34 Roedd ymgyngoreion eraill, megis Mr Williams yn credu y dylai'r swyddfa hon fod yn rhan o Lywodraeth Cymru neu’n atebol iddi, neu'n fwy penodol Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Roedd y dadleuon dros y model hwn yn atseinio rhai Llywodraeth Cymru dros gadw'r swyddogaeth yr ydym yn ei disgrifio o fewn y weithrediaeth: ei fod eisoes yn fater o gyfrifoldeb gweithredol, ac nad oedd yr arbenigedd i gyflawni’r swyddogaethau ond yn bodoli mewn gwirionedd yn Swyddfa’r Cwnsleriaid Deddfwriaethol.

6.35 Awgrymodd Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr y dylai'r swyddfa fod yn hybrid gyda mandad i greu gwell cyfraith, ac y dylai eistedd rhwng Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol, a bod yn annibynnol ar y ddau. Awgrymodd Keith Bush CF rhywbeth tebyg.

Swyddfa Godau i Gymru: Casgliadau

6.36 Roedd rhywfaint o anghytundeb ymysg ymgyngoreion o ran natur ac ansawdd y swyddogaethau y dylai'r swyddfa newydd ymgymryd â hwy. Er ein bod wedi rhagweld y byddai swyddfa newydd yn ymgymryd yn benodol â'r swyddogaethau ôl-godeiddio a nodwyd gennym yn ein Papur Ymgynghori, roedd mwyafrif yr ymgyngoreion o’r farn y dylai'r swyddfa newydd fod yn gyfrifol am gefnogi'r rhaglen godeiddio. Byddai hyn yn gylch gorchwyl ehangach, gan olygu y byddai'r Swyddfa Godau yn helpu i greu codau, yn ogystal â'u cynnal. Fel arall, gallai ymgymryd â swyddogaethau i fonitro'r llyfr statud yn fwy cyffredinol, megis cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol ar ddeddfwriaeth arfaethedig.

6.37 Mae llawer o'r cyfrifoldebau am swyddogaethau a fyddai'n cael eu gwneud gan Swyddfa Ddeddfwriaeth gyda chylch gorchwyl eang eisoes yn cael eu gwneud gan gyrff neu bersonau eraill. Er enghraifft, mae Gwasanaethau Cyfreithiol y Cynulliad Cenedlaethol yn darparu cyngor arbenigol a

diduedd i gefnogi Aelodau'r Cynulliad a phwyllgorau wrth graffu ar ddeddfwriaeth.

6.38 Yn yr un modd, mae'n rhaid i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sicrhau bod deddfwriaeth yn fodd effeithiol o gyflwyno polisi ym mhob achos unigol. Mae'r Cwnsler Cyffredinol hefyd yn gyfrifol am hyrwyddo hygyrchedd y gyfraith ddatganoledig yng Nghymru. Mae gan y Cwnsler Cyffredinol a'r Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol swyddogaeth wrth sicrhau bod y llyfr statud yn gyffredinol yn cael ei gadw mewn cyflwr da.

6.39 Nid ydym o'r farn y gellir cyfiawnhau uno'r cyfrifoldebau amrywiol hyn a nodwyd gan ymgyngoreion i mewn i un corff sengl. Nid ydym wedi canfod tystiolaeth bod y dyraniad presennol o gyfrifoldebau yn ymwneud â deddfwriaeth yn broblemus. Mae'r tasgau o graffu ar bolisi deddfwriaeth o sylwedd, ar y naill law, a datblygiad y polisi hwn a drafftio deddfwriaeth, ar y llall, yn wahanol yn gyfansoddiadol ac yn gysyniadol. Rydym o'r farn y byddai corff hybrid yn pylu'r rhaniad o bwerau rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa, heb gynnig gwelliant clir i'r drefn bresennol.

6.40 Yn y penodau blaenorol, rydym wedi egluro sut y gellir cynnal y ddwy swyddogaeth a ddisgrifiwyd gennym uchod (cydnabod deddfu fel cod, a phenderfynu bod darpariaethau Bil yn dod o fewn maes pwnc cod cyfredol) o fewn gwaith arferol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Nid ydym bellach o'r farn bod angen corff ar wahân i ymgymryd â'r ddwy swyddogaeth hyn.

6.41 Caiff y gwaith o gyhoeddi deddfwriaeth ei wneud ar hyn o bryd gan Argraffydd y Frenhines ar ran y Goron. Caiff y swyddogaeth ei chyflawni gan yr Archifau Gwladol, sydd hefyd yn gyfrifol am gyhoeddi deddfwriaeth ar-lein ar wefan legislation.gov.uk.[17] Nid ydym bellach o'r farn fod angen i'r swyddogaeth o gyhoeddi codau fod yn gyfrifoldeb i unrhyw gorff arall heblaw'r Archifau Gwladol. O dan ein model o godeiddio, mae codau yn Ddeddfau'r Cynulliad yn ffurfiol. Bydd diwygiadau a wneir i godau yn cael eu deddfu gan y Cynulliad Cenedlaethol wrth ddiwygio deddfwriaeth a'u mewnbynnu'n olygyddol gan yr Archifau Cenedlaethol a'u cyhoeddi ar wefan legislation.gov.uk yn y modd arferol. Yr Archifau Cenedlaethol sy'n gyfrifol am gyhoeddi deddfwriaeth yn gyffredinol ac mae ganddynt yr arbenigedd golygyddol a'r profiad angenrheidiol i ymgymryd â'r dasg hon.

6.42 Bydd angen cyflawni'r trydydd, y pumed a'r chweched swyddogaeth y gwnaethom eu nodi yn ein papur ymgynghori, fodd bynnag. Mae'r swyddogaethau hyn yn ymwneud yn gyfan gwbl â chynnal a chadw codau ac maent yn rhai sy'n galw am sgiliau drafftwyr deddfwriaethol.

6.43 Rydym wedi ein hargyhoeddi gan fwyafrif yr ymgyngoreion y dylai'r

[17] Rydym yn disgrifio'r drefn i gyhoeddi deddfwriaeth ym Mhennod 13.

Swyddfa Godau fod yn gyfrifol am gynorthwyo â'r gwaith o gyflwyno'r rhaglen godeiddio, yn ogystal â'r gwaith cynnal ar ôl codeiddio. Mae angen arbenigedd tebyg mewn drafftio deddfwriaethol ar gyfer y ddwy set o swyddogaethau.

6.44 Os dilynir ein hargymhellion, bydd y Cwnsler Cyffredinol o dan ddyletswydd statudol i gyflwyno'r rhaglen godeiddio. Bydd hon yn dasg sylweddol. Bydd pennu'r meysydd o'r gyfraith sy'n barod am godeiddio yn gofyn am rywfaint o fewnbwn gan swyddogion polisi, ond bydd llwyddiant cyflwyno'r rhaglen godeiddio yn dibynnu ar ddrafftwyr deddfwriaethol. Bydd angen i gwnsleriaid deddfwriaethol fod yn drafftio codau, gyda chyfarwyddiadau gan swyddogion polisi'r llywodraeth pan fo, er enghraifft, angen gwneud diwygiad technegol sylweddol i'r cod.

6.45 Am y rhesymau hyn rydym o’r farn y bydd angen i’r Swyddfa Godau gael ei staffio’n bennaf gan gwnsleriaid deddfwriaethol ac y dylai cyfrifoldeb amdani orwedd gyda’r Cwnsler Cyffredinol. Rhagwelwn y byddai’n cael ei harwain gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol ac y byddai’n cynnwys cwnsleriaid deddfwriaethol wedi eu neilltuo’n benodol i’r rhaglen godeiddio. Er mwyn cyflawni rhaglen godeiddio, mi fydd yn angenrheidiol i gyfarwyddiaethau Llywodraeth Cymru secondio staff polisi neu gyfreithiol i’r Swyddfa Godau tra byddai cod o fewn eu maes cyfrifoldeb hwy yn cael ei ddrafftio, neu er mwyn cynorthwyo’r Swyddfa Godau i wneud argymhellion ynghylch meysydd o’r gyfraith sy’n addas ar gyfer eu codeiddio.

6.46 Y Prif Gwnsler Deddfwriaethol ddylai arwain y Swyddfa Godau o ddydd i ddydd. Nid yw Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, fel Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, yn ffurfiol annibynnol ar y llywodraeth, ond mae ganddi rwymedigaeth i roi cyngor cyfreithiol annibynnol i’r llywodraeth. Yn San Steffan gall anghytundeb rhwng cwnsleriaid seneddol a’r Adran o’r Llywodraeth sy’n cyfarwyddo gael ei atgyfeirio i’r Twrnai Cyffredinol am ddyfarniad. Rhagwelwn y byddai unrhyw anghytundeb tebyg yng Nghymru yn cael ei atgyfeirio i’r Cwnsler Cyffredinol. Mae’r annibyniaeth hon yn bwysig ar gyfer cynnal hyder llywodraeth a deddfwrfa yn eu drafftwyr deddfwriaethol.[18]

6.47 Byddai'r cwnsleriaid deddfwriaethol yn y Swyddfa Godau hefyd yn ymgymryd â'r swyddogaethau cynnal ôl-godeiddio yr ydym wedi'u nodi. Byddai’r rhain yn cynnwys rheoli'r elfennau technegol o ymgorffori testun diwygio i mewn i god, cynghori’r Cwnsler Cyffredinol yngylch pa un a yw deddfwriaeth newydd yn addas i’w hymgorffori i god sy’n bodoli eisoes (ac os felly, pa god), ymgymryd ag adolygiadau technegol rheolaidd, nodi diffygion mewn codau a drafftio diwygiadau i'w cywiro. Rhagwelwn y dylai

18 Ar gyfer trafodaeth ar swyddogaeth swyddfeydd drafftio deddfwriaethol, gweler D Greenberg, “Dangerous trends in modern legislation” (2015) 1 *Public Law* 96.

creu swyddfa ar wahân annog datblygiad arbenigedd penodol mewn codeiddio a chynnal a chadw codau fel swyddogaeth arbenigol; gallai hefyd helpu i sicrhau bod adnoddau dynol a ddyrennir i godeiddio a chynnal a chadw codau yn parhau i fod wedi'u neilltuo i'r tasgau hynny.

6.48 Daethom i'r casgliad uchod mai'r Cwnsler Cyffredinol ddylai fod yn gyfrifol am godeiddio gyda chyfrifoldeb statudol i adrodd yn rheolaidd i'r Cynulliad Cenedlaethol ar y rhaglen godeiddio. Dylai gweithgareddau'r Swyddfa Godau fod o fewn cwmpas y ddyletswydd adrodd hon. Yn y modd hwn, gellir dwyn gwaith y Swyddfa Godau i gyfrif gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, trwy'r Cwnsler Cyffredinol. Byddai hyn yn helpu i sicrhau bod y Cynulliad Cenedlaethol yn gallu craffu'n ofalus ar gynnydd y rhaglen godeiddio a gwaith cynnal a chadw parhaus codau.

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

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

(1) cymeradwyo neu oruchwylio'r gwaith o gynnal a chadw technegol ar godau;

(2) adolygiadau technegol rheolaidd; a

(3) rheoli'r broses o nodi diffygion mwy sylweddol, a drafftio diwygiadau i'w cywiro.

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

PENNOD 7
ASTUDIAETHAU ACHOS

CYFLWYNIAD

7.1 Trafodwyd pum maes o gyfraith ddatganoledig gennym yn y papur ymgynghori: addysg, gofal cymdeithasol, gwastraff a'r amgylchedd, cynllunio gwlad a thref a llywodraeth leol. Ystyriwyd gennym i ba raddau yr oedd natur dameidiog y gyfraith yn y meysydd hyn yn llesteirio mynediad ati a rhwyddineb dealltwriaeth ohoni a'r angen i'w chydgrynhoi. Gofynasom i ymgyngoreion:

> …am wybodaeth yn ymwneud â phrofiad ymgyngoreion 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.
>
> A yw ymgyngoreion 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?[1]

ASTUDIAETH ACHOS 1: ADDYSG

7.2 Gwelsom yn y papur ymgynghori fod Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi deddfu 13 darn o ddeddfwriaeth sylfaenol ym maes addysg ers derbyn pwerau deddfu sylfaenol o dan Rannau 3 a 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006.[2] Hefyd, mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi parhau i basio deddfwriaeth yn ymwneud ag addysg sydd wedi bod yn gymwys i Gymru o dro i dro, ar sail cynnig cydsyniad deddfwriaethol. Nodwyd gennym, yn dibynnu ar ba mor eang y diffinnir "cyfraith addysg", bod cyfraith addysg yng Nghymru wedi'i chynnwys mewn rhwng 17 a 40 o Ddeddfau Seneddol, saith Mesur a chwe Deddf y Cynulliad Cenedlaethol a channoedd o offerynnau statudol.

7.3 Gwelsom fod angen i'r gyfraith ar addysg gael ei deall gan rai nad ydynt yn gyfreithwyr, megis rhieni ac athrawon, yn ogystal â chan gyfreithwyr. Nodwyd gennym yr ymrannu cynyddol rhwng deddfwriaeth addysg yng Nghymru a Lloegr a'r cymysgu adrannau ac is-adrannau sy'n gymwys yng Nghymru yn unig neu yn Lloegr yn unig mewn Deddfau Seneddol. Daethpwyd i'r casgliad ei bod yn ddymunol symleiddio'r gyfraith bresennol, ond cydnabuwyd gennym y gall rhaglen diwygio deddfwriaethol drom wneud cydgrynhoi yn anodd.

7.4 Roedd cyfran sylweddol iawn o'r ymgyngoreion o blaid cydgrynhoi'r gyfraith ar addysg. Trwy gydol y cyfnod ymgynghori, ar lawer achlysur, clywsom fod y

[1] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Dogfen Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 5 cwestiynau ymgynghori 5-1 a 5-2.

[2] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Dogfen Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 5.8.

gyfraith ar addysg yng Nghymru yn arbennig o dameidiog. Roedd hyn yn cadarnhau ein dadansoddiad yn y papur ymgynghori.

7.5 Rhoddodd Huw Williams (Geldards LLP) yr enghraifft o'r gyfraith o ran arolygu addysg a hyfforddiant yng Nghymru a swyddogaethau Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru. Rhestrodd ddarpariaethau mewn wyth gwahanol Ddeddf Seneddol sy'n ymdrin ag arolygu gwahanol ffurfiau o addysg a hyfforddiant. Nododd Mr Williams hefyd fod y ddeddfwriaeth yn aml yn gwneud darpariaeth wahanol ar gyfer Cymru a Lloegr, sy'n cymhlethu pethau ymhellach.

7.6 Rhoddodd Prifysgolion Cymru enghraifft debyg ym maes addysg uwch, lle mae'r gyfraith wedi ei gwasgaru ar draws statudau niferus, y mae rhannau ohonynt yn gymwys yng Nghymru a rhannau ohonynt yn gymwys yn Lloegr. Codwyd pryderon ganddynt ynghylch cyflwr cyfraith addysg yng Nghymru, gan gynnwys:

(1) anhawster yn adnabod gwelliannau annhestunol i'r ddeddfwriaeth;

(2) problemau yn adnabod y rhannau o'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru;

(3) y ffaith fod llawer o'r ddeddfwriaeth mewn offerynnau statudol, a oedd yn eu profiad hwy yn ei gwneud yn arbennig o anodd olrhain gwelliannau;

(4) y defnydd mynych o "gymalau Harri VIII"[3]; a,

(5) diffyg eglurder ynghylch ffiniau cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.

7.7 Cydnabuwyd gan Keith Bush CF y byddai cydgrynhoi cyfraith addysg yng Nghymru yn gofyn am lawer o adnoddau. Dywedodd, fodd bynnag, mai tua £2 biliwn yw gwariant blynyddol Llywodraeth Cymru ar addysg yng Nghymru ac y "byddai'r gost o symleiddio'r gyfraith ar y pwnc hwnnw'n fach iawn mewn cymhariaeth". Pwysleisiodd Mr Bush CF fod y gyfraith, ar hyn o bryd, wedi ei gwasgaru ar draws 31 darn o ddeddfwriaeth (yn ôl ei gyfrif ef).

7.8 Roedd cyfran sylweddol iawn o ymgyngoreion yn cefnogi cydgrynhoi deddfwriaeth addysg yng Nghymru. Rydym o'r farn y gallai diwygio technegol ategu'r gyfraith wedi'i chydgrynhoi ac y gallai sefyll fel cod. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod y bydd hon yn dasg sylweddol.

ASTUDIAETH ACHOS 2: GOFAL CYMDEITHASOL

7.9 Tynnwyd sylw gennym yn y papur ymgynghori at y ffaith y bu ymrannu cynyddol rhwng Cymru a Lloegr yn y blynyddoedd diwethaf o ran cyfraith gofal cymdeithasol. Yn 2014, fe wnaeth y Cynulliad Cenedlaethol basio Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) a oedd yn cydgrynhoi'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer gwasanaethau i blant yn ogystal â'r rheini a ddarperir i oedolion. Mae'r Ddeddf yn diwygio cyfraith gofal cymdeithasol yn sylweddol mewn rhai meysydd. Gwnaethpwyd y sylw gennym fod y Ddeddf newydd hon yn cynnig cychwyn newydd y gall polisi ac arferion ddatblygu

[3] Darpariaeth sy'n rhoi pŵer i Weinidog wneud rheoliadau sy'n diwygio, diddymu neu ddirymu darpariaeth o ddeddfwriaeth sylfaenol yw "cymal Harri VIII".

ohono.

7.10 Nodwyd gennym hefyd bod y Ddeddf wedi cael ei beirniadu am fod yn aneglur ac am fethu â bod yn gynhwysfawr o ran ei sylw'r i'r gyfraith sy'n ymwneud â phlant.

7.11 Roedd yr ymgyngoreion yn feirniadol o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Roedd Cymdeithas Barnwyr Cymru yn feirniadol o'i rhyng-berthynas â Deddf Plant 1989 (sef y prif ddarn o ddeddfwriaeth yng Nghymru a Lloegr a oedd yn ymdrin â phlant gynt, y mae rhannau ohoni yn dal i fod mewn grym yng Nghymru). Disgrifiodd y Gymdeithas y sefyllfa fel un sy'n "peri'r pryder mwyaf".

7.12 Un gwahaniaeth sylfaenol yn y ddeddfwriaeth ar ofal cymdeithasol rhwng Cymru a Lloegr yw'r defnydd o'r term "llesiant" ("well-being") yng Nghymru – sy'n newid o "lles" ("welfare"), y term a ddefnyddir yn Lloegr. Disgrifiwyd "welfare" gan Gymdeithas Barnwyr Cymru fel un o ddiffiniadau allweddol Deddf Plant 1989. Meddai'r Gymdeithas:

> Mae Deddf Plant 1989 yn gymaint o "glytwaith" yng nghyswllt Cymru erbyn hyn, bod eglurder a diogelwch y cyhoedd yn gofyn am rai camau cywiro.

7.13 Eu barn hwy oedd

> Yn ddelfrydol, byddai'r darpariaethau hynny Deddf Plant 1989 yn ymwneud ag achosion cyfraith gyhoeddus ac sy'n dal i fod yn gymwys i Gymru ar hyn o bryd, wedi'u hategu gan y rhannau hynny o [Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014] sy'n gymwys i blant yng Nghymru, yn cael eu hail-ddeddfu mewn un cod statudol gyda throednodiadau esboniadol yn cyfeirio at yr is-ddeddfwriaeth berthnasol sydd mewn grym yng Nghymru.

7.14 Lleisiwyd pryderon tebyg gan sefydliadau trydydd sector. Er enghraifft, dywedodd Cyngor Gofal Cymru mai

> Yr argraff gyffredinol a gawn o'r Ddeddf, fel darn o ddeddfwriaeth gydgrynhoi, yw na wnaeth sicrhau cydlyniant fel un darn unedig o ddeddfwriaeth, ond yn hytrach ei bod yn gyfres ddigyswllt o feysydd o ddeddfwriaeth nad ydynt yn ffurfio cyfanwaith cydlynol.

7.15 Dim ond ers 6 Ebrill 2016 y mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 mewn grym. O ganlyniad, ychydig o brofiad sydd o ran sut y bydd y Ddeddf yn gweithio'n ymarferol. Cawsom ein taro gan gryfder pryderon y barnwyr ynghylch y ddeddfwriaeth ar blant a'u hapêl am godeiddio. Disgrifiwyd y rhain gan Lywodraeth Cymru yn ei thro fel enghraifft o'r problemau y mae cymhwysedd y Cynulliad yn eu creu ar gyfer ymarferion cydgrynhoi neu godeiddio. Gwnaeth y sylw fod cynnwys Deddf Plant 1989 y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i raddau helaeth (pwynt a gydnabuwyd gan y barnwyr, a nododd y byddai ymarfer codeiddio llawn yn gofyn am ddeddfwriaeth gan Senedd y Deyrnas Unedig.

ASTUDIAETH ACHOS 3: GWASTRAFF A'R AMGYLCHEDD

7.16 Nodwyd gennym yn y papur ymgynghori bod llawer o'r gyfraith sy'n ymwneud â gwastraff yn deillio o'r Undeb Ewropeaidd. O'r herwydd, nid yw'r ddeddfwriaeth berthnasol yn gwneud dim mwy na throsi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd yn aml. Yn ymarferol, mae Llywodraeth Cymru yn cydweithio'n agos ag Adran Bwyd a Materion Gwledig Llywodraeth y Deyrnas Unedig (Defra) ac yn elwa o'r gwaith a wneir ganddi.

7.17 Nodwyd y manteision posibl o gynnal tebygrwydd rhwng y gyfraith yng Nghymru ac yn Lloegr gennym, o gofio fod y diwydiant gwastraff yn gweithio ar draws y ddwy wlad. Nodwyd gennym hefyd fod y ddeddfwriaeth yn dameidiog, gan ei bod wedi ei gwasgaru rhwng tair Deddf Seneddol ac offerynnau statudol niferus a wnaed o dan y Deddfau hynny neu o dan Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972, ac y gall deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd fod yn anodd ei deall. Fodd bynnag, roedd rhanddeiliaid wedi adrodd bod llawer o'r ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â gwastraff wedi bod ar waith ers blynyddoedd a bod dealltwriaeth dda ohoni yn y diwydiant ac ymhlith rheoleiddwyr.

7.18 Ar y llaw arall, awgrymwyd gennym y gallai fod budd o gydgrynhoi a symleiddio'r holl ddeddfwriaeth amgylcheddol sy'n gymwys yng Nghymru. Cydnabuwyd gennym y dylid gwrthbwyso manteision cydgrynhoi yn erbyn y posibilrwydd o golli'r manteision o fod yn gyfarwydd â'r ddeddfwriaeth bresennol. Cyfeiriasom at gais cynharach Llywodraeth Cymru i ni gyflawni prosiect ar gyfraith amgylcheddol yn rhan o'n Deuddegfed Raglen.

7.19 Derbyniasom nifer gyfyngedig o ymatebion i'r ymgynghoriad a oedd yn cyfeirio at gyflwr y ddeddfwriaeth ar wastraff a'r amgylchedd. Nododd un ymgynghorai, ynad lleyg a ffermwr, bod dealltwriaeth dda o'r gyfraith ar wastraff a'r amgylchedd oherwydd y wybodaeth a'r canllawiau a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru a mudiadau fel Undeb Cenedlaethol Amaethwyr Cymru ac Undeb Amaethwyr Cymru.

7.20 Dywedodd ymgynghorai arall bod deddfwriaeth ar ddŵr yn anodd ei deall ac yr amlygwyd hyn gan Dŵr Cymru mewn tystiolaeth i Gomisiwn Silk. Hefyd, amlygodd adroddiad Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y Deyrnas Unedig ar gyflwr Cyfraith Amgylcheddol y Deyrnas Unedig anfodlonrwydd rhanddeiliaid gydag ansawdd deddfwriaeth amgylcheddol, gan nodi'n benodol y darnio cynyddol o gyfreithiau amgylcheddol ledled y gweinyddiaethau datganoledig.[4]

7.21 Nid yw'r achos dros godeiddio deddfwriaeth ar wastraff yn eglur, am y rhesymau a roddwyd gennym yn y papur ymgynghori. Ceir dadleuon y byddai'n anfoddhaol i'r ddeddfwriaeth yng Nghymru a Lloegr ymrannu. O ran cyfraith amgylcheddol yn fwy cyffredinol, ceir tystiolaeth i gefnogi ymarfer codeiddio. Byddem yn ystyried eto prosiect o godeiddio a diwygio'r gyfraith yn y maes hwn yn sgil gwahoddiad gan Lywodraeth Cymru, ond nid ydym yn gwneud unrhyw argymhelliad i'r perwyl hwnnw.

[4] Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y Deyrnas Unedig, *The State of UK Environmental Law in 2011-2012: Is there a case for legislative reform?* (2012)

ASTUDIAETH ACHOS 4: CYNLLUNIO GWLAD A THREF

7.22 Pwysleisiwyd gennym yn y papur ymgynghori bod y Gyfarwyddiaeth Cynllunio yn Llywodraeth Cymru wedi hyrwyddo system gynllunio ar wahân i Gymru, a ddangosir gan ddarn arwyddocaol diweddar o ddeddfwriaeth, Deddf Cynllunio (Cymru) 2015.

7.23 Canfuwyd dwy ffynhonnell o ddryswch ynghylch cyfraith gynllunio yng Nghymru. Yn gyntaf, anawsterau yn gwahaniaethu rhwng y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru a'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr. Yn ail, anawsterau o ran hygyrchedd yn deillio o'r ffaith y bu angen cydgrynhoad newydd o'r gyfraith yn ymwneud â chynllunio gwlad a thref yng Nghymru ac yn Lloegr ers cryn amser. Cyfeiriasom at y prosiect diwygio'r gyfraith yr oeddem yn ymgymryd ag ef ar ran Llywodraeth Cymru ar gyfraith gynllunio yng Nghymru ac at ddatganiad y Prif Weinidog o fwriad i geisio Bil cydgrynhoi cynllunio a fyddai'n dod â'r holl ddeddfwriaeth bresennol ynghyd ac yn symleiddio'r broses gynllunio ymhellach.

7.24 Roedd yr ymgyngoreion yn cytuno bod deddfwriaeth cynllunio gwlad a thref yn gymhleth ac yn anodd cael ati; amlygwyd ganddynt yr anawsterau'n deillio o ddiffyg sylw i gyfraith gynllunio yng Nghymru mewn gwerslyfrau.

7.25 Trafododd Huw Williams ymrannu pellach posibl cyfraith cynllunio gwlad a thref yng Nghymru ac yn Lloegr. Roedd yn gweld "dadleuon cryf dros system gyffredin" ar gyfer gorchmynion prynu gorfodol, yn wyneb y "cysylltiad agos rhwng y system [prynu gorfodol] a chyfraith eiddo yn gyffredinol".

7.26 Roedd yr ymgyngoreion yn y prosiect presennol ac yn ein prosiect cyfraith gynllunio Cymru yn cefnogi cydgrynhoi cyfraith gynllunio yng Nghymru. Mae ein prosiect cyfraith gynllunio wedi ehangu i ddarparu ar gyfer hyn. Ceir rhagor o wybodaeth am y prosiect yn ein papur cwmpasu, a gyhoeddir ar yr un pryd â'r adroddiad hwn.

7.27 I grynhoi, mae cyfraith gynllunio yng Nghymru yn dioddef, yn gyntaf oll, o'r broblem o ddarnio y mae'n ei rhannu gyda'r gyfraith yn Lloegr. Y tro diwethaf i gyfraith gynllunio Cymru a Lloegr gael ei chydgrynhoi oedd ym 1990, yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 a dau statud arall yn ymdrin ag adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth,[5] a chyda sylweddau peryglus.[6] Disgrifiwyd deddfwriaeth 1990 fel "llwyddiant rhyfeddol",[7] ond ni wnaeth eglurder y cyflwyniad a sicrhawyd ganddi bara'n hir. Pasiwyd deddfwriaeth bellach wedi ei neilltuo yn gyfan gwbl neu'n rhannol i gynllunio ym mhob blwyddyn o 1991 i 1995. Bu chwe Deddf Seneddol arall a phedair Deddf y Cynulliad arall ers 2000. Rhoddir llawer o'r ddeddfwriaeth ddilynol, gan gynnwys Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, ar waith trwy ddiwygio Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, ond mae'n gwneud darpariaeth newydd ar wahân mewn rhai achosion – yn benodol yn Neddf Cynllunio 2008, a gyflwynodd system genedlaethol o gymeradwyaeth ar gyfer "prosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol". Mae'n amhosibl llywio drwy'r gyfraith heb destun wedi'i ddiweddaru. Yn aml, ni nodir yn eglur a yw

[5] Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990

[6] Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990

[7] *Hansard (HC) Cyf 172, col 714; Mai 14, 1990 (Mr John Fraser)*.

darpariaethau mewn Deddfau Seneddol yn berthnasol i Gymru.[8]

7.28 Y bwriad sy'n sail i'r prosiect yw i'r gyfraith gynllunio sy'n gymwys yng Nghymru gael ei chynnwys yn neddfwriaeth y Cynulliad. Y dechneg yr ydym yn cynnig ei defnyddio dros dro yw honno a ddisgrifir yn yr adroddiad hwn fel "codeiddio": cydgrynhoi ynghyd â diwygio'r gyfraith gyda'r nod o greu cod i'w gadw gyda'i gilydd. Yn yr achos hwn, yn enwedig o ystyried graddau'r diwygiadau a sbardunwyd gan bolisi a wnaed eisoes gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, bydd y diwygiadau wedi'u cyfyngu i'r hyn yr ydym wedi ei labelu'n "ddiwygio technegol" neu'n "symleiddio". Rydym yn rhagweld:

(1) ailddatgan y gyfraith bresennol fel ei bod wedi ei chynnwys, cyn belled ag y bo'n rhesymol ymarferol, mewn darn o ddeddfwriaeth wedi'i chydgrynhoi mewn ffordd fodern, gyson a threfnus fel y bydd yn hawdd i'w darllenwyr gael gafael arni a'i gwirio;

(2) addasiadau i gynhyrchu testun wedi ei gydgrynhoi'n foddhaol – cywiro gwallau, dileu amwyseddau a deunydd nad yw'n berthnasol mwyach, moderneiddio'r iaith a datrys amrywiaeth o fân anghysondebau;

(3) symleiddio'r gyfraith trwy symleiddio a rhesymoli prosesau a gweithdrefnau diangen, ond peidio â chyflwyno unrhyw newid polisi sylweddol; ac

(4) ysgrifennu i statud cynigion cyfraith a ddatblygwyd mewn cyfraith achosion lle gallent gyfrannu at ddeddfwriaeth fwy hygyrch a chydlynol.

7.29 Mae'r math o ddiwygiadau technegol yr ydym yn eu rhagweld yn y papur cwmpasu (ac y byddwn yn ymgynghori ar eu teilyngdod maes o law) yn golygu gwelliannau posibl i weithdrefnau, megis cyfuno'r gweithdrefnau ar gyfer cael caniatâd adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth gyda'r rheini ar gyfer caniatâd cynllunio, a diddymu darpariaethau nas defnyddir. Er enghraifft, mae Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn darparu ar gyfer cyfansoddiad comisiwn ymchwiliad cynllunio i weithredu yn lle'r Ysgrifennydd Gwladol neu Weinidogion Cymru mewn ymchwiliadau cynllunio anoddach neu bwysicach. Nid yw'r weithdrefn ymchwiliad erioed wedi cael ei defnyddio ac mae wedi bod yn destun beirniadaeth helaeth.[9] Byddwn yn ymchwilio'r posibilrwydd o ddiddymu'r rhan hon o'r ddeddfwriaeth. Yn yr un modd, byddwn yn ymchwilio'r angen i gadw darpariaethau sy'n darparu ar gyfer creu parthau cynllunio syml (nas defnyddiwyd erioed yng Nghymru) o ystyried y ffaith eu bod yn gorgyffwrdd â gorchmynion datblygu lleol.

7.30 Ni fydd y prosiect yn ceisio codeiddio'r holl ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu cynllunio ar unwaith. Yn y papur cwmpasu, rydym yn cynnig dros dro darn cychwynnol o godeiddio yn canolbwyntio ar y darpariaethau a ddefnyddir amlaf (ac a ddiwygir amlaf hefyd) sy'n llywodraethu'r broses o lunio cynlluniau datblygu, penderfynu ar geisiadau cynllunio a gorfodi. Rydym yn gweld y

[8] Er enghraifft, nid yw Rhan 2 Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 yn gymwys yng Nghymru; ni nodir hyn yn bendant, ond fe'i cyflawnir gan adran 37 y Ddeddf (yr adran ddehongli sy'n berthnasol i Ran 2) sy'n defnyddio diffiniad o "awdurdod cynllunio lleol" nad yw'n cynnwys unrhyw awdurdod lleol yng Nghymru.

prosiect fel y cam cyntaf at y nod yn y pen draw o lunio cod cynllunio cynhwysfawr i Gymru.

ASTUDIAETH ACHOS 5: LLYWODRAETH LEOL

7.31 Yn olaf, ystyriodd y papur ymgynghori gyflwr y gyfraith sy'n llywodraethu llywodraeth leol. Cyfeiriwyd gennym at ymrwymiad y Llywodraeth i newid strwythur llywodraeth leol yng Nghymru i leihau nifer yr awdurdodau lleol er mwyn osgoi dyblygu gwasanaethau a chreu arbedion maint.

7.32 Esboniwyd gennym fod y darn mwyaf arwyddocaol o ddeddfwriaeth yn y maes hwn, Deddf Llywodraeth Leol 1972, wedi cael ei ddiwygio'n helaeth a'i bod yn anodd deall bwriad rhai o'i ddarpariaethau o ganlyniad. Hefyd, mae iaith Deddf 1972 yn hynafol.

7.33 Mae Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 2015 wedi derbyn Cydsyniad Brenhinol ers i ni gyhoeddi'r papur ymgynghori. Mae'r Ddeddf yn gwneud darpariaeth ar gyfer uno gwirfoddol dau neu fwy o awdurdodau lleol.[10] Ar 24 Tachwedd 2015, lansiodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad ar ddrafft o ail Fil llywodraeth leol ac iddo'r "nod ... o gwblhau'r rhaglen o uno Awdurdodau Lleol a diwygio'r fframwaith deddfwriaethol ar gyfer democratiaeth, atebolrwydd, perfformiad ac elfennau o gyllid Awdurdodau Lleol". Byddai'r Bil Drafft hefyd yn sefydlu Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus statudol. Caeodd yr ymgynghoriad ar 15 Chwefror 2016.

7.34 Tynnodd ymateb David Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot) i'r ymgynghoriad sylw at y ddau ddarn pwysicaf o ddeddfwriaeth llywodraeth leol – Deddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Llywodraeth Leol 2000 – gan gwestiynu "i ba raddau y cafodd y darpariaethau hyn eu hintegreiddio'n briodol erioed". Ychwanegodd "ei bod yn sicr nad yw'r ffaith eu bod wedi eu cynnwys mewn gwahanol Ddeddfau y mae rhannau ohonynt yn berthnasol i Gymru a rhannau yn berthnasol i Loegr yn helpu'r gwaith o'u dehongli." Roedd o'r farn bod y broblem yn cael ei "chymhlethu gan ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol nad yw weithiau wedi ei gosod cystal ag y gallai fod o fewn y strwythurau presennol."

7.35 Adlewyrchwyd barn Mr Michael bod natur dameidiog cyfraith llywodraeth leol yn ei gwneud yn anodd deall y sefyllfa gyfreithiol gan ymgyngoreion eraill. Pwysleisiodd ymgyngoreion eraill anawsterau dehongli'r gyfraith oherwydd bod y ddeddfwriaeth wedi cael ei diwygio'n helaeth ac oherwydd nad yw'n eglur pa gyfraith sy'n berthnasol i Gymru ac i Loegr.

7.36 Yn gyffredinol, roedd yr ymgyngoreion yn cefnogi cydgrynhoi cyfraith llywodraeth leol yng Nghymru. Mae trefniadaeth llywodraeth leol wrthi'n mynd trwy broses o ddiwygio wedi'i sbarduno gan bolisi ar hyn o bryd fel y disgrifir uchod. Mae'n ymddangos i ni y gallai'r ddeddfwriaeth ar lywodraeth leol fod yn un y gellid ei chodeiddio, i'w chyflwyno ochr yn ochr â diwygiadau pellach a gynigir yn y Bil drafft presennol neu i gael ei gyflawni ar ôl i ddeddfwriaeth ddiwygio bellach gael

[9] *Encyclopaedia of Planning Law and Practice* (cyf 2) t 2-3405.

[10] Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 2015.

ei deddfu.

MEYSYDD ERAILL O GYFRAITH YR AWGRYMWYD Y DYLID EU CYDGRYNHOI NEU EU CODEIDDIO

7.37 Gofynasom yn y papur ymgynghori hefyd:

> 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?[11]

7.38 Yn ogystal â nodi meysydd eraill o gyfraith ddatganoledig lle ceir problemau yn ymwneud â ffurf a hygyrchedd y gyfraith, gwnaeth rhai ymgyngoreion sylwadau rhagarweiniol ynghylch cyflwr deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru. Dywedodd Llywydd y Cynulliad Cenedlaethol, y Fonesig Rosemary Butler AC, ei bod yn "anodd a drud i'r cyhoedd yng Nghymru gael fersiynau cyfredol o'r holl gyfreithiau sy'n berthnasol i Gymru" ond nad yw hon "yn broblem a grëwyd gan y Cynulliad na Llywodraeth Cymru". Esboniodd y Llywydd ei bod yn anodd i ddinasyddion ddeall y ffordd y mae'r gyfraith yn gymwys, hyd yn oed pan fyddant wedi cael mynediad ati, oherwydd "y gymysgedd o gyfreithiau'r DU sy'n berthnasol i Gymru ac i Loegr". Nododd y Llywydd hefyd y gall tueddiad cynyddol Llywodraeth Cymru i wneud defnydd o is-ddeddfwriaeth ei gwneud yn anoddach fyth i ddinasyddion gael mynediad at y gyfraith; dim ond ar wefannau masnachol y caiff is-ddeddfwriaeth ei diweddaru.

7.39 Rhoddodd LexisNexis safbwynt cyhoeddwr masnach yn ymdrin â deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru. Dywedasant "nad yw bob amser yn amlwg pa ddeddfwriaeth y gellir dweud ei fod yn berthnasol i Gymru", gan nodi nad yw Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn dangos pa rai o Ddeddfau San Steffan sy'n berthnasol i Gymru. Amlygwyd ganddynt hefyd "nad yw rhannau o rai Deddfau wedi cael eu diwygio'n gyson i gymryd trosglwyddiad swyddogaethau i ystyriaeth". Er enghraifft, diwygiwyd adran 61 Deddf Tai 1988 gan Ddeddf Dadreoleiddio 2015[12] er mwyn mewnosod y geiriau "*in relation to Wales*", ond cafodd ei chyfeiriad at yr Ysgrifennydd Gwladol ei adael yn ddigyfnewid er gwaethaf y ffaith fod y swyddogaeth dan sylw wedi cael ei throsglwyddo i Weinidogion Cymru. Gofynasant yn rhethregol a "ellid bod wedi osgoi'r ffordd gwmpasog hon o ddod o hyd i wybodaeth?"

7.40 Awgrymodd Llywodraeth Cymru ddull o ystyried meysydd i'w cydgrynhoi: dylid edrych ar feysydd cyfraith lle ceir y mwyaf o ddeddfwriaeth, a thybio mai'r mwyaf o ddeddfwriaeth a grewyd, y mwyaf tebygol y bydd y gyfraith yn elwa o gael ei chydgrynhoi. Dywedodd y "gall deddfwriaeth hŷn achosi problemau hefyd, gan ei bod yn aml yn fwy anodd ei deall". Awgrymodd Llywodraeth Cymru ymdrin â chydgrynhoi yn systematig yn hytrach na fesul maes, "gan y gallai blaenoriaethau o ran y meysydd hynny, a chymhlethdod y gyfraith sy'n datblygu ynddynt, newid yn gyflym dros amser mewn ffyrdd na ellir eu darogan ar unwaith". Mae angen ystyried hefyd cydgrynhoi is-ddeddfwriaeth a chyhoeddi

[11] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Dogfen Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 5-3.

[12] Deddf Dadreoleiddio 2015, a 103(3) ac atod 22, Pt 1, para 9

"cyfraith feddal" yn well. Mae cyfraith feddal yn cynnwys canllawiau statudol ac anstatudol.

7.41 Roedd tai yn un maes o'r gyfraith yr awgrymwyd fel un addas i'w gydgrynhoi. Esboniodd Cymdeithas Barnwyr Cymru bod y gyfraith ar dai yng Nghymru, yn debyg i ofal cymdeithasol, yn mynd trwy gyfnod o newid. Pwysleisiodd ei bod yn bwysig i'r newidiadau hyn fod yn hysbys i'r rheini yn Lloegr yn ogystal â Chymru:

> Er enghraifft, mae llawer o berchnogion ail gartrefi yng Nghymru yn byw yn Lloegr ac mae llawer o'r 400,000 o dai rhent yng Nghymru yn eiddo i bobl sy'n byw y tu allan i Gymru. Byddant yn dibynnu ar eu cyfreithwyr yn Lloegr am gyngor cyfreithiol a bydd yn hanfodol fod pawb perthnasol yn ymwybodol fod cyfraith tai yng Nghymru ar fin bod yn gwbl wahanol i gyfraith tai yn Lloegr.

7.42 Nodwyd cyfraith tai gan Gyngor ar Bopeth Cymru hefyd fel maes y mae'n cael anawsterau ynddo. Cyfeiriodd at ei brofiad gyda Deddf Tai (Cymru) 2014 a'r Bil Rhentu Cartrefi ar y pryd, sef Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016 erbyn hyn.

7.43 Yn yr un modd, nodwyd tai a digartrefedd gan David Gardner (Swyddfa Llys Gweinyddol Cymru) fel meysydd cyfraith lle bu rhai problemau ymarferol. Dywedodd bod achlysuron lle mae cynrychiolwyr yn dyfynnu'r rheoliadau sy'n gymwys yn Lloegr ond nid Cymru. Roedd o'r farn y byddai cydgrynhoi'r gyfraith yn y meysydd hyn yn fanteisiol.

7.44 Nododd Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011 fel maes o gyfraith ddatganoledig lle ceir problem gyda ffurf a hygyrchedd y gyfraith. Dywedodd Dr Huws "nid yw Mesur yr Iaith Gymraeg (Cymru) 2011 wedi ei threfnu yn y modd mwyaf hwylus i'r darllenydd – er enghraifft, mae'r seiliau ar gyfer apeliad i Dribiwnlys y Gymraeg wedi eu gwasgaru ar draws pedair adran nad ydynt yn gronolegol, ac felly nid yw'n bosibl arfarnu yn hawdd beth yw'r sail ar gyfer apeliadau."

7.45 Yn olaf, yn ystod cyfarfodydd ymgynghori, dadleuodd yr ymgyngoreion y dylid cydgrynhoi'r ddeddfwriaeth gyfansoddiadol sy'n ymwneud â Chymru. Mae datblygiad tameidiog datganoli yn golygu bod y gyfraith sy'n llywodraethu'r setliad datganoli yng Nghymru wedi ei gwasgaru ar draws gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Awgrymodd yr ymgyngoreion bod natur sylfaenol y maes cyfraith hwn yn golygu y dylai dinasyddion allu dod o hyd iddo mewn un statud cydlynol.

CASGLIAD

7.46 Mae'r enghreifftiau hyn yn dangos rhai o'r materion a drafodir mewn rhannau eraill o'r adroddiad hwn, gan ddangos anawsterau cyflwr presennol deddfwriaeth dameidiog a rhai o'r manteision a'r risgiau posibl i'w pwyso a'u mesur wrth benderfynu a ddylid cyflawni ymarferion cydgrynhoi neu godeiddio. Nid ydym wedi ymchwilio i rinweddau cydgrynhoi neu godeiddio yn y meysydd hyn yn drylwyr, ond ein barn ar yr olwg gyntaf yw y gallai cynhyrchion unrhyw ymarfer o ddod â dedddfwriaeth ar y pynciau hyn at ei gilydd sefyll yn gadarn fel codau, y gellir eu hamddiffyn wedyn rhag darnio yn sgil diwygiadau dilynol.

PENNOD 8
SAFONAU DEDDFWRIAETHOL

CYFLWYNIAD

8.1 Archwiliwyd opsiynau gennym yn y papur ymgynghori ar gyfer gwella'r broses o oruchwylio deddfwriaeth, craffu arni a'i hansawdd. Roedd y rhain yn cynnwys cyflwyno strwythurau newydd er mwyn ystyried deddfwriaeth ddrafft cyn ei thaith drwy'r Cynulliad ac adolygu ansawdd y ddeddfwriaeth a chyflwr cyffredinol y llyfr statud yng Nghymru. Disgrifiwyd y pwyllgorau a fu'n gweithredu yn Seland Newydd, awdurdodaeth cyfraith gyffredin â phoblogaeth sy'n cymharu'n fras â phoblogaeth Cymru a deddfwrfa un siambr, sydd wedi rhoi cynnig ar dri math o bwyllgor deddfau. Mae'r bennod hon yn adolygu awgrymiadau a wnaed ar gyfer Seneddau'r Deyrnas Unedig a Seland Newydd ac yn ystyried, yng ngoleuni ymatebion i'r ymgynghoriad, eu haddasrwydd ar gyfer Cymru.

8.2 Dechreuwn trwy grynhoi a diweddaru hanes yr hyn a ddisgrifiwn er hwylustod fel "pwyllgorau deddfau" yn Seland Newydd.[1] Rydym yn troi wedyn at bwnc cysylltiedig safonau deddfwriaethol, ac yn dilyn hynny rydym yn ystyried safbwyntiau ymgyngoreion ac yn esbonio ein casgliad nad pwyllgor cynghori newydd yw'r ffordd orau o ddiwallu'r anghenion a nodwyd gan randdeiliaid, ond yn hytrach cyflwyno safonau deddfwriaethol ffurfiol.

8.3 Awn ymlaen wedyn i ystyried deunyddiau eraill i gyd-fynd â deddfwriaeth a allai fod yn ofynnol yn unol â safonau deddfwriaethol; rydym yn ystyried ac yn gwrthod cyflwyno math newydd o asesiad effaith sy'n asesu effaith darn arfaethedig o ddeddfwriaeth ar weddill y llyfr statud, ond yn hytrach yn gwneud argymhellion ynghylch atodlenni Keeling anffurfiol ac yngylch Memoranda Esboniadol a nodiadau esboniadol.

PWYLLGORAU DEDDFWRIAETHOL YN SELAND NEWYDD

8.4 Sefydlwyd Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth yn Seland Newydd ym mis Chwefror 1986 ar yr un pryd â Chomisiwn y Gyfraith Seland Newydd. Fe'i cadeiriwyd gan Lywydd Comisiwn y Gyfraith, a gweithiodd yn agos gyda'r corff hwnnw.[2] Roedd y pwyllgor yn cynnwys cyfreithwyr mewn practis preifat ac o'r byd academaidd, uwch swyddogion y llywodraeth, a drafftwyr Seneddol. Roedd yn atebol i'r Twrnai Cyffredinol. Roedd ganddo ddwy brif swyddogaeth. Yn gyntaf, roedd yn gosod safonau ar gyfer deddfwriaeth trwy ganllawiau ar y broses ddeddfwriaethol a chynnwys deddfwriaeth, wedi eu cymeradwyo gan y Cabinet. Yn ail, roedd yn asesu deddfwriaeth y Llywodraeth yn erbyn ei ganllawiau. Roedd Comisiwn y Gyfraith Seland Newydd yn paratoi adroddiadau ar Filiau ar gyfer y pwyllgor. Pan roedd Bil yn mynd yn groes i'r canllawiau, gallai'r pwyllgor gyflwyno

[1] Ymdrinnir â'r pwnc yn ein papur ymgynghori Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith, Rhif 223 para 9.32 i 9.59.

[2] Mae gan Gomisiwn y Gyfraith Seland Newydd gylch gwaith llawer ehangach na Chomisiwn y Gyfraith yng Nghymru a Lloegr o ran ystyried y ddeddfwriaeth cyn ac yn ystod ei thaith drwy'r Senedd. Gweler Deddf Comisiwn y Gyfraith Seland Newydd 1985, adran 5. Gweler hefyd pwerau Comisiwn y Gyfraith yn adran 6 a chyfrifoldebau yn adran 7.

argymhelliad i'r Pwyllgor Dethol Seneddol a oedd yn ystyried y Ddeddf.

8.5 Disgrifiodd Syr Geoffrey Palmer CF, cyn-Lywydd Comisiwn y Gyfraith Seland Newydd a Chadeirydd y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth, effaith y pwyllgor dros yr 20 mlynedd fel "buddiol ond ymylol". Roedd o'r farn bod problemau gyda deddfwriaeth wedi eu gwreiddio yn eu dyluniad cynnar a'u bod yn anodd eu datrys erbyn i'r Bil gyrraedd y Pwyllgor Cynghori. Er mwyn dylanwadu ar y cynllun deddfwriaethol yn gynharach, chwaraeodd Syr Geoffrey Palmer CF ran allweddol yn sefydliad y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn 2006. Rhagwelodd, pe bai'r pwyllgor wedi bod yn llwyddiant, y byddai wedi disodli'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth.[3]

8.6 Pwyllgor gweinidogol oedd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth, wedi'i gadeirio unwaith eto gan Lywydd Comisiwn y Gyfraith, a oedd yn gweithredu fel corff cynghori sefydlog i adrannau ac asiantaethau Llywodraeth. Byddai'r Prif Weinidog a chynghorydd cyfreithiol y Cabinet yn tynnu sylw'r pwyllgor at Filiau yn rhaglen ddeddfwriaethol y flwyddyn. Disgrifiodd Syr Geoffrey Palmer CF ei swyddogaeth fel "llyw, athronydd a chyfaill i swyddogion adrannol sy'n llunio deddfwriaeth anodd".

8.7 Roedd y Pwyllgor yn gweithredu ar sail gynghori yn hytrach na chyflawni swyddogaeth sgrinio yn rhan o'r strwythurau ar gyfer llunio deddfwriaeth ddrafft. Rhoddod y gorau i gyfarfod yn rheolaidd ar ôl yr etholiad cyffredinol a newid gweinyddiaeth yn 2008.[4]

8.8 Yn dilyn beirniadaeth o ansawdd deddfwriaeth Seland Newydd mewn adroddiad gan Gomisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd, sefydlwyd Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth newydd ym mis Mehefin 2015.[5] Mae'r pwyllgor newydd hwn yn cyfuno swyddogaethau ei ddau ragflaenydd. Mae wedi cymryd cyfrifoldeb am y safonau deddfwriaethol sy'n cael eu drafftio, eu cynnal a'u gorfodi gan y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth.[6] Disgrifiodd y Twrnai Cyffredinol swyddogaeth arall y pwyllgor fel a ganlyn:

[3] Syr G Palmer CF, "*Improving the Quality of Legislation – the Legislation Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond*" (2007) 15 *Waikato Law Review*. Gweler hefyd y farn amgen ar waith y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth a fynegwyd gan yr Athro Dawn Oliver, "*Improving the Scrutiny of Bills: the Case for Standards and Checklists*" (2006) 2 *Public Law* 219.

[4] Am grynodeb o strwythur a swyddogaeth y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth, gweler cyhoeddiad Comisiwn Cyfraith Seland Newydd *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission* (2011) t 14, lle dywedir bod y pwyllgor "yn gweithredu ar sail rannol yn unig".

[5] Comisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd *Regulatory institutions and practices* (16 Gorffennaf 2014) ar gael yn http://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/regulatory-institutions-and-practices-final-report.pdf (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[6] *Legislation Advisory Committee Guidelines on Process and Content of Legislation* (argraffiad 2014) ar gael yn http://ldac.org.nz/guidelines/lac-revised-guidelines/ (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

Bydd y pwyllgor yn gweithio gydag asiantaethau pan fydd cynigion ar gyfer biliau a chyfarwyddiadau drafftio yn cael eu datblygu gyntaf, i fynd i'r afael â phroblemau o ran pensaernïaeth sylfaenol deddfwriaeth a nodi problemau cyfreithiol a chyfansoddiadol posibl cyn cyflwyno biliau.[7]

8.9 Erbyn mis Mawrth 2016 (ar ôl naw mis o weithredu), roedd y pwyllgor wedi cyfarfod gydag adrannau ac asiantaethau'r llywodraeth ar 15 o Filiau. Mae wedi rhoi cyngor i adrannau ac asiantaethau ar amrywiaeth o faterion cynllunio deddfwriaethol, gan gynnwys mynediad at y gyfraith, y defnydd o egwyddorion lefel uchel mewn deddfwriaeth a dyrannu darpariaethau rhwng deddfwriaeth sylfaenol, is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth drydyddol. Mae'r adborth gan adrannau ac asiantaethau wedi bod yn gadarnhaol hyd yma, ac roedd mwyafrif yr adrannau a arolygwyd o'r farn fod ansawdd eu Bil wedi gwella trwy ymgysylltiad â'r pwyllgor ac y byddent yn debygol o ymgysylltu â'r pwyllgor yn y dyfodol wrth ddatblygu polisi/deddfwriaeth.

8.10 Mae'r pwyllgor hefyd yn cadw swyddogaeth fetio ôl-gyflwyno, trwy is-bwyllgor o gynghorwyr allanol. Mae'r is-bwyllgor wedi bod yn gweithredu ers mis Chwefror 2016 ac mae'n adolygu, ar ôl iddynt gael eu cyflwyno, Biliau nad ydynt wedi cael eu hadolygu gan y prif Bwyllgor. Erbyn diwedd mis Mai 2016, roedd wedi gwneud dau gyflwyniad i bwyllgorau dethol Seneddol lle'r oedd Biliau yn anghyson â Chanllawiau 2014 y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth 2014.[8]

8.11 Mae'r pwyllgor hefyd yn gwneud gwaith addysg a hyfforddiant o ran ei swyddogaeth a'r Canllawiau. Mae ei strategaeth addysg gychwynnol wedi canolbwyntio'n helaeth ar addysgu'r wybodaeth berthnasol i swyddogion adrannau ac asiantaethau allu gweithio gyda'r Pwyllgor, yn ogystal â darparu gweithdai a fforymau trafod ar faterion cynllun deddfwriaeth cyffredin ac arfer gorau ymarferol.[9]

SAFONAU DEDDFWRIAETHOL

8.12 Un o swyddogaethau'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth yn Seland Newydd oedd datblygu safonau deddfwriaethol (y Canllawiau y cyfeirir atynt uchod). Yn fras, cyfeirir safonau deddfwriaethol at lywodraethau ac maent yn gosod safonau o ran yr hyn y dylai darn o ddeddfwriaeth geisio ei gyflawni a sut y dylid ei gyflwyno i'r ddeddfwrfa. Maent yn wahanol i ganllawiau drafftio, fel y rhai sy'n cael eu llunio gan Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol, a gyfeirir at ddrafftwyr ac sy'n ymwneud â sut i fynegi orau mewn geiriau yr hyn y mae darn o

7 Datganiad Twrnai Cyffredinol Seland Newydd i'r wasg (29 Mehefin 2015) ar gael yn http://beehive.govt.nz/release/establishment-legislation-design-and-advisory-committee (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

8 Mae'r cyflwyniadau ar gael yn http:/ldac.org.nz/submissions/2016 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016)

9 Gwybodaeth a ddarparwyd gan gadeirydd Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth Seland Newydd, Paul Rishworth CF, sy'n dweud bod y pwyllgor yn cyfrannu'n llwyddiannus at ddeddfwriaeth o ansawdd gwell yn Seland Newydd. Rydym yn ddiolchgar i Mr Rishworth CF am y wybodaeth.

ddeddfwriaeth yn ceisio ei gyflawni.[10]

8.13 Mantais allweddol safonau deddfwriaethol yw eu bod yn darparu ffon fesur wrthrychol i fesur ansawdd deddfwriaeth. Mae Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin wedi nodi bod penderfynu a yw darn o ddeddfwriaeth o ansawdd gwael ai peidio yn ymarfer goddrychol iawn heb y fath restr o safonau.[11] Gall safonau fod o gymorth mawr i aelodau'r ddeddfwrfa sy'n gyfrifol am graffu ar ddeddfwriaeth. Hefyd, mae'r canllawiau hyn yn helpu i alluogi swyddogion polisi i ddeall a mynd i'r afael â phroblemau o ran ansawdd deddfwriaeth yn y broses o ddatblygu Bil.

8.14 Cafwyd cynigion ar sawl achlysur i gyflwyno safonau deddfwriaethol yn Senedd y Deyrnas Unedig, ac ar gyfer pwyllgor i sicrhau fod y safonau hyn yn cael eu bodloni.

8.15 Yn 2014, argymhellodd Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol y dylai cod safonau deddfwriaethol gael ei gytuno rhwng Senedd a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Argymhellodd y Pwyllgor Dethol hefyd y dylid creu Cyd-bwyllgor Safonau Deddfwriaethol "â swyddogaeth oruchwylio". Roedd y Llywodraeth o'r farn nad oedd angen cod safonau deddfwriaethol ac na fyddai'n "effeithiol o ran sicrhau deddfwriaeth o ansawdd".[12]

8.16 Yn yr un modd, argymhellodd Uned Cyfansoddiad Coleg Prifysgol Llundain y dylid mabwysiadu cod ar gyfer safonau cyfansoddiadol. Byddai'r cod yn gosod safonau ar gyfer cynnwys deddfwriaeth ac arfer y broses ddeddfwriaethol. Byddai'n cynnig adnodd i lywodraeth wrth baratoi Biliau, i seneddwyr sy'n gwneud gwaith craffu ar ddeddfwriaeth, ac i Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi wrth adolygu a datblygu safonau. Gallai weithio hefyd gydag unrhyw god cyffredinol o safonau deddfwriaethol sy'n cyfateb i'r un a argymhellwyd gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol.[13]

8.17 Mynegwyd gwahanol safbwyntiau, fodd bynnag, ar beth yn union y dylai'r safonau fod, ac ynghylch cwmpas eu cynnwys. Mae'r safonau deddfwriaethol a ddefnyddir gan y Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth newydd yn Seland Newydd yn wahanol, mewn nifer o ffyrdd nodedig, i'r cod safonau deddfwriaethol drafft a luniwyd gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol.

[10] Rydym yn trafod dogfen *Drafting Guidance* (Mawrth 2014) Swyddfa'r Cwnsler Seneddol yn y bennod nesaf.

[11] Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin, *Ensuring standards in the quality of legislation* (2013-14) HC 85, para 55.

[12] Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin, *Ensuring standards in the quality of legislation* (2013-14) HC 85. Mae ymateb y Llywodraeth wedi'i atodi i'r adroddiad ac ar gael yn: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/611/61104.htm (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[13] J Simson Caird, R Hazell a D Oliver, *The constitutional standards of the House of Lords Select Committee on the constitution*, The Constitution Unit (Ionawr 2014) . Gweler hefyd erthyglau cynharach gan yr awduron ar faterion craffu: D Oliver, "*Improving the scrutiny of Bills: the case for standards and checklists*" [2006] *Public Law* 219; R Hazell, "*Who is the guardian of legal values in the legislative process: Parliament or the executive?*" [2004] *Public Law* ac R Hazell "*Time for a new convention: Parliamentary scrutiny of constitutional Bills*" [2006] *Public Law*.

8.18 Efallai mai'r gwahaniaeth mwyaf nodedig rhwng y ddwy set o safonau yw eu hyd, ac i ba raddau y mae amodau ynghlwm i'r safonau. Mae safonau deddfwriaethol drafft y Deyrnas Unedig o 3 tudalen yn gryno, tra bod safonau Seland Newydd yn 123 tudalen o hyd ac yn rhoi sylw i nifer fwy o bryderon ynghylch ansawdd deddfwriaeth. Rydym yn troi nawr at drafod cynnwys y safonau a sut y cânt eu gorfodi.

Yr hyn sydd ei angen ar y safonau

8.19 I'r graddau eu bod yn gorgyffwrdd, mae cod drafftio Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol (safonau drafft y Deyrnas Unedig) a Chanllawiau Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth Seland Newydd (safonau Seland Newydd) yn cynnwys safonau tebyg ar y cyfan, â mân wahaniaethau penodol.[14]

8.20 Mae'r ddwy set o safonau yn rhagnodi gofynion, neu'n codi cwestiynau, o ran sylwedd darn o ddeddfwriaeth. Er enghraifft, mae'r ddwy yn cynnwys safonau sy'n ei gwneud yn ofynnol i swyddogion esbonio cefndir polisi darn o ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, ceir gwahaniaeth nodedig o ran yr agwedd at safonau sy'n ymwneud â sylwedd deddfwriaeth. Ar y naill law mae safonau Seland Newydd yn gofyn llawer. Er enghraifft, maent yn gofyn ai deddfwriaeth yw'r dull mwyaf priodol o weithredu'r polisi, a pha un a yw cyfraith gyffredin eisoes yn rhoi sylw digonol i'r materion hynny y mae'r ddeddfwriaeth newydd yn bwriadu rhoi sylw iddynt.

8.21 Ar y llaw arall, mae safonau drafft y Deyrnas Unedig yn defnyddio cyffyrddiad ysgafnach. Mae hyn oherwydd i Bwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol ddod i'r casgliad y dylai ei safonau drafft fod "mor wrthrychol a gwleidyddol ddiduedd â phosibl er mwyn osgoi mynd mor bell â thrafod polisi." Er hynny, mae safonau drafft y Deyrnas Unedig yn holi, er enghraifft, a yw'r ddeddfwriaeth berthnasol yn cyflwyno diffiniadau newydd o gysyniadau cyfreithiol presennol.

8.22 Mae'r ddwy set o safonau hefyd yn ceisio sicrhau fod deddfwriaeth yn cydymffurfio ag egwyddorion cyfansoddiadol. Mae safonau drafft y Deyrnas Unedig yn gofyn i swyddogion polisi ystyried:

> A yw'r bil yn ei gyfanrwydd neu'n rhannol yn effeithio ar un o brif rannau'r cyfansoddiad, ac a yw'n codi mater pwysig o egwyddor gyfansoddiadol?

8.23 Yn yr un modd, mae safonau Seland Newydd yn ei gwneud yn ofynnol i ddeddfwriaeth newydd barchu egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol cyfraith Seland Newydd. Fel y Deyrnas Unedig, nid oes gan Seland Newydd gyfansoddiad wedi ei godeiddio. Mae safonau Seland Newydd yn llawer mwy manwl na safonau drafft y Deyrnas Unedig. Mae safonau Seland Newydd yn cyflwyno egwyddorion cyfansoddiadol, fel rheolaeth y gyfraith, gwahanu pwerau a pharch at urddas yr unigolyn, ac yn eu hesbonio'n gryno.

[14] Canllawiau Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth Seland Newydd (2014), http://www.ldac.org.nz/guidelines/ (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016); Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, *Ensuring standards in the quality of legislation* (2013-14) HC 85, atodiad A.

8.24 Mae'r ddwy set o safonau yn rhagnodi gofynion gweithdrefnol penodol hefyd. Mae'r safonau'n gofyn a yw darn o ddeddfwriaeth wedi bod yn destun ymgynghoriad. Mae'r safonau hefyd yn pwysleisio pwysigrwydd sicrhau fod swyddogion a chraffwyr yn ystyried sut y bydd Bil newydd yn ffitio yn y llyfr statud.

8.25 Mae cwmpas safonau Seland Newydd yn sylweddol ehangach eu cwmpas. Er enghraifft, mae safonau Seland Newydd yn cynnwys cwestiynau neu egwyddorion yn ymwneud â gwahaniaethu, preifatrwydd, Deddf Hawliau Dynol 1990 Seland Newydd, ac effeithiau deddfwriaeth ar boblogaeth y Maori.

Sut y caiff y safonau eu gorfodi

8.26 Yr hyn sy'n gyffredin i'r ddwy set o safonau yw'r gofyniad i'r Llywodraeth eu cymeradwyo a'u mabwysiadu.

8.27 Yn Seland Newydd mae'n rhaid i Weinidogion a swyddogion ddatgan ym mhapurau'r cabinet sy'n ceisio cymeradwyaeth i gyflwyno Biliau a oes unrhyw agweddau ar y Dil sy'n gwyro oddi wrth safonau Seland Newydd. Mae'n ofynnol iddynt gyfiawnhau unrhyw wyriadau. Y ddeddfwrfa sy'n craffu ar gydymffurfiad y Bil â'r safonau, yn rhan o'i waith craffu ar y Bil yn ei gyfanrwydd. I gynorthwyo gyda hyn, gall y Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth wneud cyflwyniad, trwy is-bwyllgor o gynghorwyr allanol, i'r pwyllgor dethol perthnasol yn ystod taith Bil drwy'r Senedd.

8.28 Mewn deunydd a gyflwynwyd i ymchwiliad Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin, trafododd yr ymgyngoreion yr achos dros gael pwyllgor safonau deddfwriaethol wedi'i leoli yn y ddeddfwrfa. Roedd yr Arglwydd Norton o Louth yn cefnogi creu pwyllgor o'r fath, ynghyd â chyflwyno craffu ôl-ddeddfwriaethol fel yr argymhellwyd gan Gomisiwn y Gyfraith.[15] Ond ni fyddai'r fath newidiadau yn ddigonol. Roedd angen "newid diwylliant" ehangach ymhlith Seneddwyr, o broses "gyfyngedig a brysiog" lle mae swmp mawr o ddeddfwriaeth yn deillio o Weinidogion sydd "eisiau gadael eu hôl trwy ddeddfwriaeth", fel y gall y Llywodraeth ddangos "ei bod wedi gwneud *rhywbeth*". Roedd o'r farn ei bod yn bwysig i'r Senedd fod "yn gyfrifol am ei safonau, ei meini prawf a'i phrosesau ei hun ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth." Gallai ei meini prawf fod yr un fath neu orgyffwrdd yn sylweddol â rhai'r llywodraeth; byddent yn darparu'r fframwaith hanfodol y gallai'r ddau Dŷ brofi rhinweddau cynigion y llywodraeth yn unol eg ef wedyn.[16]

8.29 Mynegodd y Swyddfa Biliau Cyhoeddus bryder am oediadau posibl i amserlenni deddfwriaethol a allai ddeillio o weithredu pwyllgor safonau deddfwriaethol. Awgrymodd y Clerc Deddfwriaeth yn hytrach y gallai rheolau sefydlog ei gwneud yn ofynnol i bob Pwyllgor Bil Cyhoeddus dderbyn tystiolaeth ar ba un a oedd y Bil ger eu bron yn cydymffurfio â safonau deddfwriaethol. Gallai nodiadau esboniadol hefyd gynnwys sicrwydd fod safonau deddfwriaethol wedi eu

[15] *Post-Legislative Scrutiny* (2006) Comisiwn y Gyfraith Rhif 302, Cm 6945.

[16] Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, *Ensuring standards in the quality of legislation*, (2013-14) HC 85 Cyf II Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol Ev w4, yr Arglwydd Norton o Louth. Gweler hefyd gyfraniadau gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru, Senedd yr Alban, Cynulliad Gogledd Iwerddon, Comisiwn y Gyfraith, yr Athro Dawn Oliver ac eraill.

bodloni.[17]

8.30 Argymhellodd Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin y dylai Pwyllgor y Cabinet sy'n gyfrifol am gymeradwyo cynigion ar gyfer deddfwriaeth newydd (y Pwyllgor Busnes Seneddol a Deddfwriaeth ar hyn o bryd) wirio'r wybodaeth a ddarparwyd gan yr Adran berthnasol ac ardystio (trwy broses fewnol) fod y safonau wedi eu bodloni. Byddai'r Gweinidog sy'n gyfrifol am y Bil yn gyfrifol am ansawdd y Bil ar bob cam o'r broses ddeddfwriaethol, ac am yr adolygiad ôl-ddeddfwriaethol. Roedd y Pwyllgor Dethol o'r farn y dylai Arweinydd y Tŷ fod yn atebol i'r Senedd am y penderfyniad i ardystio fod y Bil wedi bodloni'r safonau a gytunwyd, ac y dylai ddisgwyl ateb cwestiynau am ddull y Llywodraeth o ymdrin â safonau deddfwriaethol.

8.31 Roedd y Pwyllgor Dethol o'r farn y gallai fod swyddogaeth ar wahân i Bwyllgor Safonau Deddfwriaethol. Argymhellodd y byddai'r Pwyllgor yn dadansoddi detholiad o Ddeddfau a dderbyniodd Gydsyniad Brenhinol yn ddiweddar i ganfod a yw'r safonau, fel yr ardystiwyd gan Bwyllgor Busnes Seneddol a Deddfwriaeth y Cabinet, yn cael eu bodloni'n gyffredinol. Roedd y Pwyllgor Dethol o'r farn y gallai Seneddwyr ddefnyddio canfyddiadau'r Pwyllgor Safonau Deddfwriaethol wedyn i ofyn cwestiynau i Arweinydd y Tŷ neu'r Gweinidog sy'n gyfrifol am y Bil.

8.32 Hefyd, rhagwelodd Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin y gallai Pwyllgor Safonau Deddfwriaethol, dan amgylchiadau eithriadol, ddadansoddi cydymffurfiad Biliau unigol ac adrodd yn ôl cyn yr ail ddarlleniad, os oedd amser. Gallai'r Pwyllgor hefyd, mewn achosion prin, ddadansoddi cydymffurfiad Biliau unigol ac adrodd yn ôl yn ddiweddarach yn y broses ddeddfwriaethol pan allai craffu cyhoeddus a Seneddol fod wedi datguddio problemau ansawdd.

8.33 Ni dderbyniwyd argymhelliad y Pwyllgor Dethol ar gyfer Pwyllgor Safonau Deddfwriaethol. Yn ymateb y Llywodraeth i'r argymhellion, daeth i'r casgliad:

> [Nid ydym] yn credu fod Pwyllgor Safonau Deddfwriaethol, fel a gynigiwyd gan y Pwyllgor, yn angenrheidiol nac yn effeithiol o ran gwella deddfwriaeth.[18]

PWYLLGOR DEDDFWRIAETHOL I GYMRU?

8.34 Mynegwyd pryder gennym yn y papur ymgynghori efallai y byddai gan bwyllgor newydd ddiffyg pŵer gwirioneddol ac y byddai'n ddarostyngedig i fympwyon gwleidyddol gwahanol weinyddiaethau, fel y mae'n ymddangos fu'n wir ar brydiau yn Seland Newydd. Roeddem hefyd yn amau a fyddai'r fath bwyllgor yn ychwanegu unrhyw beth ystyrlon at y trefniadau deddfwriaethol a chraffu presennol yng Nghymru.

8.35 Gofynasom ddau gwestiwn yn y papur ymgynghori.

[17] Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin. *Ensuring standards in the quality of legislation* (2013-14) HC 85 Cyf II Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol, y Swyddfa Biliau Cyhoeddus, Tŷ'r Cyffredin, Ev w7.

Gofynnwn i'r ymgyngoreion a ddylid creu Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth i Gymru?

Byddem hefyd yn croesawu sylwadau'r ymgyngoreion am fodelau gwahanol posibl.[19]

8.36 Roedd safbwyntiau'r ymgyngoreion yn gymysg o ran a fyddai unrhyw fath o bwyllgor ymgynghori yn helpu i wella ansawdd y deddfau sy'n cael eu gwneud ac o ran pa fath o gorff y dylid ei greu.

8.37 Pwysleisiodd Llywodraeth Cymru fod strwythur y ddeddfwriaeth wedi ei gysylltu'n agos â chynnwys y polisi ac y dylai, felly, barhau i fod yn fater i'r Llywodraeth. Er nad oedd Llywodraeth Cymru yn gweld yr angen am "bwyllgor parhaol o arbenigwyr", roedd yn gweld gwerth pwyllgorau'r Cynulliad yn gallu cymryd cyngor gan y rheini ag arbenigrwydd perthnasol a Llywodraeth Cymru ei hun yn cymryd cyngor gan gwnsler pan fo angen. Fe'n hatgoffwyd ganddi y gall y Cynulliad a'r Llywodraeth gymryd cyngor o'r fath eisoes. Roedd Llywydd y Pedwerydd Cynulliad o blaid mentrau sy'n hwyluso trafodaeth ar gynllunio deddfwriaethol. Roedd y Llywydd o'r farn y dylai unrhyw bwyllgor cynghori ar ddeddfwriaeth neu fecanwaith tebyg gynnwys a bod yn gyfrifoldeb i wleidyddion ac arbenigwyr technegol.

8.38 Roedd rhai ymgyngoreion yn amheus ynghylch creu cyrff llywodraeth ychwanegol. Gallai pwyllgorau ychwanegol fod yn gostus a gallent gael trafferth yn cael unrhyw ddylanwad go iawn ar Lywodraeth Cymru. Nododd yr Athro Dawn Oliver a'r Athro Richard Rawlings (Coleg Prifysgol Llundain) a Llywodraeth Cymru i gyd pa mor agored yw pwyllgorau Seland Newydd i newid gwleidyddol fel anhawster o gael y fath bwyllgor yng nghanol y llywodraeth.

8.39 Fel yr awgrymwyd gennym yn y papur ymgynghori, gallai pwyllgor o'r fath gynnwys yr un bobl â'r rheini sydd eisoes yn rhan o'r gwaith o lywodraethu Cymru. Roedd Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) o'r farn mai'r hyn sydd ei angen yw arbenigedd yn y pwyllgorau presennol, nid pwyllgorau ychwanegol. Mynegwyd pryder tebyg am effeithiolrwydd unrhyw bwyllgor newydd gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru gan y byddai'n debygol iawn o gynnwys yr un rhanddeiliaid â'r rhai sy'n cymryd rhan yn y broses ddeddfwriaethol ar hyn o bryd i raddau helaeth, ond ar ffurf rhyw fymryn yn wahanol. Os oes unrhyw bwyllgor newydd am gael ei greu, mae'n bwysig, fel y nodwyd gan Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor), ei fod yn ategu swyddogaethau a chyfrifoldebau presennol yn hytrach na'u hailadrodd.

8.40 Roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru o'r farn y gallai'r fath bwyllgorau gynorthwyo Llywodraeth Cymru, ond na fyddai'n debygol o wneud cyfraniad sylweddol at wella'r gyfraith. Yn y pen draw, roedd yn fater i Lywodraeth Cymru

[18] Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin, *Ensuring standards in the quality of legislation* (2013-14) HC 85. Atodwyd ymateb y Llywodraeth i'r adroddiad ac mae ar gael yn: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/611/61104.htm (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016). Gweler paragraffau 17 i 22.

[19] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 9.

"roi trefn ar bethau o ran peirianwaith y llywodraeth." Roedd eraill, gan gynnwys yr Athro Rawlings yn cefnogi'r safbwynt hwn.

8.41 Ar y llaw arall, mynegodd ymgyngoreion bryderon am ansawdd amrywiol deddfwriaeth, ansawdd y craffu, cyfanswm llethol y ddeddfwriaeth yr ymdrinnir â hi yn y Cynulliad a diffyg trosolwg o ddatblygiad y llyfr statud yn ei gyfanrwydd. Rydym yn trafod rhai o'r problemau hyn o ran drafftio deddfwriaeth isod. Roedd y rhai a oedd yn cefnogi'r syniad o bwyllgor i oruchwylio neu gynghori ar ansawdd deddfwriaeth o'r farn y gallai cyfansoddiad pwyllgor o'r fath gymryd nifer o wahanol ffurfiau.

8.42 Awgrymwyd ganddynt yn amrywiol y gallai pwyllgor ymgynghori:

(1) gynnwys, neu gael ei arwain o leiaf, gan wleidyddion yn ogystal ag arbenigwyr technegol;

(2) cynnwys, neu gael ei arwain o leiaf, gan Lywodraeth Cymru;

(3) bod yn annibynnol ar y Llywodraeth a'r Cynulliad, pwyllgor o arbenigwyr annibynnol, a/neu;

(4) gynrychioli cymdeithas sifil.

8.43 Roedd rhai o'r farn bod y swyddogaeth yr oeddem wedi ei nodi yn rhan o gyfrifoldebau'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol eisoes, ac mai'r ateb gorau oedd ehangu neu gefnogi swyddogaeth y pwyllgor hwnnw. Gallai'r Pwyllgor wneud hyn trwy sefydlu grŵp o arbenigwyr i ystyried ac adrodd yn ôl iddo ar y rhaglen ddeddfwriaethol ar ddechrau Cynulliad, ac ar ansawdd deddfwriaeth a chyflwr y llyfr statud, gan gynnwys rhaglenni cydgrynhoi a chodeiddio o bryd i'w gilydd yn ystod pob Cynulliad.

8.44 Awgrymodd Keith Bush CF y dylid mynd ymhellach, gan ddadlau dros greu Comisiwn Deddfwriaethol annibynnol.

> Ar lefel San Steffan, mae annibyniaeth Tŷ'r Arglwyddi'n golygu bod pwyllgorau grymus fel y Pwyllgor ar Bwerau Dirprwyedig yn medru creu problemau ymarferol i Lywodraeth os nad yw'r ddeddfwriaeth yn cyrraedd eu safon.
>
> Ffordd fwy effeithiol o godi ansawdd deddfwriaeth yn y cyd-destun Cymreig byddai sefydlu coff annibynnol – Comisiwn Deddfwriaethol – a fyddai â swyddogaethau statudol ynglŷn ag ansawdd deddfwriaeth (ymhlith pethau eraill) ac yn medru ymyrryd yn y broses deddfu – nid i'w atal (rhywbeth a fyddai'n groes i reolaeth Aelodau Cynulliad dros y gyfraith) ond i'w oedi – os oedd nam digon mawr mewn Bil.

8.45 Croesawyd unrhyw fodel newydd gan Gomisiynydd y Gymraeg, gan gynnwys Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth a fyddai'n "sicrhau bod deddfwriaeth yn cael ei chynllunio'n dda ac yn hygyrch ac yn gyson o'r dechrau". Yn benodol, roedd hi'n dymuno sicrhau y dylai'r broses o gynllunio deddfwriaeth gael ei diwygio i sicrhau "cysondeb yn yr ystyriaeth a roddir i'r Gymraeg wrth

ddeddfu."[20]

Casgliad ar bwyllgor deddfwriaethol

8.46 Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddeddfwrfa ifanc heb fantais ail siambr ddeddfwriaethol annibynnol sy'n cynnig profiad ac, yn hollbwysig, amser i graffu ar ddeddfwriaeth a'i goruchwylio. Mae ei gyflymdra deddfu yn gwella a gallwn weld grym y pryderon a godwyd gan yr ymgyngoreion am ansawdd amrywiol deddfwriaeth, ansawdd y craffu, ac, yn benodol, y diffyg trosolwg o ddatblygiad y llyfr statud yn ei gyfanrwydd. Mae'r rheini yng Nghymru â chyfrifoldebau presennol am ansawdd deddfwriaethol ac arfer da, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, y Cwnsler Cyffredinol, Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol neu'n wir Adran Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth Cymru, eisoes o dan bwysau, ac anaml y mae ganddynt y rhyddid i gamu yn ôl ac ystyried effaith y ddeddfwriaeth arfaethedig ar ansawdd a hygyrchedd y gyfraith yn gyffredinol. Ymddengys i ni fod achos i'w ateb. Mae'n llai eglur ai pwyllgor cynllunio a chynghori ar ddeddfwriaeth yw'r ateb gorau.

8.47 Credwn ei bod yn bwysig adnabod y swyddogaethau a allai wella ansawdd a hygyrchedd deddfwriaeth yng Nghymru yn ddefnyddiol ac yn ymarferol. Ar ôl iddynt gael eu nodi, bydd yn bosibl dweud pa rai sy'n cael eu cyflawni'n foddhaol eisoes, pa rai ellid eu gwella a pha rai sy'n gwbl absennol. Dylai hyn ddarparu sail gadarn ar gyfer dweud a ddylid sefydlu corff newydd, a gallai hefyd ddynodi beth ddylai ei gyfansoddiad a'i leoliad fod.

8.48 Rydym o'r farn y gallai'r swyddogaethau canlynol fod yn ddefnyddiol:

(1) gosod safonau y gellir mesur deddfwriaeth yn eu herbyn;

(2) craffu cyn-ddeddfwriaethol ar effaith eitemau yn y rhaglen ddeddfwriaethol ar hygyrchedd y llyfr statud yn ei gyfanrwydd; a

(3) chraffu ôl-ddeddfwriaethol ar yr effaith ar hygyrchedd ac ar y llyfr statud yn ei gyfanrwydd.

Safonau deddfwriaethol

8.49 Nid yw'r swyddogaeth gyntaf – gosod safonau deddfwriaethol – yn cael ei chyflawni ar hyn o bryd. Nid oes gan Gymru set o safonau deddfwriaethol; rydym o'r farn y dylai fod ganddi un. O'u hystyried yn ofalus, gallai'r safonau hyn fod yn adnodd gwerthfawr i swyddogion y llywodraeth wrth ystyried pa un a ddylent ddeddfu a sut i ddeddfu. Hefyd, gallent roi grym go iawn i asesiadau deddfwriaethol, naill ai gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a phwyllgorau eraill y Cynulliad yn gyffredinol neu, pe bai'r safonau'n cael eu cyhoeddi, gan drydydd partïon y tu allan i'r llywodraeth a allai gyflwyno tystiolaeth i'r Cynulliad wedyn. Gallai set o safonau eglur a hygyrch, wedi eu cytuno rhwng y llywodraeth a'r Cynulliad, y gellid eu defnyddio i farnu cyfraith dda neu gyfraith ddrwg yn synhwyrol, fod yn arf grymus i sicrhau deddfwriaeth o ansawdd gwell.

8.50 Hefyd, gwnaed llawer iawn o waith eisoes i greu safonau deddfwriaethol. Byddai'n werth adolygu'r gwaith hwn, ar y cyd ag academyddion ac arbenigwyr

[20] Rydym yn trafod y materion hyn ymhellach ym mhennodau 10 ac 11 isod.

eraill sydd â diddordeb efallai, a'i addasu fel sy'n briodol i anghenion Cymru.

8.51 Yn ein tystiolaeth i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i Ddeddfu yng Nghymru, gwnaed nifer o awgrymiadau gennym yn seiliedig ar ein profiad ein hunain o baratoi deddfwriaeth. Cymeradwywyd y rhain gan y Pwyllgor yn eu Hadroddiad.[21] Awgrymwyd gennym yn gyntaf y gellid hybu gwell deddfwriaeth trwy:

(1) nodi a dadansoddi materion polisi sylfaenol mewn ffordd a fydd yn amlygu'n eglur y problemau i fynd i'r afael â hwy ac atebion posibl:

(2) llunio amcanion polisi sydd wedi eu hystyried yn drylwyr gydag asesiad effaith tryloyw;

(3) asesu'n ofalus ai ateb deddfwriaethol neu anneddfwriaethol fyddai fwyaf priodol; a

(4) neilltuo amser ac adnoddau digonol ar gyfer ymgynghoriad cyhoeddus a phrofi atebion cyn cyflwyno.

8.52 Argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru fabwysiadu meini prawf datblygu polisi mwy cadarn yn seiliedig ar y rhai a amlygwyd gan Gomisiwn y Gyfraith.[22] Mewn ymateb, dywedodd Llywodraeth Cymru fod ei ddull o ddatblygu polisi yn gyson â'r egwyddorion hyn eisoes.[23]

8.53 Awgrymwyd gennym hefyd y gellid gwella ansawdd deddfwriaeth trwy

(1) sicrhau bod cyfarwyddiadau i gwnsler yn gynhwysfawr ac eglur, ac yn adlewyrchu polisi a ystyriwyd yn drylwyr ac a gytunwyd;

(2) cael adrannau i weithio yn agos gyda drafftwyr i sicrhau fod Biliau yn eglur, yn gryno, yn gyson, yn ddiamwys, ac yn hawdd eu deall, gan sicrhau bod cyn lleied o dermau technegol â phosibl;

(3) sicrhau bod yr angen i lywodraeth gyflwyno ei gwelliannau ei hun i Fil cyn lleied â phosibl ar ôl i'r Bil gychwyn y broses ddeddfwriaethol;

(4) gwneud mwy o ddefnydd o Atodlenni Keeling (yn rhan o'r nodiadau esboniadol) i egluro'r newidiadau y mae Bil yn eu gwneud i ddeddfiadau blaenorol; a

(5) darparu ar gyfer diddymiad eglur unrhyw ddeddfiadau presennol a ddisodlir gan y Bil.

8.54 Argymhellodd y Pwyllgor bod Llywodraeth Cymru'n ymrwymo i wella ansawdd

[21] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015).

[22] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 64 ac Argymhelliad 2.

[23] Llywodraeth Cymru, *Ymateb Ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru i adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol sy'n dwyn y teitl Deddfu yng Nghymru* (Rhagfyr 2015), t 2.

deddfwriaeth y mae'n ei chyflwyno trwy fabwysiadu'r egwyddorion hyn.[24] Cydnabuwyd pwysigrwydd ein tri awgrym cyntaf gan Lywodraeth Cymru yn ei hymateb, a dywedodd y byddai'n ystyried y lleill ymhellach yng ngoleuni ein hadroddiad presennol. Rydym yn trafod atodlenni Keeling a nodiadau esboniadol isod. Ein hargymhelliad presennol yw y dylai safonau deddfwriaethol gynnwys canllawiau ar ddatblygu polisi a pharatoi gwell deddfwriaeth.

8.55 Gallai'r safonau hyn fod yn ddefnyddiol o ran ymdrin â'r materion y cyfeiriwyd atynt yn ein tystiolaeth i'r Comisiwn, ynghyd â safonau ar gyfer cydgrynhoi, codeiddio a chadw cyfanrwydd y codau. Mae materion eraill yr ydym o'r farn y gallai safonau deddfwriaethol roi sylw iddynt yn ddefnyddiol yn cynnwys Memoranda Esboniadol (a drafodir isod) a chwestiynau o gydbwysedd mewn deddfwriaeth – rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth ac, o fewn deddfwriaeth sylfaenol, rhwng adrannau Deddf a chynnwys atodlenni. [25]

8.56 Rydym yn cytuno ag Arglwydd Norton o Louth mai cyfrifoldeb y llywodraeth fel hyrwyddwr deddfwriaeth a'r deddfwyr sy'n ei deddfu yw safonau deddfwriaethol.[26] Rydym yn awgrymu y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod yn gyfrifol am ddatblygu safonau deddfwriaethol ar gyfer y llywodraeth. Cyn belled ag y mae'r safonau'n cyfeirio at gynllun a chynnwys deddfwriaeth, ar wahân i weithdrefnau ar gyfer llunio polisi llywodraeth, dylai'r safonau gael eu hadolygu gan un o bwyllgorau'r Cynulliad ac, os cânt eu derbyn, gallent gael eu mabwysiadu'n ffurfiol gan y Cynulliad trwy gynnig yn y Cyfarfod Llawn.

8.57 Yn ddelfrydol, dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad fod yn unfryd o ran y safonau priodol, ond dylai pob un roi ystyriaeth i'r mater. Gallai hyn gynhyrchu deialog ddefnyddiol. Gallai arwain at y Cynulliad yn cynnig gwahanol safonau; gallai cydymffurfiad â'r rhain fod yn fater i'r Cynulliad wneud sylwadau arno, ond nid, awgrymwn, yn sail ar gyfer gwrthod Bil. Byddai'n arwain yn ddelfrydol at greu set o safonau deddfwriaethol wedi'u cytuno.

Craffu cyn-ddeddfwriaethol

8.58 Gan gytuno â Llywydd y Cynulliad, roedd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol o'r farn bod craffu cyn-ddeddfwriaethol yn rhan hanfodol o'r broses ddeddfwriaethol, yn enwedig mewn deddfwrfa un siambr.[27] Argymhellodd y Pwyllgor y dylai fod tybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft.[28] Mae hyn yn cyd-fynd â'n hawgrym ein hunain o ymgynghoriad cyhoeddus cyn i ddeddfwriaeth gael ei chyflwyno i'r Cynulliad a phrofi atebion.

8.59 Gwrthodwyd yr argymhelliad hwn gan Lywodraeth Cymru, gan ddweud y gallai

[24] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 113 ac Argymhelliad 9.

[25] Gwnath y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd y Pedwerydd Cynulliad, sylwadau ar hyn yn ei thystiolaeth i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i *Ddeddfu yng Nghymru.* Cyfeiriwn at hyn ym mhennod 8.

[26] Gweler uchod.

[27] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) para 67.

[28] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) Argymhelliad 4.

ffyrdd eraill o ymgynghori fod yn fwy priodol weithiau. Rydym yn derbyn hynny, ond yn cymeradwyo serch hynny y dylai fod tybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Rydym yn cefnogi argymhelliad pellach y Pwyllgor y dylid rhoi'r rhesymau am beidio â chyhoeddi Bil ar ffurf drafft yn y Memorandwm Esboniadol sy'n ategu'r Bil wrth ei gyflwyno.[29]

Craffu ôl-ddeddfwriaethol

8.60 Cyfeiriasom y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at ein hadroddiad ar graffu ôl-ddeddfwriaethol o 2006.[30] Yn yr adroddiad hwnnw, nid oeddem yn gweld unrhyw angen i greu corff sy'n annibynnol ar y Senedd i wneud gwaith craffu ôl-ddeddfwriaethol, ond awgrymwyd y dylid rhoi ystyriaeth i sefydlu cyd-bwyllgor Seneddol newydd i wneud y gwaith o gomisiynu eraill i graffu – argymhelliad a wrthodwyd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ar y sail y byddai'r cyd-bwyllgor newydd yn torri ar draws gwaith Pwyllgorau Dethol.

8.61 Argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylai pwyllgorau'r Cynulliad ystyried addasrwydd Bil ar gyfer craffu ôl-ddeddfwriaethol ddiweddarach yn rhan o'u gwaith craffu yn ystod ei daith, gan ddweud y gallai argymhellion Pwyllgorau'r Cynulliad ar hyn gynorthwyo datblygiad rhaglenni gwaith pwyllgorau'r dyfodol. Rydym yn cytuno.

Corff newydd

8.62 Er ein bod yn argymell, mewn cytundeb â'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, y dylid cyflawni'r swyddogaethau ychwanegol amrywiol yr ydym wedi eu trafod, rydym wedi dod i'r casgliad nad yw eu cyflawni yn golygu fod angen creu math newydd o bwyllgor deddfwriaethol yng Nghymru, sy'n debyg i'r pwyllgorau olynol yn Seland Newydd. Cawsom ein darbwyllo gan yr ymgyngoreion hynny a oedd yn dadlau yn erbyn lluosogi swyddogaethau ymhellach ymhlith cyrff a fyddai'n debygol o fod â chyfansoddiadau a fyddai'n gorgyffwrdd. Rydym wedi awgrymu uchod mai swyddogaethau priodol y weithrediaeth yw gosod y nodau a'r opsiynau ar gyfer cyflwyno polisi a chynllun deddfwriaethol.

8.63 Mae'r dystiolaeth o Seland Newydd yn awgrymu bod gallu unrhyw bwyllgor o'r fath, beth bynnag fo'i gyfansoddiad, i gyflawni newid ystyrlon yn ansicr, er bod yr adroddiad yr ydym wedi ei dderbyn ar waith pwyllgor presennol Seland Newydd yn addawol. Byddai hefyd yn costio arian i sefydlu a chynnal unrhyw gorff newydd. Ar adeg pan fo adnoddau'n brin, rydym yn awgrymu y byddai'n well neilltuo'r adnoddau sydd ar gael i ariannu'r Swyddfa Codau a'r rhaglen godeiddio yr ydym yn ei hargymell. Serch hynny, byddai'n ddefnyddiol cadw golwg ar lwyddiant y Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Deddfwriaeth sydd newydd gael ei sefydlu yn Seland Newydd.

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

29 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) Argymhelliad 4. Rydym yn trafod Memoranda Esboniadol yn ddiweddarach yn y bennod hon.

30 Post-legislative Scrutiny (2006) Comisiwn y Gyfraith Rhif 302.

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

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

(1) craffu cyn-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud; a

(2) chraffu ôl-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud.

ASESIADAU EFFAITH DEDDFWRIAETHOL

8.64 Bwriedir i asesiadau effaith ei gwneud yn ofynnol i lywodraethau ystyried a oes wir angen deddfwriaeth a beth allai effeithiau'r ddeddfwriaeth honno fod ar yr economi, ar gydraddoldeb, ar feichiau rheoleiddio, ar yr amgylchedd ac amrywiaeth o faterion eraill, fel sy'n ofynnol o dan y rheolau a'r canllawiau sy'n llywodraethu asesiadau effaith o bryd i'w gilydd.[31]

8.65 Adolygwyd y system asesiadau effaith a ddatblygwyd gan Lywodraeth Cymru gennym yn y papur ymgynghori, ac ystyriwyd cyflwyno math arall o asesiad effaith yn mesur effaith deddfwriaeth arfaethedig ar y llyfr statud presennol.[32] Roeddem yn amheus am werth ymarferol y fath ffurf o asesiad effaith, gan awgrymu nad oedd cynllunio deddfwriaethol yn gwbl briodol i'r model arferol o asesiad effaith, a bod cyflwyno'r fath ofyniad yn creu'r perygl o gymysgu swyddogaethau priodol swyddogion polisi a chyfreithwyr. Gofynasom am safbwyntiau'r ymgyngoreion:

> Rydym yn gofyn i ymgyngoreion a ddylid ychwanegu asesiad o'r "effaith ddeddfwriaethol" at y rhestr o asesiadau effaith a gynhelir yn ystod datblygiad polisi yn Llywodraeth Cymru?[33]

Gwersi o ymgynghoriad

8.66 Roedd sawl ymgynghorai yn cefnogi'r syniad o ryw fath o asesiad ar ddechrau'r broses ddeddfwriaethol o ran a oedd y ddeddfwriaeth arfaethedig yn diwallu unrhyw angen am newid. Fel y dywedodd Marie Navarro (Your Legal Eyes), dylai fod "cyfiawnhad o bam fod angen y ddeddf, ac asesiad o beth yw'r gyfraith bresennol." Roedd Llywydd y Pedwerydd Cynulliad, y Fonesig Rosemary Butler AC, hefyd o blaid cynnal asesiad effaith deddfwriaethol wrth ddatblygu polisi ar gyfer Biliau.

8.67 Roedd Cyngor ar Bopeth Cymru o'r farn y gallai asesiad effaith deddfwriaethol

[31] Mae a 76 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru lunio cod ymarfer sy'n dangos sut ac o dan ba amgylchiadau y maent yn bwriadu cynnal asesiad effaith rheoliadol wrth lunio is-ddeddfwriaeth Cymru. Cyflwynwyd y cod sy'n weithredol ar hyn o bryd gerbron y Cynulliad ar 20 Hydref 2009.

[32] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 9.70 i 99.23 i 9.31, a 9.71 i 9.77.

helpu'r Llywodraeth i flaenoriaethu meysydd ar gyfer cydgrynhoi.

8.68 Roedd Cymdeithas y Gyfraith Cymru o'r farn y dylai pwyllgor cynghori ar ddeddfwriaeth newydd gyflawni'r swyddogaeth hon, ond awgrymwyd mai ymateb mwy uniongyrchol fyddai i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol gynnwys

> swyddogaeth graffu ychwanegol o ran ffurf y gyfraith newydd sy'n berthnasol yng Nghymru gyda phrotocol i gyflwyno Biliau drafft ar gyfer craffu cyn-ddeddfwriaethol ac i ymgysylltu ag ymgynghorwyr arbenigol (yn wirfoddol, trwy bwyllgor neu fel arall).

8.69 Dywedodd sawl ymgynghorai, gan gynnwys Prifysgolion Cymru, nad oedd y system asesiadau effaith bresennol bob amser yn effeithiol ac y gallai elwa o gael ei hadolygu. Yn y cyd-destun hwn, roeddent yn ei chael yn anodd gweld sut y byddai asesiadau effaith ychwanegol yn fwy effeithiol. Mae Pwyllgor Ariannol y Cynulliad wedi gwneud beirniadaethau llym o rai asesiadau effaith rheoliadol.[34]

Casgliad

8.70 Mae safbwyntiau'r ymgyngoreion yn tueddu i gadarnhau ein safbwynt rhagarweiniol. Credwn, yn hytrach na chyflwyno proses asesiad effaith bellach fel gofyniad gweithdrefnol, y dylid gosod safonau deddfwriaethol priodol.

ATODLENNI KEELING

8.71 Disgrifiwyd tarddiad atodlenni Keeling gennym yn y papur ymgynghori.[35] Maent yn cymryd eu henw o'r cynnig a wnaed ym 1938 gan Mr Edward Keeling AS y dylai Bil sy'n diwygio deddfwriaeth bresennol gynnwys atodlen yn cyflwyno'r ddeddfwriaeth fel y byddai'n ymddangos ar ôl cael ei diwygio gan y Bil, ac yn "dangos y diwygiadau a gynigir trwy foddau argraffyddol".[36] Soniwyd gennym nad oedd atodlenni Keeling yn boblogaidd gyda phob deddfwr a chwnsler seneddol. Mae hyn oherwydd y gwaith y mae'n rhaid ei wneud wrth eu diwygio pan fo Bil yn cael ei ddiwygio yn ystod ei daith a'r perygl o anghysondeb anfwriadol rhwng cymalau'r Bil a'r atodlen. Argymhellodd Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad yn 2004, yn hytrach nag atodi atodlenni Keeling i Fil yn yr ystyr lem - atodlen i Fil sy'n dod yn rhan o'r Ddeddf pan gaiff y Bil ei basio – y dylid cynnwys "atodlen anffurfiol o fath Keeling" yn y nodiadau esboniadol i Fil.[37]

33 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 9-1.

34 Gweler, er enghraifft, yr argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol yn ei adroddiad ar Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) (Medi 2015), lle dywedir fod costau a manteision wedi eu cyflwyno yn "ddryslyd ac yn anfwriadol gamarweiniol" (Argymhelliad 2) ac mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai "Llywodraeth Cymru gynnal gwaith i ddatblygu dull mwy cyson o ddarparu costau sy'n gysylltiedig ag is-ddeddfwriaeth ar gyfer pob Bil, er mwyn gallu craffu'n wella ar gostau a manteision llawn Biliau." (Argymhelliad 7).

35 Gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 4.48 i 4.57.

36 Hansard (HC), 26 Gorffennaf 1938, cyf 338, colofnau 2912 i 2920W.

37 Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, y Senedd a'r Broses Ddeddfwriaethol, Adroddiad 14 y Sesiwn (2003-04) Cyf 1, tud 27 i 29.

8.72 Awgrymwyd gennym yn y papur ymgynghori y byddai atodlen Keeling, yn dangos testun a ddiwygiwyd trwy groesi allan y testun i'w ddiddymu a dangos testun newydd wedi ei danlinellu, yn helpu darllenwyr Bil i ddeall sut y byddai'r diwygiadau arfaethedig yn newid y ddeddfwriaeth. Nodwyd gennym y gwaith sylweddol sy'n ofynnol i lunio a diwygio'r fath atodlenni, ond hefyd yr arbedion posibl o ran amser yn ddiweddarach, pan fydd rhaid paratoi deddfwriaeth ar ei ffurf ddiwygiedig i'w chyhoeddi ar-lein.[38]

Gwersi o'r ymgynghoriad

8.73 Gofynasom yn y papur ymgynghori

> 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?
>
> A ddylai atodlenni Keeling fod yn atodlenni ffurfiol i Fil diwygio gan ddod yn gyfraith pan ddeddfir y Bil?
>
> Pa nodweddion y byddai ymgyngoreion yn hoffi eu gweld mewn Atodlenni Keeling, neu ddogfennau eraill sy'n dangos diwygiadau, er mwyn gwneud y newidiadau mor eglur â phosibl?[39]

8.74 Roedd sawl ymgynghorai yn hoffi'r syniad o atodlen sy'n dangos y ddeddfwriaeth fel y'i diwygiwyd, ond nid oeddynt yn gweld yr angen am atodlen Keeling ffurfiol yn rhan o Fil.

8.75 Roedd llawer o'r ymgyngoreion yn pryderu am y gost o baratoi atodlenni Keeling a chwestiynwyd gan rai ai gwneud hynny fyddai'r defnydd gorau o amser y cwnsler deddfwriaethol neu amser y Cynulliad. Roedd yr ymgyngoreion o'r farn y gellid sicrhau manteision tebyg trwy gyhoeddi fersiynau wedi'u diweddaru o ddeddfwriaeth ar-lein, gan amlygu gwelliannau.

8.76 Fodd bynnag, roedd rhywfaint o gefnogaeth i atodlenni Keeling ffurfiol. Awgrymodd Keith Bush CF bod

> yr amser wedi dod i fod yn fwy radical byth. Dylai darn o ddeddfwriaeth fod mor hawdd i'w ddeall a phosibl. Yn yr oes ddigidol, paham na ddylai deddf ddim dangos y testun sydd i'w ddiwygio, y diwygiad arfaethedig, a'r testun diwygiedig *fel rhan o'r Ddeddf ei hun?* Pa reswm sydd dros beidio â datblygu dulliau newydd o gyflwyno effaith deddfwriaeth sy'n anwybyddu confensiynau a ddatblygodd pan oedd deddfau'n cael eu cyhoeddi ar bapur ac wedi'u hargraffu gan dechnoleg metel twym?

8.77 Roedd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol hefyd o blaid gwneud yr atodlen yn rhan ffurfiol o'r ddeddfwriaeth fel y'i deddfwyd. Gofynnodd David Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot) a fyddai'n bosibl deddfu'r

[38] Rydym yn trafod cyhoeddi ar-lein a diweddaru deddfwriaeth ddiwygiedig ym mhennod 11 isod.

[39] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2014) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith, Papur Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 4-4, 4-5 a 4-6.

ddeddfwriaeth ar ffurf gydgrynodedig yn hytrach na darparu atodlen Keeling.[40]

8.78 Esboniodd Llywodraeth Cymru ei bod yn ceisio ailddeddfu deddfwriaeth pan fo'n ymarferol, yn hytrach na'i diwygio'n drwm. Roedd yn gweld rhinwedd mewn llunio atodlen Keeling phan na ellid gwneud hynny a phan fo diwygiadau niferus yn cael eu gwneud i Ddeddf bresennol. Dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod wedi paratoi atodlen Keeling yn ddiweddar ar gyfer Bil Cynllunio (Cymru) a bod Llywodraeth Cymru a'r Archifau Gwladol hefyd wedi bod yn treialu gwasanaeth y gellir ei ddefnyddio i weld diwygiadau i gyfraith bresennol ar wefan legislation.gov.uk.[41] Nid oeddent yn gweld y budd o ddeddfu atodlen Keeling yn rhan o'r ddeddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad:

> Ymddengys mai ychydig rinwedd sydd mewn llunio'r fath Atodlen yn ffurfiol gan mai'r swyddogaeth y dylai'r Atodlen ei chyflawni yw dangos effaith diwygiadau arfaethedig yn ystod hynt Bil. Unwaith y mae'r Bil wedi ei basio, mater ar gyfer cyhoeddi yw dangos y ddeddf ar ei ffurf ddiweddaraf, trwy ymgorffori'r gwelliannau i'r ddeddfwriaeth bresennol ar legislation.gov.uk mewn geiriau eraill.

8.79 Roedd Sefydliad Cymru'r Gyfraith o'r farn na fyddai paratoi atodlenni Keeling yn ddefnydd da o adnoddau'r Cynulliad. Roedd LexisNexis o'r farn y byddai atodlen Keeling yn "offeryn gwirio" defnyddiol i olygydd ond nodwyd ganddo fod atodlen Keeling yn

> colli ei werth dros amser wrth i ddiwygiadau i'r deunydd gwreiddiol gynyddu oni bai y caiff yr atodlen Keeling ei ddiweddaru hefyd; ac ni fyddai golygydd yn diweddaru'r atodlen Keeling ei hun heb awdurdod statudol ar ffurf gwelliant penodol.

8.80 Nid oedd mwyafrif llethol yr ymgyngoreion yn cefnogi gofyniad i atodlenni Keeling gael eu deddfu fel atodlenni ffurfiol i ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, awgrymodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) y dylid cyhoeddi dwy fersiwn o atodlenni Keeling. Awgrymodd:

(1) fersiwn "olrhain newidiadau", yn dangos newidiadau i'r ddeddfwriaeth wreiddiol; a

(2) fersiwn "lân", yn dangos y ddeddfwriaeth ddiwygiedig.

8.81 Cynigiodd y Llywydd y dylai hyn gael ei wneud mewn ffordd a fyddai'n osgoi'r angen i'r Cynulliad graffu'n fanwl ar atodlen Keeling.

8.82 Roedd mwy o gefnogaeth i gynnwys atodlenni Keeling mewn nodiadau esboniadol, gan Marie Navarro (Your Legal Eyes) a Chymdeithas y Gyfraith Cymru, er enghraifft. Awgrymodd Angela Williams (Aelod o Bwyllgor Cynghori Cymru Comisiwn y Gyfraith) nad oedd angen atodlen ffurfiol ond y byddai'n ddefnyddiol gweld "dogfen weithio", un a fyddai'n cael ei llunio yn ystod y broses ddrafftio efallai, i weld pa adrannau a newidiwyd a sut.

40 Ym mhennod 11 isod, rydym yn trafod dulliau cyhoeddi a sut i ddangos gweithrediad darn o ddeddfwriaeth, fel bod y darllenydd yn gwybod pa gyfreithiau sy'n berthnasol yng Nghymru.

8.83 Awgrymodd yr ymgyngoreion y dylid olrhain newidiadau gyda dolenni i unrhyw ddogfennau y cyfeiriwyd atynt. Byddai angen i atodlenni ddarparu cymaint o'r ddeddfwriaeth wreiddiol ag sydd ei angen i ddarllenydd ddeall yr union effaith o'r detholiad diwygiedig yn unig, a gellid defnyddio rhyw fath o gyflwyniad i roi dyfyniad yn ei gyd-destun pan fo'n fwy pragmatig a chynorthwyol gwneud hynny.

8.84 Roedd Llywodraeth Cymru hefyd yn credu y byddai rhai achosion pan fyddai esboniad o effaith y gwelliant yn gallu bod yn briodol hefyd.

8.85 Roedd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn ffafrio atodlenni Keeling anffurfiol. Cymeradwywyd awgrym Cymdeithas Ddysgedig Cymru ganddi

> Gyda thechnoleg fodern, gellid cyflwyno gwelliannau [i Filiau] ar ffurf electronig i alluogi ACau a'r cyhoedd i weld y testun gwreiddiol, effaith y gwelliant arno mewn fformat 'olrhain newidiadau', a beth fyddai'r testun terfynol ar ôl cael ei ddiwygio, y cyfan o bwyso bysell cyfrifiadur, a gellid gwneud fwy neu lai yr un fath gyda chynigion sy'n diwygio deddfwriaeth gynharach.[42]

8.86 Daeth y Pwyllgor i'r casgliad yn *Deddfu yng Nghymru*:

> Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn paratoi cynigion i ddiwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol bod Atodlenni Keeling ar gael i gyd-fynd â Bil pan gaiff ei gyflwyno (os yw'n cynnig diwygio'r ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol)[43]

8.87 Roedd y Pwyllgor o'r farn y gallai Memoranda Esboniadwy fod yn drwstan pe baent yn cynnwys atodlenni Keeling, ac y byddai'n well eu llunio fel dogfennau ar wahân.[44] Roedd yr ymateb i adroddiad Pwyllgor Busnes y Cynulliad yn croesawu'r argymhelliad. Diwygiwyd gofynion Memoranda Esboniadol i ategu Biliau a gyflwynir i'r Cynulliad ym mis Mawrth 2016. Mae Rheol Sefydlog newydd 26.6C yn ei gwneud yn ofynnol:

> Pan fo'r Bil yn cynnig diwygio deddfwriaeth sylfaenol bresennol yn sylweddol, rhaid darparu atodlen i gyd-fynd â'r Memorandwm Esboniadol, yn nodi geiriad deddfwriaeth bresennol sy'n cael ei diwygio gan y Bil, ac yn nodi'n eglur sut y caiff y geiriad hwnnw ei ddiwygio gan y Bil.[45]

8.88 Rydym yn cymeradwyo'r gofyniad newydd hwn er ein bod yn sylweddoli y bydd llunio testun Keeling yn creu gwaith ychwanegol i gwnsleriaid deddfwriaethol.

[41] Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 erbyn hyn.

[42] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 305.

[43] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), Argymhelliad 20

[44] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 216

[45] Mewnosodwyd Rheol Sefydlog 26.6C trwy gynnig yng Nghyfarfod Llawn y Cynulliad ar 16 Mawrth 2016. Ailgyhoeddwyd y rheolau sefydlog ym mis Mai 2016.

Rydym yn cytuno â Keith Bush CF a Chymdeithas Ddysgedig Cymru y dylai datblygiadau technolegol allu hwyluso'r gwaith o lunio deddfwriaeth ddiwygio ar ffurf sy'n dangos y gwelliannau a wnaed. Mae hyn yn rhan o angen ehangach i foderneiddio'r dechnoleg drafftio deddfwriaethol. Mae gwaith ar y gweill i ddylunio offeryn drafftio a fydd yn caniatáu llawer mwy o hyblygrwydd a chyfathrebu rhwng y drafftwyr mewn deddfwrfeydd datganoledig.[46]

8.89 Pan gaiff Bil ei ddiwygio yn ystod ei daith drwy'r Cynulliad, mae Rheol Sefydlog 26.27 yn ei gwneud yn ofynnol i baratoi Memorandwm Esboniadol. Er nad oes gofyniad pendant i lunio atodlen Keeling ddiwygiedig, rydym o'r farn y byddai hyn yn fuddiol i Aelodau'r Cynulliad.

8.90 Nid ydym yn argymell gofyniad am atodlen Keeling ffurfiol, wedi ei ddeddfu yn rhan o'r ddeddfwriaeth. Ceir odrwydd yn y sefyllfa sy'n deillio lle mae'r ddeddfwriaeth wreiddiol a'r darpariaethau diwygio yn y ddeddfwriaeth ddiwygio yn ogystal â'r testun dilynol oll yn bodoli ar wyneb y llyfr statud.[47]

MEMORANDA ESBONIADOL

8.91 Mae Rheolau Sefydlog yn ei gwneud yn ofynnol i Aelod Cynulliad sy'n cyflwyno Bil osod Memorandwm Esboniadol gerbron y Cynulliad. Yn dilyn adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, diwygiwyd Rheol Sefydlog 26.6 ym mis Mawrth 2016.

8.92 Rhaid i'r Memorandwm Esboniadol:

(1) ddatgan y byddai darpariaethau'r Bil, ym marn yr Aelod Cynulliad, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad;

(2) nodi amcanion polisi'r Bil;

(3) nodi a ystyriwyd ffyrdd eraill o fodloni'r amcanion polisi, ac, os felly, pam y cafodd y dull a ddilynwyd yn y Bil ei fabwysiadu;

(4) nodi'r ymgynghoriad a gynhaliwyd, os o gwbl, ar (a) amcanion polisi'r Bil a'r ffyrdd o'u bodloni a (b) manylion y Bil; (c) Bil drafft, naill ai'n llawn neu'n rhannol (ac os yn rhannol, pa rannau);

(5) nodi crynodeb o ganlyniad yr ymgynghoriad hwnnw, gan gynnwys sut a pham y mae unrhyw Fil drafft wedi cael ei ddiwygio;

(6) os na chyhoeddwyd y Bil, neu ran o'r Bil, yn flaenorol fel drafft, datgan y rhesymau am y penderfyniad hwnnw;

(7) crynhoi yn wrthrychol yr hyn y bwriedir i bob un o ddarpariaethau'r Bil ei wneud (i'r graddau y mae angen esboniad o hynny neu sylwadau ar hynny) a rhoi gwybodaeth arall sy'n angenrheidiol i esbonio effaith y Bil;

[46] Adroddir ar gynnydd y prosiect hwn yn http://legislation.gov.uk/projects/drafting-tool (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016)

[47] Efallai y bydd anawsterau hefyd pan gaiff darpariaeth a ddiwygiwyd eisoes ei diwygio eto: byddai atodlen Keeling y ddeddfwriaeth ddiwygio gynharach wedi cael ei disodli ac yn gamarweiniol, er y gellid datrys hyn efallai pe bai'r ddeddfwriaeth ddiwygio ddiweddarach yn ei diddymu.

(8) nodi'r amcangyfrifon gorau o gostau a manteision y disgwylir y byddant yn deillio o'r ddeddfwriaeth, a phwy fyddai'n gyfrifol am y costau, gan gynnwys costau ac arbedion gweinyddol;

(9) nodi unrhyw fanteision ac anfanteision amgylcheddol a chymdeithasol sy'n deillio o'r Bil na ellir eu mesur yn ariannol;

(10) o ran unrhyw ddarpariaeth sy'n rhoi pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth, nodi pam mae'r pŵer yn cael ei ddirprwyo, i bwy a thrwy pa weithdrefn y bydd yr is-ddeddfwriaeth yn cael ei gwneud;

(11) pan fo'r Bil yn cynnwys unrhyw ddarpariaeth sy'n codi gwariant ar Gronfa Gyfunol Cymru, cynnwys adroddiad gan yr Archwilydd Cyffredinol yn cyflwyno ei farn ef neu hi o ran a yw'r tâl yn briodol neu beidio;[48]

(12) datgan yn union trwy fynegai neu fodd arall lle ynddo y gellir dod o hyd i bob un o ofynion Rheol Sefydlog 26.6,;[49]

(13) pan fo darpariaethau'r Bil yn deillio o ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol, boed at ddibenion diwygio neu gydgrynhoi, gael ei ategu gan dabl tarddiadau sy'n esbonio'n eglur y berthynas rhwng y Bil a'r fframwaith cyfreithiol presennol;[50] a

(14) phan fo'r Bil yn cynnig diwygio deddfwriaeth sylfaenol bresennol yn sylweddol, gael ei ategu gan atodlen sy'n nodi geiriad deddfwriaeth bresennol sy'n cael ei diwygio gan y Bil, a nodi'n eglur sut y caiff y geiriad hwnnw ei ddiwygio gan y Bil.[51]

8.93 Mae'r Memorandwm Esboniadol yn wahanol i nodiadau esboniadol (sy'n cael eu hystyried nesaf). Bwriedir iddo gynorthwyo'r deddfwyr pan fo Bil yn mynd drwy'r Cynulliad. Mae nodiadau esboniadol, ar y llaw arall, yn ymwneud â'r Ddeddf ar ôl ei phasio ac fe'u bwriedir ar gyfer y darllenydd cyffredinol. Nid yw Memorandwm Esboniadol yn gwbl amherthnasol unwaith y caiff Bil ei ddeddfu; mae'n bosibl, er enghraifft, y gallai gael ei ddarllen gan lys er mwyn cynorthwyo dealltwriaeth o'r polisi a fwriedir gan y Llywodraeth mewn darn penodol o ddeddfwriaeth.

8.94 Yn *Deddfu yng Nghymru*, pwysleisiodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol bwysigrwydd Memoranda Esboniadol o ran cynorthwyo Aelodau Cynulliad i graffu ar ddeddfwriaeth ac o ran cynorthwyo'r Goruchaf Lys wrth ystyried Biliau'r Cynulliad, ac aeth mor bell â dweud

> …gall Memorandwm Esboniadol gwael gael effaith andwyol ar allu'r Cynulliad i graffu ar Fil a gallu pob un yr effeithir arno i ddeall pwrpas ac effaith Bil.[52]

[48] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.6 (Mai 2016).

[49] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.6A (Mai 2016).

[50] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.6B (Mai 2016).

[51] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.6C (Mai 2016).

[52] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), paragraffau 186 a 189.

8.95 Daeth y Pwyllgor i'r casgliad o'r cyflwyniadau i'w ymchwiliad bod ansawdd Memoranda Esboniadol wedi bod yn "amrywiol iawn" a chydnabuwyd hyn gan Lywodraeth Cymru,[53] er fod gwahaniaeth barn pa un a oeddent yn well neu'n waeth na'r rhai a baratowyd yn San Steffan.[54]

8.96 Argymhellodd y Pwyllgor ystyriaeth ofalus o'r hyn y dylid ei gynnwys mewn Memorandwm Esboniadol, gan ddechrau gyda'r wybodaeth sy'n ofynnol o dan Reol Sefydlog 26.6 a sicrhau fod unrhyw wybodaeth ychwanegol y mae Llywodraeth Cymru'n dymuno ei chynnwys yn cael

> ……ei hasesu'n drwyadl, er mwyn sicrhau ei bod yn helpu'r darllenydd i ddeall y ddeddfwriaeth.[55]

8.97 Argymhellodd y Pwyllgor hefyd

> y dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei hymagwedd at Femoranda Esboniadol a chyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw yn barod ar gyfer y Pumed Cynulliad.

8.98 Ymateb Llywodraeth Cymru oedd y byddai'n well gwneud hyn ar ôl i ofynion rheolau sefydlog gael eu diwygio gan y Pwyllgor Busnes, ond y byddai Llywodraeth Cymru yn ystyried sut i wella ei hymagwedd at Femoranda Esboniadol cyn tymor nesaf y Cynulliad.

8.99 Rydym yn cymeradwyo'r gwelliannau a wnaed i'r rheolau sefydlog ac yn argymell hefyd y dylai Memoranda Esboniadol ddatgelu a chyfiawnhau unrhyw wyriad o'r safonau deddfwriaethol yr ydym yn argymell y dylid eu llunio.

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

NODIADAU ESBONIADOL

8.100 Cyhoeddir nodiadau esboniadol ochr yn ochr â Deddfau er mwyn esbonio diben ac effaith eu darpariaethau. Disgrifiwyd yn gryno gennym yn y papur ymgynghori sut y gellir dod o hyd i nodiadau esboniadol ar wefan legislation.gov.uk ac ar gronfeydd data cyfreithiol masnachol. Crynhowyd canfyddiadau Prosiect Cyfreithiau Da Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol gennym hefyd, yn dilyn eu hymgynghoriad ar nodiadau esboniadol.[56]

8.101 Rydym yn ystyried yma y sylwadau a fynegwyd mewn ymateb i gwestiynau ein hymgynghoriad ar nodiadau esboniadol, yn ogystal â chanfyddiadau ac argymhellion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn *Deddfu*

[53] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 186.

[54] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), para 189.

[55] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), Para 193.

[56] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 6.78 i 6.85.

yng Nghymru.

Y Prosiect Cyfreithiau Da

8.102 Yn 2014, ystyriodd Prosiect Cyfreithiau Da Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol sut i wneud nodiadau esboniadol yn fwy defnyddiol i ddarllenwyr. Rydym yn cymeradwyo canfyddiadau'r Prosiect Cyfreithiau Da a wnaed o ganlyniad i'w proses ymgynghori.

(1) Dylai nodiadau esboniadol fod yn fwy ymarferol.

(2) Dylai nodiadau esboniadol gynnwys enghreifftiau o sut y dylai'r gyfraith gael ei gweithredu yn y byd go iawn.

(3) Mae pobl eisiau deall *pam* mae'r ddeddfwriaeth wedi ei phasio, nid *beth* y mae'n ei wneud i'r gyfraith yn unig.

(4) Mae pobl eisiau gwybodaeth ymarferol sy'n esbonio unrhyw welliannau i ddeddfwriaeth bresennol, neu reoliadau a allai gael eu pasio o ganlyniad.

(5) Mae pobl eisiau mwy o gynnwys cyfreithiol am fwriad neu bwrpas y ddeddfwriaeth.

(6) Mae pobl yn defnyddio nodiadau esboniadol Deddfau yn barhaus, nid pan gaiff y Ddeddf ei phasio gyntaf yn unig.

(7) Mae mwyafrif llethol y bobl sy'n darllen nodiadau esboniadol yn gwneud hynny ar-lein, yn hytrach na darllen copïau wedi eu hargraffu.

(8) Mae pobl yn defnyddio nodiadau esboniadol yn benodol pan fyddant yn ceisio deall darpariaeth lle nad yw testun y ddeddfwriaeth yn hunan-esboniadol.

(9) Nid yw nodiadau esboniadol yn ddefnyddiol pan fyddant yn gwneud dim ond ailddatgan y ddeddfwriaeth mewn gwahanol eiriau.

(10) Y prif reswm pam nad yw ymgyngoreion yn defnyddio nodiadau esboniadol yw nad ydynt yn gwybod eu bod yn bodoli.[57]

8.103 O ganlyniad i'r adolygiad o nodiadau esboniadol gan y Prosiect Cyfreithiau Da, cafodd newidiadau eu profi ym Mil y Lluoedd Arfog (Cwynion am y Gwasanaeth a Chymorth Ariannol). Bwriadwyd i'r fformat newydd fod yn haws ei ddefnyddio ac i weithio'n well gyda chynnwys ar-lein, ac roedd yn cynnwys:

(1) tabl cynnwys,

(2) grid yn dangos cymhwysiad pob rhan o'r Bil i bob rhan o'r Deyrnas Unedig,

(3) nodyn cwr tudalen i'r esboniad o bob cymal ac atodlen yn dangos cymhwysiad y ddarpariaeth i bob rhan o'r Deyrnas Unedig,

[57] Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, Swyddfa'r Cabinet, *Results and analysis of the explanatory notes survey July 2013* (Mehefin 2014), tud 1 i 2.

(4) esboniad o'r cefndiroedd polisi a chyfreithiol, ynghyd â chrynodeb o'r gyfraith bresennol,

(5) esboniad o oblygiadau ariannol y Bil a'r angen am gynnig ariannol,

(6) dolenni i ddogfennau polisi perthnasol ac

(7) esboniad o sut y bydd mesurau yn y Bil yn cael eu cychwyn[58].

Ymgynghori

8.104 Gofynasom i'r ymgyngoreion:

> A yw ymgyngoreion yn gweld bod nodiadau esboniadol yn ddefnyddiol? A ellid eu gwella?
>
> Beth fyddai'r ffordd orau o gyflwyno nodiadau esboniadol?[59]

8.105 Roedd yr ymgyngoreion o'r farn y gallai nodiadau esboniadol, yn enwedig pe baent ar gael ar-lein, fod yn ddefnyddiol i'w darllen cyn y Ddeddf ei hun, i helpu darllenwyr i ddeall darpariaethau perthnasol neu i roi cyd-destun i feysydd y gyfraith y gallai darllenwyr fod yn anghyfarwydd â hwy.[60]

8.106 Roedd Cymdeithas y Landlordiaid Preswyl yn credu fod nodiadau esboniadol yn fwy defnyddiol i'r rhai nad ydynt wedi cael eu hyfforddi yn y gyfraith. Roedd Cyngor ar Bopeth Cymru yn credu eu bod mwy ar gyfer "pobl sy'n gweithio ym maes polisi, ymchwilwyr, deddfwyr ac ymarferwyr cyfreithiol yn hytrach nag aelod o'r cyhoedd". Ychwanegwyd myfyrwyr at y rhestr gan Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor). Dywedodd Cyngor ar Bopeth Cymru y gall nodiadau esboniadol fod yn "hynod ddefnyddiol" ac y gellid creu dogfen hawdd ei darllen i wasanaethu'r cyhoedd.

8.107 Tynnodd Keith Bush CF ar ei brofiad ei hun o baratoi nodiadau esboniadol ac roedd yn "amheus o'u gwerth". Eglurodd Mr Bush CF

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

8.108 Yn ogystal â galw am welliannau tebyg i'r rhai a awgrymwyd yn ymgynghoriad y Prosiect Cyfreithiau Da, gofynnodd yr ymgyngoreion am:

(1) fwy o gysondeb yn y ffordd y caiff nodiadau esboniadol eu llunio;

[58] Cyhoeddwyd y fformat newydd gan Arweinydd Tŷ'r Cyffredin, Mr William Hague. Gweler *Hansard* (HC), 22 Hydref 2014, col 73WS.

[59] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 6-13 a 6-14.

[60] Daeth yr enghreifftiau hyn gan Gymdeithas Landlordiaid Preswyl, Cyngor ar Bopeth Cymru a Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor).

(2) nodiadau esboniadol i gael eu hysgrifennu mewn Cymraeg clir, mewn "iaith nad yw'n iaith y gyfraith" fel y dywedodd Cyngor Gofal Cymru;

(3) cynnwys hyperddolen i bapurau cefndir ac achosion gerbron y Cynulliad (yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol);

(4) cynnwys atodlenni Keeling gydag esboniad o'r holl welliannau.

8.109 Darparodd LexisNexis gymhariaeth i gefnogi ei safbwynt bod nodiadau esboniadol yn amrywio'n enfawr o ran eu hansawdd a'u defnyddioldeb.

Enghraifft gan Lexis Nexis

Ceir rhan wedi'i neilltuo i esbonio cymhwysiad cyffredinol y Ddeddf i Gymru a/neu Lloegr yn y Nodiadau Esboniadol i Ddeddf Lleoliaeth 2011, a cheir esboniad pellach yn y nodiadau i ddarpariaethau unigol penodol. Mae Atodiad A yn rhoi cyfrif fesul adran o gymhwysiad darpariaethau unigol y Ddeddf. Bu'r Atodiad hwn yn hynod werthfawr o ran arfer golygyddol.

Heb ganllaw o'r fath (ond dim ond canllaw ydyw) mae'n hawdd gwneud y camgymeriad o dybio fod unrhyw ddarpariaeth yn berthnasol i Gymru a Lloegr, pan fo'n berthnasol i un ohonynt yn unig mewn gwirionedd.

Cymharwch Nodiadau 2011 gyda rhai Deddf Tai (Cymru) 2014.

Deddf Tai (Cymru) 2014, Rhan 2, yw'r prif statud ar ddigartrefedd yng Nghymru, yn disodli Deddf Tai 1996, Rhan 7. Nid yw Nodiadau Esboniadol Deddf 2014 hyd yn oed yn crybwyll y disodliad hwn.

Ceir y cliwiau canlynol (ond dim mwy) yn y Nodiadau hynny.

a57: "Roedd Deddf Tai 1996 yn gyfeirio at "drais"; newidiwyd hwn i "gam-drin" nawr i egluro na ddylid ei gyfyngu i drais corfforol."

a60: "Roedd adrannau 179(2) a (3), 180 a 181 Deddf Tai 1996 yn darparu y gallai awdurdodau tai lleol roi cymorth ariannol a chymorth arall i ddarparwyr cyngor ar ddigartrefedd. Ni ailadroddwyd y darpariaethau hyn yma gan fod pwerau awdurdod lleol cyffredinol ar gael ar gyfer hyn bellach."

Cymharwch yr uchod â Nodiadau Esboniadol Deddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012 sy'n esbonio ar gyfer prif ddarpariaethau Deddf 2012 eu perthynas â darpariaethau cyfatebol Deddf Llywodraeth Leol 1972 y maent yn eu disodli.

Cymharwch hefyd â Nodiadau Esboniadol Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 sy'n datgan

"Mae Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 yn ailddatgan a chydgrynhoi'r ddeddfwriaeth ar safleoedd cartrefi symudol yng Nghymru"

ac (fel Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012) mae'n cynnwys gwybodaeth ychwanegol yn rhai (ond nid pob un) o'r adrannau unigol i ymhelaethu ar eu ffynonellau yn y ddeddfwriaeth flaenorol.

Fodd bynnag, mae gwybodaeth o'r fath yn dal i adael y cwestiwn o ba mor gynhwysfawr yw'r esboniad o ddisodliad yn agored. Er enghraifft, mae a 44 Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 yn seiliedig ar a 4 Deddf Safleoedd Carafanau 1968, ond ni chrybwyllir hyn yn benodol yn Nodiadau Esboniadol Ddeddf 2013. Tra bod dolen benodol i a 42 Deddf 2013 ynghyd â'i rhagflaenydd yn Neddf 1968.

8.110 Adroddodd Llywodraeth Cymru yn ei hymateb i'r ymgynghoriad ei bod wedi bod yn ystyried sut i wella cyflwyniad nodiadau esboniadol, gan ganolbwyntio ar y canlynol:

(1) dylai nodiadau esboniadol roi crynodeb rhagarweiniol o gynnwys y Bil/ Deddf gyfan neu ran ohoni wedi ei hysgrifennu mor eglur ag sy'n ymarferol;

(2) dylai nodiadau esboniadol fod yn wirioneddol esboniadol – mae hyn yn golygu darparu gwybodaeth atodol ddefnyddiol nad yw'n aralleirio darpariaethau'r Ddeddf, ac

(3) i'r gwrthwyneb, pan nad oes angen esboniad, nid oes angen nodiadau penodol fesul adran.

8.111 Mae hefyd yn ystyried a ddylid nodi cyd-destun gwleidyddol Bil/Deddf a'i nodau polisi yn y nodiadau esboniadol. Mae'r wybodaeth hon yn y memorandwm esboniadol ar hyn o bryd.

8.112 Mae ein profiad o ddarllen ac o ddrafftio nodiadau esboniadol yn ein harwain i'r farn y gallant fod yn werthfawr, ond nad ydynt yn werthfawr yn rhy aml. Mae Keith Bush CF wedi nodi'r rheswm am hyn. Rydym yn canmol pwyslais Llywodraeth Cymru ar wella ansawdd nodiadau esboniadol. Nid oes unrhyw brinder dysgu o ran drafftio nodiadau esboniadol gwerth chweil; nid ydym yn cynnig ceisio ychwanegu ato yn yr adroddiad hwn. Rydym yn argymell y dylai safonau o ran paratoi nodiadau esboniadol gael eu cynnwys mewn safonau deddfwriaethol.

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

PENNOD 9
DRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDA

CYFLWYNIAD

9.1 Dylai'r ystyr a fwriedir gan ddeddfwriaeth fod yn eglur i'w darllenwyr, pa un a ydynt wedi cael hyfforddiant cyfreithiol ai peidio. Pan fo'n berthnasol, dylai'r darllenydd hefyd allu deall sut y mae'r ddeddfwriaeth yn ffitio yn y llyfr statud yn ei gyfanrwydd. Mae hyn yn arbennig o bwysig yng Nghymru, lle mae'r llyfr statud yn cynnwys deddfwriaeth o amrywiaeth o ffynonellau.

9.2 Disgrifiwyd canllawiau ac arferio drafftio yng Nghymru gennym yn y papur ymgynghori a gofynnwyd i'r ymgyngoreion am eu safbwyntiau ar ddeddfwriaeth Cymru. Ystyriwyd arferion drafftio penodol gennym hefyd: adrannau trosolwg fel offerynnau llywio ar gyfer deddfwriaeth a chymalau diben (neu dyhead).[1] Rydym yn ystyried safbwyntiau'r ymgyngoreion ar y rhain ac yn cymryd adroddiad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad, *Deddfu yng Nghymru* [2] i ystyriaeth.

DRAFFTIO DEDDFWRIAETH

9.3 Mae drafftio yn chwarae rhan bwysig o ran gwneud deddfwriaeth yn hygyrch.[3] Gall cymhlethdod gael ei achosi gan amcanion polisi amwys wedi'u creu gan lunwyr polisi, asesiad arwynebol o'r fframwaith cyfreithiol, cyfarwyddiadau brysiog neu anghywir i'r drafftiwr, a hefyd gan ansawdd y drafftio.[4]

9.4 Mae dal yn wir, fodd bynnag, bod gan ddraffwyr deddfwriaethol gyfrifoldeb mawr am iechyd y llyfr statud yn gyffredinol. Fel yr esboniwyd gennym ym mhennod 3, mae gan y drafftiwr swyddogaeth o ran cynghori'r llywodraeth ar agweddau at brosiectau deddfwriaethol sy'n hybu cyfraith eglur yn well, boed hynny trwy wella technegau drafftio, egluro cyfarwyddiadau neu gynghori nad oes angen diwygio deddfwriaethol i gyflawni bwriadau polisi. Disgrifiwyd gennym yn y papur ymgynghori sut y caiff deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth eu drafftio yng Nghymru, swyddogaethau drafftwyr deddfwriaethol yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddwriaethol a chyfreithwyr yn y Cynulliad Cenedlaethol. Disgrifiwyd gennym yn fanwl iawn y canllawiau y mae drafftwyr deddfwriaethol yn gweithio yn unol â hwy.[5]

9.5 Cyhoeddodd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol Ganllawiau ar Ddrafftio

1 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 4.

2 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015).

3 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 4.1.

4 Roedd Pennod 4 y Papur Ymgynghori yn ystyried drafftio a dehongli deddfwriaeth.

5 Dyma'r canllawiau presennol ar gyfer cwnsleriaid seneddol: Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Drafting Guidance* (Mawrth 2014) ac i Gwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012).

Deddfwriaeth yn 2012, gan nodi'r arferion gorau ar gyfer drafftwyr deddfwriaeth yng Nghymru. Mae'r Canllawiau'n nodi mai eglurder yw prif amcan drafftio deddfwriaethol. Mae'n datgan:

> Rhaid i ddeddfwriaeth fod yn effeithiol, ond mae'n methu bod yn effeithiol os nad yw'n ddigon eglur.
>
> Bydd drafft effeithiol yn sicr o ran ei effaith, yn gywir ac yn gwireddu'r amcanion polisi sydd y tu ôl i'r ddeddfwriaeth. Mae bod yn glir yn golygu ei gwneud mor hawdd ag y bo modd i'r darllenwyr ddeall yr hyn sy'n cael ei ddweud. Hyd yn oed os bydd drafft yn ddigon clir i fod yn effeithiol, mae'n dal yn bosibl ei gwneud yn haws ei deall. Dylai ymgais y drafftiwr i fod yn glir fynd y tu hwnt i'r ymdrech leiaf sy'n angenrheidiol.[6]

9.6 Archwiliwyd gennym yn y papur ymgynghori y canllawiau a roddir yng Nghanllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ar ystyr "eglurder". Mae hyn yn cynnwys defnyddio iaith eglur, sy'n golygu geiriau eglur ac ysgrifennu brawddegau eglur. Mae hefyd yn cynnwys cystrawennu a threfnu deddfwriaeth er mwyn ei gwneud yn hawdd ei defnyddio ac yn ddealladwy.[7] Mae'r Canllawiau yn nodi'r problemau ymarferol a all gyfyngu ar y posibilrwydd o sicrhau eglurder. Yn ogystal â chyfyngiadau amser, mae'r rhain yn cynnwys angen nas diwallwyd i gydgrynhoi'r ddeddfwriaeth. Mae'r Canllawiau hefyd yn nodi swyddogaeth cwnsleriaid deddfwriaethol fel eiriolwyr dros gyfraith eglur:

> (1) Mae yna bethau sy'n effeithio ar eglurder deddfwriaeth nad ydynt o dan reolaeth y drafftiwr yn y pen draw. Ond ym mhob achos mae gan y drafftiwr rôl fel eiriolydd yn y llywodraeth o blaid agweddau at brosiectau deddfwriaeth sy'n hybu cyfreithiau clir.
>
> (2) Os cafodd Deddf neu offeryn statudol eu diwygio sawl tro o'r blaen, dylai cynnig newydd ynglŷn â diwygiad beri i'r rhai sy'n ymwneud â'r gwaith feddwl o ddifrif am ddiweddaru'r gyfraith mewn testun wedi'i gydgrynhoi er mwyn sicrhau ei fod yn fwy hwylus i'r cyhoedd. Neu os oes bwriad i ddiwygio Deddf Seneddol neu offeryn statudol uniaith Saesneg bydd hynny'n golygu y bydd y gyfraith sylfaenol yn dal yn uniaith Saesneg – byddai ail-wneud y gyfraith yn golygu llunio testun Cymraeg hefyd, gan wella'r cyfle i gyrchu'r gyfraith drwy'r Gymraeg.
>
> (3) Mae'n ddigon posibl y bydd rhesymau dilys pam nad yw Gweinidogion neu adrannau am gydgrynhoi darpariaethau yr un pryd â bwrw ymlaen â diwygio'r ddeddfwriaeth: er enghraifft, gall fod angen adnoddau nad ydyn nhw ar gael yn hwylus neu, yn achos Bil, gallai darpariaethau sydd wedi'u pennu ond a allai fod yn ddadleuol gael eu hagor i gael eu trafod

[6] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) Rhan 2 para 5.

a'u diwygio. Mater i'r Gweinidogion ar y cyd, ac nid i'r drafftiwr, yw'r penderfyniad terfynol ar sut i fwrw ymlaen mewn achos fel hyn, ond rôl y drafftiwr yw sicrhau bod y materion hyn yn dod i sylw'r penderfynwyr. Os yw'r drafftwyr yn gofidio nad yw'r materion hyn yn cael eu hystyried neu os awgrymir dulliau a allai amharu ar y cyfle i gyrchu'r ddeddfwriaeth, dylai'r materion gael eu codi drwy gadwyn reoli yr Adran Gwasanaethau Cyfreithiol ac, os oes angen hynny, gyda'r Cwnsler Cyffredinol. Llywodraeth Cymru yn ei chyfanrwydd yw cleient y drafftiwr, nid adrannau neu Weinidogion unigol ac mae'n rhaid rhoi ystyriaeth briodol i'r budd polisi mewn cyfraith glir ar y cyd â'r ystyriaethau polisi a'r ystyriaethau ymarferol eraill. [8]

9.7 Rydym yn cytuno â'r crynodeb o fanteision cydgrynhoi yn y sylwadau uchod. Mae ein hargymhellion ar gydgrynhoi a chodeiddio ar gael ym mhennod 2. Mae'r Canllawiau hefyd yn cynghori ar ddrafftio diwygiadau a diddymiadau testunol ac annhestunol yn eglur.[9]

Gwersi o'r ymgynghoriad

9.8 Gofynasom yn yr ymgynghoriad:

> A yw'r ymgyngoreion 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?
>
> A fyddai gwerth mewn cyhoeddi Canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ar Ddrafftio Deddfwriaethol?
>
> A yw ymgyngoreion yn cael trafferth darllen deddfwriaeth sydd wedi ei diwygio ar hyn o bryd?[10]

9.9 Mynegwyd barn gan yr ymgyngoreion ar ansawdd y ddeddfwriaeth sy'n cael ei phasio yng Nghymru yn ogystal â'r prosesau deddfwriaethol yng Nghaerdydd ac yn San Steffan. Yn yr un modd â phatrwm y dystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, roedd mwyafrif ein ymgyngoreion o'r farn fod deddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol o ansawdd da yn gyffredinol, er i lawer ddweud hefyd y gallai ei hansawdd fod yn amrywiol a bod lle i barhau i wella.

9.10 Nododd rhai y gallai diffyg eglurder fod yn rhannol o ganlyniad i bolisi aneglur, yn hytrach na drafftio annigonol. Fel y dywedodd Huw Williams (Geldards LLP), "ni fydd unrhyw faint o ddrafftio eglur, modern yn gwneud iawn am bolisi difeddwl".

[7] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) penodau 1 a 2.

[8] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) Rhan 2 para 9.

[9] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) Rhan 7.

[10] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 4-1, 4-2 a 4-3.

Roedd Keith Bush CF o'r farn bod gan Lywodraeth Cymru dueddiad i ffafrio cywirdeb dros eglurder, gan ddilyn dull San Steffan o ddrafftio. Roedd Angela Williams (Pwyllgor Cynghori Cymru Comisiwn y Gyfraith) o'r farn y byddai deddfwriaeth Cymru yn elwa pe bau mwy o amser yn cael ei dreulio yn golygu.

9.11 Cyflwynodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) ei safbwyntiau ar ansawdd drafftio a phwysigrwydd eglurder yn ei hymateb i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol; a chymeradwywyd ei sylwadau gan y Pwyllgor:

> ...dylai ddeddfwriaeth, fel egwyddor gyffredinol, fod yn glir ar gyfer y gynulleidfa darged a, lle bynnag y bo'n bosibl, ar gyfer pob dinesydd, gan mai un o golofnau hanfodol democratiaeth yw y gall dinasyddion ddeall y deddfau y maent yn ddarostyngedig iddynt. Yn ein barn ni, anaml y mae cyfiawnhad dros ddrafftio deddfwriaeth yn enwedig deddfwriaeth sylfaenol mewn ffordd sydd mor gymhleth a thechnegol fel ei fod, mewn termau ymarferol, yn annealladwy ac eithrio i arbenigwyr yn y maes. [11]

9.12 Rhoddodd y Llywydd, ymhlith eraill, enghreifftiau i'r Pwyllgor o ddrafftio a oedd yn peri problemau yn ei barn hi.

9.13 Roedd yr ymgyngoreion yn cytuno bod eglurder deddfwriaeth yng Nghymru yn cael ei danseilio'n sylweddol ac yn gynyddol gan ddiwygiadau olynol i ddeddfwriaeth gan y Cynulliad Cenedlaethol a'r Senedd heb gydgrynhoi, a chan ymwahaniad y gyfraith yn y ddwy wlad.

9.14 Roedd beirniadaethau eraill a leisiwyd i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ymwneud â'r defnydd mewn deddfwriaeth o ymadroddion amhendant megis "ymhlith pethau eraill" ac "yn enwedig"[12]. Heb roi enghreifftiau, roedd Cyngor Tref yr Wyddgrug o'r farn bod cymhlethdod adrannau ac isadrannau Deddfau a'r defnydd o atodlenni yn achosion pryder.[13]

9.15 Rhybuddiodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru na ddylai technegau drafftio newydd arwain at arfer o "gydymffurfiad anfeirniadol ag uniongrededdau newydd". Yn hytrach, y prawf bob amser ddylai fod a yw'r dull a ddewiswyd yn egluro diben ac

[11] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015). Mae'r cyflwyniadau ysgrifenedig a wnaed i'r ymchwiliad ar gael yn: http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[12] Tystiolaeth a roddwyd gan Your Legal Eyes i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

[13] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015). Mae'r cyflwyniadau ysgrifenedig a wnaed i'r ymchwiliad ar gael yn: http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

ystyr y ddeddfwriaeth i ddeddfwyr a'r cyhoedd.[14]

9.16 Yn yr un modd, canmolwyd gan y Gymdeithas y defnydd doeth o'r dechneg o rannu darpariaeth yn sawl is-adran yn hytrach na chynnwys amodau ac eithriadau mewn un adran. Fodd bynnag, ar y llaw arall, rhoddodd enghraifft o San Steffan o olyniaeth hirfaith o is-adrannau a oedd "mor ddryslyd ag adran hir yn cynnwys amodau ac eithriadau yn yr hen arddull".

9.17 Yn eu hadroddiad, *Deddfu yng Nghymru*, argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylem gymryd barn rhanddeiliaid a gyfrannodd at eu hymchwiliad i ystyriaeth.[15] Rydym wedi gwneud hynny. Rydym hefyd yn nodi asesiad cyffredinol y Pwyllgor yn y rhagair i'r Adroddiad, lle ysgrifennodd David Melding AC (Dirprwy Lywydd y Pedwerydd Cynulliad):

> (1) Ar lefel dechnegol, cafwyd clod cyffredinol am y ffordd y drafftiwyd ein deddfwriaeth, a gobeithio y caiff y nifer fach o argymhellion a wnaed gennym ynghylch agweddau ar y broses ddrafftio eu hystyried yn y cyd-destun hwnnw.
>
> (2) Rydym yn cydnabod, fel y sonia Llywodraeth Cymru, bod "...drafftio deddfwriaeth yn [...] gymhleth, a'i drafftio mewn dwy iaith yn fwy o her byth", yn enwedig o ran recriwtio, adnoddau a hyfforddiant. Yn yr un modd rydym yn cydnabod ymdrech fawr ac ymrwymiad y drafftwyr yn Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol sydd, fel y dywedodd y Prif Weinidog wrthym, ar flaen y gad o ran atgyfodi'r Gymraeg yn iaith cyfraith ar ôl mil o flynyddoedd, a hynny mewn cyfnod byr.

9.18 Yn ein barn ni, mae'r canllawiau drafftio presennol y mae cwnsleriaid deddfwriaethol yng Nghymru yn drafftio yn unol â hwy, yn darparu set o safonau drafftio rhesymegol a defnyddiol. Roedd yr ymgyngoreion yn gyffredinol yn cefnogi cyhoeddi Canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Mae'r canllawiau bellach ar gael ar wefan Cyfraith Cymru.[16] Rydym yn deall y pwysau amser sydd ar ddrafftwyr yn aml, a'r berthynas rhwng eglurder yn y polisi ac eglurder yn y ddeddfwriaeth. Rydym wedi gwneud rhai argymhellion ynghylch llunio polisi ym mhennod 6.

9.19 Rydym yn cytuno hefyd gyda Llywodraeth Cymru ei bod weithiau'n anochel y bydd yn rhaid i iaith eglur ildio i fynegi bwriad y ddeddfwriaeth yn effeithiol:

> Rhaid peidio ag aberthu manwl gywirdeb ac effeithiolrwydd er mwyn eglurder; a gall gorsymleiddio beri bod y ddeddfwriaeth yn

[14] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (mis Hydref 2015). Mae'r cyflwyniadau ysgrifenedig a wnaed i'r ymchwiliad ar gael yn: http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016). Roedd y Gymdeithas yn ystyred yr arfer o gynnwys cymalau trosolwg mewn deddfwriaeth. Nodir eu sylwadau isod.

[15] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015), Argymhelliad 14.

[16] http://law.gov.wales/ (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

methu â chyflawni ei diben.[17]

9.20 Gofynasom i'r ymgyngoreion roi eu barn i ni hefyd ar ddwy dechneg ddrafftio benodol; adrannau trosolwg a chymalau dyhead neu ddiben.

Adrannau trosolwg

9.21 Mae arfer wedi datblygu mewn deddfwriaeth yng Nghymru o gynnwys trosolwg cyflwyniadol o gystrawen a chynnwys y ddeddfwriaeth, weithiau ar ddechrau'r ddeddfwriaeth ac weithiau ar ddechrau pob rhan. Defnyddiwyd yr arfer hwn gan Senedd y Deyrnas Unedig o dro i dro, er enghraifft yn y prosiect Ailysgrifennu Cyfraith Trethi, a drafodir ym Mhennod 7 y papur ymgynghori, neu yn Neddf Treth Gorfforaethol 2009.[18]

9.22 Mae Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn cychwyn gyda throsolwg.

(1) Mae'r Rhan hon yn darparu trosolwg o'r Ddeddf hon.

(2) Mae Rhan 2 o'r Ddeddf hon yn gwneud darpariaeth ynghylch datblygu cynaliadwy wrth arfer swyddogaethau sy'n ymwneud â chynllunio datblygu a cheisiadau am ganiatâd cynllunio.

(3) Mae Rhan 3 o'r Ddeddf hon yn ymwneud â chynllunio datblygu yng Nghymru. Mae'n gwneud darpariaeth —

(a) ar gyfer llunio ac adolygu Fframwaith Datblygu Cenedlaethol Cymru;

(b) ar gyfer dynodi ardaloedd cynllunio strategol, sefydlu paneli cynllunio strategol a llunio cynlluniau datblygu strategol;

(c) ynghylch statws Fframwaith Datblygu Cenedlaethol Cymru a chynlluniau datblygu strategol;

(d) ynghylch cynlluniau datblygu lleol (gan gynnwys darpariaeth ynghylch cyfnod para cynlluniau, tynnu cynlluniau yn ôl a chyfarwyddiadau i lunio cynlluniau ar y cyd);

(e) i fyrddau cydgynllunio arfer swyddogaethau cynllunio datblygu.

(4) Mae Rhan 3 hefyd yn gwneud darpariaeth ynghylch cyfansoddiad a threfniadau ariannol paneli cynllunio strategol.

9.23 Gall adrannau trosolwg fod yn hirfaith. Mae Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016 yn cychwyn gyda chwe adran o drosolwg, gan gynnwys cysyniadau allweddol yn

[17] Cyflwyniad Llywodraeth Cymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015).

[18] Am enghraifft o drosolwg o un rhan yn unig o Ddeddf, gweler Rhan 4 Deddf Cyllid 2004. Trafodwyd y prosiect Ailysgrifennu Cyfraith Treth yn y papur ymgynghori ym mharagrafffau 7.46 i 7.52.

y Ddeddf. Mae'r trosolwg ar ddechrau Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 tua phum tudalen o hyd.

9.24 Mae Canllawiau Drafftio Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn disgrifio diben trosolwg fel helpu'r "darllenydd i ymdopi â darn hir o ddeddfwriaeth lle mae'r tabl cynnwys yn rhy hir i roi darlun clir", neu mewn darn byrrach o ddeddfwriaeth, lle mae'r darpariaethau "yn ymwneud â phwnc annelwig neu os gallent fod yn anodd i'r cyfan neu i rai o'r darllenwyr tebygol". Gall trosolwg hefyd esbonio sut y mae'r ddeddfwriaeth hon yn ffitio i'r dirwedd ddeddfwriaethol bresennol.[19]

9.25 Ni fydd trosolwg yn cael unrhyw effaith weithredol ei hun yn gyffredinol. Gellir ei gyferbynnu â chymal diben sydd â'r bwriad o effeithio ar y dehongliad o ddarpariaethau eraill.[20] Ni fwriedir i drosolwg ragnodi rheolau neu egwyddorion nac i fod yn rhan o'r gyfraith, nac i fod yn gymorth ar gyfer dehongli statudol barnwrol. Offeryn ymarferol ydyw i helpu darllenwyr i ddeall a chanfod eu ffordd drwy'r ddeddfwriaeth.

9.26 Fodd bynnag, fel y mae'r *Canllawiau Drafftio* yn ei nodi:

> Nid yw'r ffaith na fydd y drafftiwr o bosibl yn bwriadu i drosolwg gael effaith weithredol yn golygu na fyddai llys yn ystyried y trosolwg wrth ddehongli deddfwriaeth y mae'r trosolwg yn ymwneud â hi.[21]

9.27 Mae'r Canllawiau yn mynd ymlaen i ddweud bod trosolwg sy'n mynd y tu hwnt i amlinellu cynnwys darpariaethau i ddisgrifio sut y mae'r darpariaethau hynny yn gweithredu, yn arwain at fwy o risg i'r trosolwg gael ei ddefnyddio fel offeryn dehongli.[22]

9.28 Gofynasom ddau gwestiwn ynghylch adrannau trosolwg yn y papur ymgynghori:

(1) A yw ymgyngoreion o'r farn bod adrannau trosolwg yn ddefnyddiol er mwyn deall deddfwriaeth neu ddod o hyd i'w ffordd drwyddi?

(2) A oes gan ymgyngoreion unrhyw bryderon ynglŷn â'r posibilrwydd o ddefnyddio adrannau trosolwg yn amhriodol er mwyn dehongli ystyr deddfwriaeth?[23]

9.29 Roedd bron pawb yr ymgynghorwyd â hwy o'r farn bod adrannau trosolwg yn gyfeiriadau defnyddiol ac yn offeryn defnyddiol ar gyfer dod o hyd i'w ffordd trwy ddeddfwriaeth. Awgrymwyd gwelliannau gan rai - awgrymodd Angela Williams (Pwyllgor Cynghori Cymru Comisiwn y Gyfraith) y byddai'n ddefnyddiol cynnwys hyperddolenni yn yr adrannau trosolwg. Mewn tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, canmolwyd rhai agweddau

[19] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau ar Ddrafftio (2012), t 83.

[20] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau ar Ddrafftio (2012), t 83.

[21] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau ar Ddrafftio (2012), t 80, para 95.

[22] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau ar Ddrafftio (2012), t 80, para 95.

[23] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 4-7 a 4-8.

ar y defnydd a wnaed o adrannau trosolwg mewn deddfwriaeth ddiweddar gan Gymdeithas Ddysgedig Cymru, er iddo dynnu sylw hefyd at achosion eraill lle'r oedd y trosolwg yn ychwanegu fawr ddim at y teitl hir. Canfu'r Gymdeithas fod y defnydd o adran trosolwg yn Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2014 yn ddefnyddiol mai dim ond dwy adran arall oedd yn y Ddeddf, gan fod y ddarpariaeth a grynhowyd yn y trosolwg yn mynd ati i ddiwygio deddfwriaeth gynharach. Roedd hefyd o blaid y gydnabyddiaeth ymddangosol yn Neddf Addysg Bellach ac Addysg Uwch (Cymru) 2014 nad oes angen trosolwg ar Ddeddf gryno os yw'r cynnwys yn eglur o'r tabl cynnwys.[24]

9.30 Roedd sawl ymgynghorai yn cytuno â'r awgrym yn y cwestiwn ei bod yn debygol y byddai adrannau trosolwg yn cael eu derbyn fel cymhorthion wrth lunio deddfwriaeth. Cydnabuwyd y perygl hwn gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ac mae eu *Canllawiau ar Ddrafftio* yn rhybuddio drafftwyr bod angen cymryd gofal wrth ddrafftio trosolwg er mwyn sicrhau ei fod yn grynodeb cywir o'r darpariaethau hynny ac na allai arwain at ganlyniad anfwriadol.[25]

9.31 Mae'r gefnogaeth eang a fynegwyd gan yr ymgyngoreion yn awgrymu bod yr adrannau trosolwg yn gweithredu fel offeryn i helpu darllenwyr i ddod o hyd i'w ffordd trwy ddeddfwriaeth. Bydd drafftwyr yn cadw mewn cof y risg y bydd llysoedd yn defnyddio adrannau trosolwg i ddehongli diben neu ystyr y ddeddfwriaeth.

9.32 Rydym yn cefnogi'r defnydd o ddolenni i'r rhannau perthnasol o'r ddeddfwriaeth. Mae gwefan yr Archifau Gwladol eisoes yn defnyddio hyperddolenni o dudalennau cynnwys deddfwriaeth i'r adrannau. Byddai'n ddefnyddiol pe gellid defnyddio dull tebyg ar gyfer adrannau trosolwg a gallent gynnwys dolenni i ddeddfwriaeth berthnasol arall ar-lein.

Cymalau diben

9.33 Gall cymal "dyhead" neu "ddiben" fynegi diben neu nod deddfwriaeth neu gallai gyflwyno rhwymedigaeth statudol i weithio tuag at nod sy'n ddyhead, yn hytrach na tharged mesuradwy y mae disgwyl i'r sail sy'n gyfrifol am y ddyletswydd ei gyrraedd o fewn cyfnod adrodd penodol. Ceir enghraifft o'r math olaf o gymal diben yn adran 3 Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, sy'n datgan:

(1) Rhaid i bob corff cyhoeddus ymgymryd â datblygu cynaliadwy.

(2) Rhaid i weithredoedd corff cyhoeddus wrth ymgymryd â datblygu cynaliadwy gynnwys—

(a) gosod a chyhoeddi amcanion ("amcanion llesiant") sy'n cael eu cynllunio i sicrhau ei fod yn cyfrannu i'r eithaf at gyrraedd pob un o'r nodau llesiant, a

[24] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015). Mae'r cyflwyniadau ysgrifenedig a wnaed i'r ymchwiliad ar gael yn: http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[25] Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau ar Ddrafftio (2012), para 95.

(b) cymryd pob cam rhesymol (wrth arfer ei swyddogaethau) i gyflawni'r amcanion hynny.

9.34 Cyfeiriwyd at adran 1(1) Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015 gennym yn y papur ymgynghori fel enghraifft o ddatganiad o ddiben darn o ddeddfwriaeth: Mae hwn yn datgan:

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.

9.35 Gofynasom i'r ymgyngoreion:

A yw ymgyngoreion o'r farn bod cymalau dyhead yn ychwanegiad defnyddiol at ddeddfwriaeth?[26]

9.36 Roedd llawer o ymgyngoreion yn cefnogi'r cymorth a ddarperir gan gymalau o'r fath o ran datgan nodau polisi'r ddeddfwriaeth yn eglur. Roedd Sefydliad Cymru'r Gyfraith o'r farn eu bod yn debygol o hybu cysondeb ac arfer da. Fel y dywedodd Huw Williams (Geldards LLP):

… gall cymalau dyhead sydd wedi'u drafftio'n synhwyrol ddiogelu nodau polisi deddfwriaeth a chynnig nodyn atgoffa "bythol" ar gyfer darllenydd yn y dyfodol.

9.37 Awgrymodd Cymdeithas Barnwyr Cymru y gellid defnyddio cymalau diben i fynegi bwriad y ddeddfwriaeth i gyflawni rhwymedigaethau rhyngwladol, fel y gwelwyd pan fabwysiadwyd Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn gan Lywodraeth Cymru ym Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011.

9.38 Cymharwyd cymalau diben â chronicliadau mewn gweithredoedd gan yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol, gan eu bod yn nodi'r rhesymau dros lunio'r weithred fel bod y diben gwreiddiol yn eglur ar wyneb y ddogfen.

9.39 Fodd bynnag, roedd Cymdeithas y Cyfreithwyr Cymru, Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain ac awdurdodau lleol yng ngogledd Cymru oll o'r farn bod cymalau dyhead yn ei gwneud yn anodd i fod yn sicr o'r hawliau a'r rhwymedigaethau y mae'r ddeddfwriaeth yn eu cyflwyno. Roeddent yn credu y byddai'n fwy defnyddiol cynnwys nodau a dyheadau polisi yn y nodiadau esboniadol yn hytrach na chreu cymalau gweithredol mewn deddfwriaeth sy'n anodd eu gorfodi.

[26] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 4.66 i 4.69, cwestiwn ymgynghori 4-9.

Casgliadau

Adrannau Trosolwg

9.40 Rydym o'r farn ei bod yn bosibl iawn y gallai cymal trosolwg sydd wedi ei ddrafftio'n gywir helpu'r darllenydd a'r llysoedd i ddeall bwriadau'r Cynulliad. Rhaid cofio, fodd bynnag, bod risg, fel y mae'r canllawiau drafftio yn ei gydnabod, y bydd llysoedd yn eu defnyddio fel cymorth i ddehongli'r ddeddfwriaeth sy'n eu cynnwys. Gallai hyn greu tensiwn rhwng y datganiad bras o ddiben y ddeddfwriaeth a'r ddarpariaeth fanwl sy'n rhoi'r diben ar waith. Mae hyn yn arbennig o wir pan fo'n rhaid i ddiben y ddeddfwriaeth ildio i ddibenion neu fuddiannau eraill. Mae'n bosibl iawn y gallai unrhyw amwysedd yn y ddarpariaeth fanwl sy'n mantoli cyflawni diben y statud â buddiannau eraill gael ei ddehongli o blaid cyflawni'r diben hwnnw.

Cymalau diben

9.41 Rydym yn gweld risg debyg o densiwn yn achos cymalau sy'n datgan diben darn o ddeddfwriaeth. Er enghraifft, gallai'r datganiad yn Neddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015 mai ei diben yw gwella'r trefniadau ar gyfer rhwystro trais a cham-drin o'r fath arwain i unrhyw amwysedd mewn rhan arall o'r ddeddfwriaeth gael ei ddehongli'n eang.

9.42 Ar y llaw arall, nid ydym yn gweld unrhyw reswm pam na ddylai deddfwriaeth orfodi dyletswyddau dyhead ar gyrff cyhoeddus, yn enwedig. Dylid cadw mewn cof ei bod yn bosibl iawn na fydd modd gorfodi dyletswydddau o'r fath yn gyfreithiol.

PENNOD 10
DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

CYFLWYNIAD

10.1 Mae'r Gymraeg yn iaith swyddogol yng Nghymru, ond nid yw'n cael ei siarad gan bawb. Yng nghyfrifiad 2011, cofnodwyd poblogaeth o 3.06 miliwn yng Nghymru a bod 23.3% o'r rheini a aned yng Nghymru yn gallu siarad Cymraeg.[1]

10.2 Defnyddir y Gymraeg yn helaeth mewn llysoedd yng Nghymru. Yn ystod y flwyddyn rhwng mis Mawrth 2015 a mis Mawrth 2016, cynhaliwyd 581 o achosion naill ai'n gyfan gwbl neu'n rhannol yn Gymraeg. Roedd 268 o'r achosion hyn mewn llysoedd ynadon, 34 yn Llys y Goron, 270 mewn llysoedd sirol a 9 gerbron tribiwnlysoedd. Yn ystod y flwyddyn rhwng mis Mawrth 2014 a mis Mawrth 2015, cynhaliwyd 660 o achosion naill ai'n gyfan gwbl neu'n rhannol yn Gymraeg. Roedd 392 o'r achosion hyn mewn llysoedd ynadon, 29 yn Llys y Goron, 214 mewn llysoedd sifil a 25 gerbron tribiwnlysoedd.[2]

10.3 Mae Deddfau, Mesurau ac is-ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol ar gael ar legislation.gov.uk yn y Gymraeg a'r Saesneg. Caiff fersiynau Cymraeg o ddeddfwriaeth eu defnyddio'n helaeth, gyda 19 y cant o'r bobl sy'n edrych ar Ddeddfau a Mesurau'r Cynulliad ar legislation.gov.uk yn edrych arnynt yn y Gymraeg.[3]

10.4 Yn ein papur ymgynghori, trafodwyd terminoleg gyfreithiol, ffurf deddfwriaeth ddwyieithog, drafftio dwyieithog a dehongli deddfwriaeth ddwyieithog.[4] Yn y bennod hon, fe dynnwn ynghyd ymatebion ymgyngoreion ar ddeddfu dwyieithog ac ystyried sut y gellir gwella mynediad at y gyfraith yn Gymraeg.

Y Gymraeg yn iaith gyfreithiol

10.5 Rhoddir i'r Gymraeg ei statws swyddogol a'i heffaith gyfreithiol gan ddeddfiadau sy'n:

(1) ei gwneud yn ofynnol bod y Gymraeg a'r Saesneg yn cael eu trin ar sail gyfartal wrth gynnal trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru;

[1] I gael dadansoddiad manylach o siaradwyr Cymraeg a'r rheini sy'n gallu darllen ac ysgrifennu yn Gymraeg sy'n byw yng Nghymru ac yn Lloegr, gweler H M Jones, *Darlun ystadegol o sefyllfa'r Gymraeg* (Bwrdd yr Iaith Gymraeg, Chwefror 2012).

[2] Darparwyd y ffigurau hyn gan Uned Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd ei Mawrhydi, sydd wedi awgrymu y gallai'r ffigurau hyn fod yn tanddatgan y nifer go iawn o achosion pryd y defnyddiwyd y Gymraeg yn y llys. Ceir tystiolaeth anecdotaidd sylweddol bod nifer o achosion pan oedd angen cyfieithydd neu pan gafwyd defnydd o'r Gymraeg heb eu cofnodi fel rhai a wnaeth defnydd o'r Gymraeg yn y system. Yn ystod y 3 blynedd diwethaf, bu cynnydd yn nifer yr achosion sy'n defnyddio'r Gymraeg yn llysoedd y Goron a'r llysoedd sirol. Yn ystod y 3 blynedd diwethaf, bu gostyngiad yn nifer yr achosion sy'n defnyddio'r Gymraeg gerbron y llysoedd ynadon. Gallai hyn adlewyrchu'r ffaith bod llai o achosion yn cael eu clywed gerbron y llysoedd ynadon nawr.

[3] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i Ddeddfu yng Nghymru, Tystiolaeth o'r Archifau Gwladol (Ionawr 2015).

[4] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 10 i 12.

(2) rhoi statws cyfartal i destunau Cymraeg a Saesneg o fesurau a deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac is-ddeddfwriaeth; ac

(3) yn rhoi hawl i siarad Cymraeg mewn trafodion cyfreithiol yng Nghymru.[5]

10.6 Yn ogystal â gofynion cyfreithiol, mae'n bolisi gan Lywodraeth Cymru i hyrwyddo'r iaith Gymraeg.[6] Mae deddfwriaeth sy'n cael ei phasio yng Nghymru yn cael ei gwneud yn gyffredinol yn y Gymraeg a'r Saesneg. Mae'r ddwy fersiwn o'r testun yn awdurdodol gan eu bod yn cael eu trin at bob diben ar y sail eu bod yn gyfartal.[7] Yn achos Deddfau'r Cynulliad, mae Deddfau sy'n diwygio deddfwriaeth uniaith San Steffan yn eithriad. Mae is-ddeddfwriaeth a wneir gan Lywodraeth Cymru fel arfer yn cael ei wneud yn y ddwy iaith.[8]

10.7 Mae system sy'n trin cyfreithiau a gaiff eu creu mewn dwy iaith, at bob diben, ar y sail eu bod yn gyfartal, wedi creu heriau newydd i'r rhai sydd angen eu dehongli a'u rhoi ar waith.[9] Yn gyntaf, ystyriwn ddatblygiad terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Mae'r bennod nesaf yn trafod yr heriau sy'n gysylltiedig â drafftio dwyieithog.

TERMINOLEG GYFREITHIOL GYMRAEG

10.8 Yn ein papur ymgynghori, gwelsom fod addasrwydd y Gymraeg fel cyfrwng ar gyfer cyfathrebu a thrafod cyfreithiol cyfoes yn sicr wedi'i sefydlu.[10] Gwnaethom nodi hefyd bwysigrwydd datblygu terminoleg gyfreithiol safonol, fodern sy'n darparu ar gyfer defnyddio'r Gymraeg fel iaith gyfreithiol yn yr un modd ag y mae'r Saesneg wedi'i wneud ers nifer o ganrifoedd. Fodd bynnag, fel y noda Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth), gellir datblygu terminoleg gyfreithiol yn y Gymraeg mewn cyfeiriadau nad oes iddynt ystyron sy'n deillio o gysyniadau presennol ac felly gallant gynrychioli'r gyfraith bresennol yn fwy cywir:

5 Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, a 1.

6 Mae gwefan Llywodraeth Cymru yn cynnwys tudalennau ar "hyrwyddo'r iaith Gymraeg", lle mae'n dweud ei bod "eisiau gweld cynnydd yn nifer y bobl sy'n gallu siarad Cymraeg ac y nifer sy'n ei ddefnyddio." Gweler: http://gov.wales/topics/welshlanguage/promoting/?lang=en (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

7 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 156. Mae Adran 156(2)-(5) yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru ddarparu drwy orchymyn mewn perthynas ag unrhyw air neu ymadrodd Cymraeg, pan mae'n ymddangos yn nhestun Cymraeg unrhyw Fesur neu Ddeddf y Cynulliad, neu unrhyw is-ddeddfwriaeth a wneir o dan Fesur neu Ddeddf y Cynulliad gan Weinidogion Cymru, y cymerir bod iddo yr un ystyr â'r gair neu ymadrodd Saesneg a bennir mewn perthynas â hi yn yr orchymyn. Nid yw'r pŵer hwn wedi ei defnyddio hyd yma. Gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.13 i 11.19.

8 Gweler hefyd D Hughes a H G Davies, "Deddfwriaeth Hygyrch a Dwyieithog i Gymru" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 103 yn 106.

9 Gweler, er enghraifft y Gyfarwyddyd Arfer ar Faterion Datganoli. Rheolau Dulliau Sifil, Cyfarwyddyd Arfer 3N, para. 12.1 i 12.3. Ar gael yma: https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/devolution_issues (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016). Mae Adran 44 o Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005 yn darparu os yw'r Goruchaf Lys yn credu ei fod yn fuddiol mewn unrhyw drafodion, gall glywed neu gael gwared o'r trafodion yn gyfan gwbl neu'n rhannol gyda chymorth un neu ragor o'r cynghorwyr cymwys a benodwyd ganddo.

10 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, tudalennau 195 i 196.

Er enghraifft, mae'r term ‘custody’ yn dal i gael ei defnyddio'n aml, er yn anghywir, mewn perthynas â phreswylfan plant. Fodd bynnag, roed y gwaith o ddatblygu’r derminoleg yn Gymraeg ar gyfer y cysyniad hwn yn golygu y gellid defnyddio geiriau gwahanol ar gyfer "carcharu person a amheuir neu a gyhuddir o drosedd cyfreithiol" ar y naill law, a "gorchymyn yn ymwneud â gyda phwy y dylai plentyn fyw" ar y llall.[11]

10.9 Yn 2001, aeth grŵp astudio o Gymru ar ymweliad â Chanada, ac adroddasant fod corff cenedlaethol yn y wlad honno sy’n safoni terminoleg gyfreithiol, sef pwyllgor o'r *National Programme for the Administration of Justice* sydd wedi'i leoli yn Ottawa a'i ariannu gan y Llywodraeth Ffederal: *Promoting Access to Justice in Both Official Languages (PAJLO).* Mae'r Pwyllgor yn cynnwys cynrychiolwyr o'r Adran Gyfiawnder a'r llysoedd ac mae'r Ganolfan Gyfieithu hefyd yn cyfrannu. Mae'r Pwyllgor yn gwneud penderfyniadau ar y termau i'w defnyddio. Unwaith y penderfynir ar dermau, cânt eu defnyddio mewn deddfwriaeth, dyfarniadau a gwerslyfrau cyfreithiol.[12] O dan y rhaglen hon, sefydlwyd pedair canolfan ieithyddol-gyfreithiol[13] mewn gwahanol brifysgolion ledled Canada sy'n gweithio gyda'i gilydd i helpu gyda'r broses o safoni terminoleg gyfreithiol.[14]

10.10 Yng Nghymru, cwblhaodd grŵp o ymarferwyr ac ysgolheigion brosiect yn ddiweddar, a noddwyd gan Fwrdd yr Iaith Gymraeg, i safoni terminoleg gyfreithiol yn Gymraeg. Cafwyd cytundeb ar ryw 1,600 o dermau. Daeth y prosiect i ben ar ôl diddymiad Bwrdd yr Iaith Gymraeg.[15]

10.11 Awgrymasom yn y papur ymgynghori ei bod yn angenrheidiol, yn ogystal â safoni terminoleg gyfreithiol, sicrhau hefyd bod "Cymraeg cyfreithiol" yn hygyrch ac yn ddealladwy i siaradwyr Cymraeg. Ymddengys bod anhawster "Cymraeg cyfreithiol" yn gallu bod yn rhwystr i hygyrchedd deddfwriaeth a dogfennau cyfreithiol eraill yn Gymraeg ac i'r defnydd o'r iaith mewn trafodion cyfreithiol.[16] Roeddem o’r farn y byddai nifer o siaradwyr Cymraeg yn ei chael yn anodd defnyddio neu ddeall "Cymraeg cyfreithiol" ffurfiol. Yn fwy penodol, ceir

[11] C F Huws, “The day the Supreme Court was unable to Interpret Statutes” (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221.

[12] Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y Gwersi i Gymru o Brofiad y Canlynol o Ddwyieithrwydd yng Nghanada* (2001) 3.2.1. Gweler hefyd wefan y *National Program for the Integration of Both Official Languages* yn adran yr *Administration of Justice, Jurilinguist Component* : http://pajlo.org/en/resources/standardisation.htm (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[13] Y term Saesneg yw ‘Jurilinguist’, a fenthyciwyd o Ganada i ddisgrifio arbenigwr mewn terminoleg gyfreithiol mewn mwy nag un iaith.

[14] François Blais, *Language Update*, Cyfrol 6, Rhif 4, 2009, t 14, ar gael ar-lein yma: http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/favart/index-eng.html?lang=eng&lettr=indx_autr8G8LU1W84qNM&page=9LdxzmQigKuk.html (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[15] Termau Gweinyddu Cyfiawnder. Mae rhan o'r ymarfer hwn ar gael ar wefan Rhwydwaith Cyfiawnder Cymru, http://cyfiawndercymru.org.uk/?page_id=106&lang=cy (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[16] Gweler astudiaeth gan Robat Trefor ar sut y mae siaradwyr Cymraeg yn ymdrin â Chymraeg ysgrifenedig. R Trefor, “Problemau gyda Safoni a Chywair”. Mae'r testun llawn ar gael ar https://llyfrgell.porth.ac.uk/media/ysgrifau-ar-ieithyddiaeth-a-geiriaduraeth-gymraeg (edrychwyd arno ddiwethaf 27 Mai 2016).

tystiolaeth bod angen i ddefnyddwyr y llys ynghyd â gweithwyr proffesiynol cyfreithiol sy'n medru'r Gymraeg fod yn fwy cyfarwydd â therminoleg gyfreithiol Gymraeg.[17] Yn hyn o beth, gwnaethom dynnu sylw at arfer y Cynulliad Cenedlaethol o gyhoeddi geirfa gyda Biliau drafft (Saesneg i'r Gymraeg) yn cynnwys termau technegol a chyfreithiol a ddefnyddir yn y Bil.

10.12 Gofynasom felly y cwestiynau canlynol i ymgyngoreion:

> Rydym yn gwahodd barn ymgyngoreion 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?
>
> I'r perwyl hwnnw, gwahoddwn farn ymgyngoreion 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.[18]

Gwersi o'r ymgynghoriad

10.13 Roedd y mwyafrif o'r ymgyngoreion o'r farn y dylid cael proses ffurfiol o safoni a diweddaru terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Mynegodd ymgyngoreion amrywiaeth eang o safbwyntiau ar sut yn union y dylid parhau ac ariannu'r broses o safoni, a pha fath o gorff ddylai fod yn gyfrifol am wneud y gwaith hwn.

A ddylid ffurfioli'r broses o safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg?

10.14 Roedd mwyafrif helaeth yr ymgyngoreion o'r farn y dylai fod rhyw broses ar gyfer safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Er enghraifft, dywedodd Cymdeithas Barnwyr Cymru fod y broses o safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn "broblem hir sefydlog". Ym marn y Gymdeithas, os yw'r Gymraeg yn mynd i ymsefydlu o fewn y llysoedd a'r tribiwnlysoedd, yna mae mynediad at derminoleg briodol yn hanfodol. Roeddent yn cefnogi sefydlu corff cenedlaethol i allu darparu terminoleg gyfreithiol bendant a dibynadwy a geirfa a dderbynnir yn gyffredin sy'n parhau'n gyson ac a gaiff ei defnyddio'n rheolaidd. Pwysleisiodd Linenhall Chambers hefyd bwysigrwydd sicrhau "unffurfiaeth dealltwriaeth, mynegiant ac ymagwedd". Roedd Llywodraeth Cymru yn cytuno "y gallai fod budd i drefniant ffurfiol ar gyfer safoni, naill ai o fewn un corff neu drwy dynnu at ei gilydd y rheini sydd â rhan yn y gwaith hwn ar hyn o bryd".

10.15 Fodd bynnag, nid oedd yr holl ymgyngoreion yn cytuno y dylid sefydlu corff i safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn yn hytrach:

[17] 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" (2013) 52(1) *The Howard Journal of Criminal Justice* 91 yn 101. Cefnogir y farn hon hefyd yn yr ymateb i adroddiad Comisiwn y Gyfraith: Rhentu Cartrefi yng Nghymru (2013) Comisiwn y Gyfraith Rhif 337.

[18] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.01 i 11.10.

> Mai llawer gwell fyddai sefydlu dull o gyfeirio anawsterau at derminolegwyr fel y bo modd safoni'r termau mewn ymateb i sefyllfa a gofyniad real.[19]

10.16 Ar ben hynny, pwysleisiodd Comisiynydd y Gymraeg bwysigrwydd sicrhau bod terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn cael ei phenderfynu yn ystod y broses o ddatblygu polisi a drafftio deddfwriaeth:

> Ni ddylai'r weithred o safoni termau ddigwydd mewn gwagle y tu allan i'r broses o lunio polisi. Dylai'r broses o safoni termau Cymraeg a Saesneg ar gyfer maes polisi penodol ddigwydd gyda'i gilydd fel sail i'r gwaith sydd ar y gweill...
>
> Mae deddfwriaeth newydd Cymru ynddi'i hun yn datblygu cysyniadau newydd yn y ddwy iaith. Ystyrier yn hynny o beth yr hyn a olygir bellach gan y termau 'safonau' a 'standards' mewn perthynas â'r Gymraeg neu 'lesiant' a 'well-being'. Mae cysyniadau pendant yn perthyn i'r termau hyn sy'n deillio o ddiffiniadau deddfwriaeth Gymreig. Un o brif egwyddorion rhyngwladol safoni termau yw'r angen i dermau adlewyrchu cysyniad. Un o bwrpasau deddfwriaeth yw gweithredu nod polisi ac felly mae'n hanfodol sefydlu'r cysyniad polisi hwnnw o'r cychwyn a phennu termau yn y Gymraeg a'r Saesneg i adlewyrchu'r cysyniad hwnnw.

10.17 Roedd Dr Huws o'r farn bod pryder gormodol ynghylch safoni termau yn Gymraeg a dim digon o bryder am yr un broblem yn Saesneg. Fe nododd hi fod "y system Brydeinig wedi hen arfer â geiriau sydd â sawl ystyr, "absolute" a "possession" mewn cyfraith tir er enghraifft, heb bryderon."

10.18 Roedd Keith Bush CF yn amau pa un a oedd safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn rhywbeth yr oedd gwir angen ei wneud ar frys. Esboniodd fod yr eirfa Gymraeg a ddefnyddir ar hyn o bryd eisoes yn sylweddol ac nid oedd o'r farn y byddai angen strwythur cymhleth ar gyfer datblygu a homogeneiddio terminoleg ymhellach. Awgrymodd mai "dim ond cyfarfodydd a chynadleddau gweddol anffurfiol rhwng cyfreithwyr, cyfieithwyr ac ieithegwyr i drafod datblygiadau diweddar ac i ddiwygio cronfeydd termau" oedd ei angen. Awgrymodd hefyd nad oedd o'r farn y byddai'r gwaith hwn yn gostus, ac y gallai prifysgolion a'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol ariannu'r mathau hyn o weithgareddau o'u cyllidebau arferol.

Pwy ddylai fod yn gyfrifol, a beth ddylai'r safon ffurfiol fod?

10.19 Ni wnaeth mwyafrif yr ymgyngoreion a oedd o blaid cyflwyno proses safoni ffurfiol, a chorff i gefnogi'r broses honno, nodi'n benodol sut broses a sut gorff y dylid eu creu. Fodd bynnag, fe awgrymodd nifer o ymgyngoreion rai opsiynau ar gyfer proses mwy ffurfiol o safoni terminoleg.

10.20 Ym marn Huw Williams (Geldards LLP), oherwydd y byddai'r cymhelliant mwyaf i ddatblygu a safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn dod gan ddrafftwyr dwyieithog, sef Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, y byddai felly'n synhwyrol

[19] Mae cynnig Comisiynydd y Gymraeg ar gyfer "terminolegwyr" yn cael ei ddisgrifio ym mharagraffau 10.24 i 10.26.

pe byddai Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn gyfrifol am safoni. Awgrymodd Mr Williams y dylid ariannu Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol i gyhoeddi Geirfa Gyfreithiol Cymraeg a Saesneg ar-lein, neu i gydweithio â'r Academi, sy'n gyfrifol am gyhoeddi'r geiriadur Cymraeg mwyaf awdurdodol. Ychwanegodd Mr Williams y dylid sefydlu pwyllgor ymgynghorol o arbenigwyr cyfreithiol, ieithyddol a ieithyddol-gyfreithiol yn ffynhonnell o gyngor a chymorth allanol i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol.

10.21 Yn yr un modd, awgrymodd Sefydliad Cymru'r Gyfraith y dylai safoni terminoleg fod yn ddyletswydd ar y cyd i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ac Uned Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd ei Mawrhydi. Nododd Sefydliad Cymru'r Gyfraith y byddai angen cyllid ychwanegol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a / neu Lywodraeth Cymru. Awgrymodd Cymdeithas y Gyfraith Cymru y gallai pwyllgor ffurfiol â chynrychiolaeth o bob rhan o'r sector cyfreithiol, y llywodraeth a'r ddeddfwrfa ymgymryd â'r swyddogaeth o safoni a diweddaru terminoleg gyfreithiol Gymraeg.

10.22 Dywedodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) fod llawer o'r cyfrifoldeb o safoni a diweddaru terminoleg gyfreithiol yn Gymraeg ar hyn o bryd ar ysgwyddau cyfieithwyr cyfreithiol Llywodraeth Cymru, gan ychwanegu eu bod yn ymgynghori â phartïon perthnasol eraill, megis cyfieithwyr y Cynulliad Cenedlaethol, ac yn derbyn cymorth ganddynt.

10.23 Roedd Cyngor Gofal Cymru, ar y llaw arall, o'r farn y dylai'r broses gael ei arwain gan, a deillio o'r Cynulliad Cenedlaethol, oherwydd mai'r Cynulliad yw ffynhonnell deddfwriaeth yng Nghymru. Roedd o'r farn felly y dylai fod yn gyfrifoldeb ar wasanaethau cyfieithu'r Cynulliad Cenedlaethol.

10.24 Pwysleisiodd Comisiynydd y Gymraeg bwysigrwydd sicrhau bod terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn cael ystyriaeth ddigonol yn ystod y broses o ddatblygu polisi a drafftio deddfwriaethol. Yn ogystal, cynigodd Comisiynydd y Gymraeg gynllun cynhwysfawr amgen ar gyfer safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg a fyddai'n mynd i'r afael â phroblemau terminoleg wrth iddynt godi. Esboniodd y byddai'r cynllun hwn yn "gofyn i farnwyr, cyfreithwyr, cyfieithwyr a golygyddion gyfeirio termau problemus i un man canolog gan egluro'r cyd-destun, dyfynnu'r ddeddfwriaeth ac egluro eu hanawsterau" ac y "byddai angen penodi terminolegwyr a fyddai'n gyfrifol am dderbyn termau problemus y barnwyr a'r cyfreithwyr uchod." Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y dylai'r terminolegwyr hyn weithio o fewn Llywodraeth Cymru, oherwydd mai "Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am ddatblygu polisi a deddfwriaeth yng Nghymru". Ychwanegodd Comisiynydd y Gymraeg:

> Dylai'r terminolegwyr hyn gynghori'r datblygwyr polisi a deddfwriaeth wrth iddynt safoni termau ar ddechrau'r broses o ddatblygu polisi a deddfwriaeth yn ddwyieithog.

10.25 Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y dylai'r terminolegwyr ymgynghori â phanel o arbenigwyr cyfreithiol megis barnwyr, cyfreithwyr ac academyddion, yn ogystal ag arbenigwyr ieithyddol. Awgrymodd Comisiynydd y Gymraeg y byddai Panel Safoni'r Gymraeg, sy'n cael ei sefydlu ar hyn o bryd gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol, yn gallu darparu'r cyngor ieithyddol angenrheidiol.

10.26 Awgrymodd Comisiynydd y Gymraeg ddulliau o sicrhau bod casgliadau'r terminolegwyr yn cael eu rhoi ar waith:

> Byddai angen pennu meini prawf safoni terminoleg gyfreithiol a gydnabyddir gan Bwyllgor Sefydlog yr Arglwydd Ganghellor[20] (neu sefydliad arall swyddogol) ac a ddefnyddir gan y terminolegwyr wrth ystyried termau penodol a chan y datblygwyr polisi a deddfwriaeth. Mae'n hollbwysig bod cytundeb ynghylch y meini prawf a'r broses safoni rhwng y sefydliadau perthnasol er mwyn sicrhau y bydd sefydliadau'r gyfraith yn cydnabod y derminoleg hon a safonir yn y dull hwn. Eisoes mae meini prawf safoni termau wedi'u datblygu fel rhan o'r prosiect a gynhaliwyd gan Fwrdd yr Iaith Gymraeg.

10.27 Yn ogystal â'r awgrymiadau penodol hyn, pwysleisiodd nifer sylweddol o ymgyngoreion y pwysigrwydd o sicrhau cefnogaeth prifysgolion yng Nghymru ar gyfer y fenter hon. Er enghraifft, awgrymodd Yr Athro Noel Lloyd (Prifysgol Aberystwyth) y "gallai Ysgolion y Gyfraith prifysgolion Cymru chwarae rôl werthfawr ar y cyd â'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol".

Fyrdd eraill o wella hygyrchedd terminoleg

10.28 Fe dynnodd Llywodraeth Cymru sylw at wefan BydTermCymru sy'n cyhoeddi terminoleg Cymraeg/Saesneg. Cynhelir y wefan hon gan Wasanaeth Cyfieithu Llywodraeth Cymru, ac mae ar gael am ddim ar-lein. Disgrifiodd y Fonesig Rosemary Butler AC wefan BydTermCymru yn adnodd gwerthfawr.

10.29 Dywedodd Comisiynydd y Gymraeg y gallai BydTermCymru ddarparu un rhyngwyneb chwilio genedlaethol i alluogi pobl i ddod o hyd i dermau mewn un man, oherwydd ar hyn o bryd mae termau o'r fath wedi'u gwasgaru ar draws nifer o wahanol ffynonellau. Awgrymodd Comisiynydd y Gymraeg hefyd y gellid cytuno gyda sefydliadau eraill sy'n cyhoeddi ffynonellau termau a geirfa ar-lein, megis Geiriadur Prifysgol Cymru, y Porth Termau Cenedlaethol a'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol, bod y termau sydd wedi eu safoni gan Lywodraeth Cymru hefyd yn cael eu cynnwys yn eu cronfeydd data hwythau. Byddai hyn yn ymgais i sicrhau cysondeb yn nefnydd termau penodol ar draws amryw gronfeydd data. Cytunodd Keith Bush CF fod cael cronfeydd data lluosog yn ddryslyd i ddefnyddwyr, a chytunodd y dylid cael un gwefan derminoleg gyda'r amrywiol gyrff yn cyfrannu ati.

10.30 At hynny, awgrymodd Comisiynydd y Gymraeg y dylid marchnata'r termau safonedig a'r cysyniadau newydd a ddatblygwyd yn helaeth, gan ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol mewn ffordd addas i dynnu sylw at y ffaith eu bod ar gael.

10.31 Pwysleisiodd Cyngor Gofal Cymru hefyd bwysigrwydd sicrhau bod deddfwriaeth Gymraeg a Saesneg yn cael ei hysgrifennu yn yr iaith fwyaf clir bosibl heb droi yn ormodol at dermau technegol dyrys.

Casgliadau

A ddylid cael proses safoni ffurfiol?

10.32 Rydym o'r farn y dylai safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg fod yn rhan o'r broses o ddatblygu polisi a drafftio deddfwriaeth, fel y pwysleisiodd Comisiynydd y Gymraeg. Ar hyn o bryd, mae'r derminoleg gyfreithiol Gymraeg a ddefnyddir mewn Deddf benodol yn aml yn cael ei nodi a'i diffinio yn y Ddeddf honno. Er enghraifft, mae Atodlen 4 o Ddeddf Addysg (Cymru) 2014 yn darparu rhestr o dermau diffiniedig yn Gymraeg ac yn Saesneg.

10.33 Rydym wedi'n hargyhoeddi gan fwyafrif yr ymgyngoreion ei bod yn angenrheidiol pennu pa sefydliad ddylai fod yn gyfrifol am derminoleg gyfreithiol Gymraeg, gan gynnwys y swyddogaeth o ymateb i ymholiadau am derminoleg. Er ein bod yn gweld budd yn yr hyn a ddisgrifiwyd gan Keith Bush CF, sef bod y Gymraeg yn datblygu yn organig, rydym o'r farn fod dau brif reswm dros ffurfioli'r broses o safoni terminoleg. Yn gyntaf, mae'n bwysig sicrhau bod y broses o bennu terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn dryloyw. Yn ail, mae sefydlu cyfrifoldeb ffurfiol clir dros derminoleg gyfreithiol Gymraeg yn tanlinellu statws y Gymraeg fel iaith gyfreithiol.

10.34 Trown yn awr i ystyried dau fater arall: beth ddylai'r broses gynnwys, a phwy ddylai fod yn gyfrifol amdani?

Beth ddylai'r broses gynnwys?

10.35 Yn fras, fe gynigodd ymgyngoreion dau fodel ar gyfer datblygu a safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Y cyntaf, a gafodd ei fabwysiadu gan bron yr holl ymgyngoreion a wnaeth awgrymiadau am y broses, yw sefydlu corff neu bwyllgor sy'n gyfrifol am ragnodi terminoleg gyfreithiol yn haniaethol. Byddai'r corff hwn yn nodi, ac yn llenwi, unrhyw fylchau mewn terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Byddai ganddo gylch gorchwyl tebyg i raglen Canada, *Promoting Access to Justice in Both Official Languages*, a ddisgrifiwyd uchod.

10.36 Yr ail fodel, a gynigiwyd gan Gomisiynydd y Gymraeg, yw creu system sy'n bennaf ymatebol, yn hytrach na system ragweithiol, i fynd i'r afael â phroblemau terminoleg pan fyddant yn codi. Byddai hyn yn galluogi defnyddwyr terminoleg gyfreithiol yn Gymraeg, megis ymarferwyr a barnwyr, i gyfeirio cwestiynau a phroblemau am derminoleg benodol i un corff canolog. Roedd Comisiynydd y Gymraeg yn ystyried mai prif fantais y model hwn yw y byddai terminoleg yn cael ei datblygu mewn ymateb i "sefyllfa a gofyniad real".

10.37 Mae nifer o nodweddion sy'n gyffredin i'r ddau fodel a gynigiwyd. Byddai'r ddau yn gofyn am fewnbwn gan arbenigwyr cyfreithiol ac ieithyddol, megis cyfreithwyr-ieithyddion cymwys.[21] Mae pennu terminoleg yn dasg amlddisgyblaethol, sydd angen arbenigedd cyfreithiol yn ychwanegol at arbenigedd ieithyddol. Er enghraifft, caiff y pwyllgor yng Nghanada, a ddisgrifir uchod, ei staffio gan bum

[20] Sefydlwyd Pwyllgor Sefydlog yr Arglwydd Ganghellor ar y Gymraeg ym mis Ionawr 2003. O dan ei gylch gorchwyl, mae'n ceisio sicrhau bod amryw gyrff sy'n ymwneud â gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru yn rhoi sylw dyledus i drin y Gymraeg a'r Saesneg ar y sail eu bod yn gyfartal wrth weinyddu cyfiawnder yng Nghymru.

[21] Sef, arbenigwyr mewn terminoleg gyfreithiol yn y Gymraeg a'r Saesneg.

aelod o staff parhaol, gan gynnwys cyfreithwyr, barnwyr, cyfieithwyr ac arbenigwr ieithyddol.

10.38 At hynny, roedd ymgyngoreion yn gyffredinol o blaid cydweithrediad rhwng y corff terminoleg cyffredinol a'r prifysgolion, megis Prifysgol Bangor a'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol, sy'n cynnal mentrau i wella terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Un o swyddogaethau pwysig y pwyllgor yng Nghanada yw cydlynu ymdrechion y pedair canolfan ieithyddol mewn prifysgolion ledled Canada. Mae cydlynydd canolog yn helpu i osgoi dyblygu ymdrechion neu gasgliadau anghyson.

10.39 Rydym o'r farn y gellir ymgymryd â'r ddwy swyddogaeth a nodwyd gan ymgyngoreion fel rhan o'r broses safoni ffurfiol. Byddai nodi termau problemus, neu fylchau yn y derminoleg, ymlaen llaw a rhagnodi datrysiadau yn orchwyl defnyddiol. Gallai gwaith ymchwil helpu i adnabod y meysydd sydd ar ei hôl hi o ran terminoleg gyfreithiol Gymraeg a byddai hyn yn y pen draw yn helpu i atal problemau rhag codi. At hynny, byddai darparu corff canolog ac awdurdodol sy'n gallu ymateb i faterion penodol wrth iddynt godi, yn ei gwneud yn bosibl i ddatblygu terminoleg mewn ymateb i sefyllfaoedd go iawn. Fodd bynnag, er bod yr angen i ddiffinio term wedi codi mewn un cyd-destun, mae'n bosib bod cyd-destunau eraill pryd y byddai angen defnyddio'r term hwnnw. Felly, rydym yn ystyried mai cyfuniad o'r ddau fodel, a chyfuniad o waith rhagweithiol ac ymatebol, yw'r dull gorau o sicrhau datblygiad terminoleg gyfreithiol Gymraeg, a'i safoni.

Pwy ddylai fod yn gyfrifol?

10.40 Roedd awgrymiadau'r ymgyngoreion yn amrywio rhwng cynnig y dylai Llywodraeth Cymru (neu, yn fwy penodol, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol) fod yn gyfrifol am y broses safoni terminoleg ffurfiol, neu'r Cynulliad Cenedlaethol. Ni awgrymodd ymgyngoreion y dylid sefydlu corff newydd yn annibynnol i Lywodraeth Cymru neu'r Cynulliad i fod yn gyfrifol am y broses hon.

10.41 Rydym yn cytuno â mwyafrif yr ymgyngoreion, gan gynnwys Comisiynydd y Gymraeg, mai Llywodraeth Cymru yn y pen draw a ddylai fod yn gyfrifol am ddarparu terminoleg gyfreithiol yn Gymraeg. Byddai hynny'n sicrhau bod gan y broses safoni terminoleg ganolog ddigon o awdurdod, a bod Llywodraeth Cymru yn gallu cadw rheolaeth ar bennu termau ar gyfer deddfwriaeth. Awgrymwn y dylid sefydlu panel terminoleg annibynnol i gynghori Llywodraeth Cymru. Dylai'r panel feddu ar yr arbenigedd angenrheidiol, gan gynnwys cynrychiolwyr o'r farnwriaeth, ymarferwyr, ieithyddion cyfraith a therminolegwyr. Gan mai Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sydd â'r angen fwyaf i fynd i'r afael â materion terminoleg yn ystod y broses ddrafftio, rydym o'r farn mai'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol ddylai gadeirio'r panel.

10.42 Wedyn, gellid cyhoeddi'r termau a benderfynwyd gan y panel ar wefan BydTermCymru, a hon fyddai'r ffynhonnell ar-lein awdurdodol ar derminoleg. Rydym o'r farn y byddai hyn yn gymorth effeithiol i ddehongli a datblygu'r Gymraeg fel iaith gyfreithiol.

10.43 Rydym yn dod i'r casgliad felly y dylid cydnabod Llywodraeth Cymru yn ffurfiol fel y corff sy'n gyfrifol am safoni a datblygu terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Argymhellwn y dylid sefydlu panel terminoleg annibynnol amlddisgyblaethol i gynghori Llywodraeth Cymru ar faterion terminoleg. Dylai ymarferwyr, barnwyr ac

aelodau o'r cyhoedd allu cyfeirio problemau gyda therminoleg gyfreithiol Gymraeg at y panel. Dylai'r panel hwn hefyd gydgysylltu'r ymchwil ar derminoleg sy'n cael ei wneud gan sefydliadau addysg uwch yng Nghymru.

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

DEDDF DEHONGLI I GYMRU?

Deddfwriaeth ddehongli yn y Deyrnas Unedig

10.44 Mae Deddf Dehongli 1978 (Deddf 1978) yn berthnasol i ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig a Chymru.[22] Yn *Craies on Legislation* mae Daniel Greenberg yn disgrifio'r Ddeddf fel a ganlyn:

> Mae Deddf Dehongli 1978 yn cynnwys dau fath o ddarpariaethau. Yn gyntaf, darpariaethau sy'n codeiddio ac felly'n rhoi y tu hwnt i amheuaeth, egwyddorion sy'n bennaf yn fater o synnwyr cyffredin ac a fyddai mwy na thebyg yn cael eu rhoi ar waith yn absenoldeb y Ddeddf. Yn ail, rheolau sydd, wedi eu hamlinellu unwaith yn y Ddeddf, yn galluogi'r sawl sy'n drafftio deddfwriaeth arall i ddefnyddio ffurfiau byrrach o fynegiant gan wybod y byddant yn cael eu deall yng ngolau'r egwyddorion a amlinellir yn Neddf 1978.[23]

10.45 Mae gan Ddeddf 1978 nifer o swyddogaethau. Un o'i phrif ddibenion yw cwtogi deddfwriaeth arall trwy ddefnyddio diffiniadau o dermau a ddefnyddir mewn deddfwriaeth. Mae darparu rhestr ganolog o ddiffiniadau'n osgoi'r angen am eu hailadrodd mewn deddfwriaeth arall ac yn sicrhau cysondeb o ran ystyr. Mae Deddf 1978 hefyd yn darparu darpariaethau am ddeddfu a gweithredu deddfwriaeth, yn ogystal â rheolau ynghylch dehongli sy'n trafod materion megis cyfeiriadau at rywiau neu rif ac amser o'r dydd. Mae hefyd yn cynnwys rhagdybiaeth ynghylch amser derbyn deunydd a anfonwyd trwy'r post.

10.46 Roedd Deddf Dehongli 1978 yn cynnwys yr Alban tan iddi gael ei diwygio gan Ddeddf yr Alban 1998.[24] Roedd Deddf yr Alban 1998 yn cyfyngu ar weithrediad Deddf Dehongli 1978 i ddeddfwriaeth a basiwyd gan Senedd yr Alban; dim ond adrannau 15 i 18 o Ddeddf Dehongli 1978 – sy'n ymwneud â diddymu deddfiadau a dyblygu troseddau – sy'n gymwys i Ddeddfau Senedd yr Alban ac offerynnau a wneir o dan Ddeddf Senedd yr Alban.[25]

10.47 Sefydlodd Deddf yr Alban 1998 Senedd yr Alban.[26] Mae gan yr Alban gymhwysedd datganoledig ar gyfer mwyafrif y cyfreithiau troseddol a sifil ac

22 O ran sut y caiff Deddf Dehongli 1978 ei chymhwyso i ddeddfwriaeth a wnaed yn y Cynulliad Cenedlaethol, gweler a 23B o'r Ddeddf honno.

23 D Greenberg *Craies on Legislation* (10fed arg 2015) t 809.

24 Deddf yr Alban 1998, atod 8, para 16(2).

25 Deddf Dehongli 1978, a 23A

26 Deddf yr Alban 1998, a 1(1) ac atodlen 5.

mae'n gweithredu system wahanol o lysoedd ac, i raddau helaeth, tribiwnlysoedd.[27] Ym 1999, fe wnaeth Gorchymyn trosiannol ddarpariaeth ar gyfer dehongli a gweithredu Deddfau Senedd yr Alban. Roedd y Gorchymyn yn cynnwys diffiniadau cyffredinol[28] (megis "yr Uchel Lys" yn golygu "Yr Uchel Lys Barnwrol") a oedd yn wahanol i'r diffiniad yn Neddf Dehongli 1978.[29] Fodd bynnag, roedd yr Orchymyn yn seiliedig i raddau helaeth ar ddarpariaethau Deddf 1978.

10.48 Mae Deddfau Senedd yr Alban ac offerynnau a wnaed o dan Ddeddfau Senedd yr Alban bellach yn ddarostyngedig i Ddeddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban) 2010, deddf sy'n gymwys i'r Alban yn unig.[30] Mae llawer ohoni'n dyblygu Deddf Dehongli 1978, ynghyd â darpariaethau ychwanegol eraill. Ymddengys fod ei hatodlen o dermau a ddiffiniwyd yn seiliedig ar yr atodlen gyfatebol i Ddeddf Dehongli 1978, ond mae'n cynnwys rhai diffiniadau ychwanegol.

A oes achos dros greu Deddf Dehongli i Gymru?

10.49 Ar hyn o bryd nid oes gan Gymru ei Ddeddf Dehongli ei hun. Yn ei hymateb i ymholiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, "Deddfu yng Nghymru", mae Cymdeithas Ddysgedig Cymru wedi awgrymu y byddai Deddf o'r fath yn ddefnyddiol o ran gwella deddfwriaeth yng Nghymru yn gyffredinol. Yn arbennig, nodasant y gallai Deddf Dehongli Cymru ddiffinio termau technegol sy'n dilyn ffurf safonol ac felly gellid tynnu'r rhain o statudau eraill. Roedd y Gymdeithas hefyd yn ystyried sut y gallai Deddf Dehongli i Gymru hwyluso'r defnydd o dechnoleg fodern.[31] Argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol fod y Cwnsler Cyffredinol yn gweithio tuag at greu Deddf Dehongli ar wahân i Gymru.[32] Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud y bydd yn ystyried yr argymhelliad hwn ynghyd â'n hadroddiad ni.

10.50 Mae cymhwyso Deddf Dehongli 1978 i Gymru yn golygu bod termau deddfwriaethol safonol eisoes wedi eu diffinio mewn un man ac, ar hyn o bryd, nid oes angen eu hailgynhyrchu ym mhob darn o ddeddfwriaeth a wneir yng

[27] Deddf yr Alban 1998, atod 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 hefyd nodi bod gan yr Alban ei system gwahanol o lysoedd cyn Deddf 1998. Gweler Deddf Gweithdrefn Droseddol (yr Alban) 1995, Deddf Senedd y Deyrnas Unedig.

[28] Deddf yr Alban 1998 (Darpariaethau Darfodol a Throsiannol) (Cyhoeddi a Dehongli ayyb Deddfau Senedd yr Alban) Gorchymyn 1999, OS 1999 Rhif 1379, atod 2.

[29] I gael trafodaeth bellach, gweler E Clive, "Law making in Scotland: from APS to ASP" [1999] 3 *Edinburgh Law Review* 131.

[30] Yn fras roedd Deddf Dehongli ac Adolygiad Deddfwriaethol (yr Alban) 2010 yn ailddatgan y gyfraith a oedd wedi'i chynnwys yn Neddf yr Alban 1998 (Darpariaethau Darfodol a Throsiannol) (Cyhoeddi a Dehongli ayyb o Ddeddfau Senedd yr Alban) Gorchymyn 1999, OS 1999 Rhif 1379. Gorchymyn Trosiannol oedd hon a wnaethpwyd gan Senedd y DU o dan Ddeddf yr Alban 1998.

[31] Gweler tudalen 7 o ymateb Cymdeithas Ddysgedig Cymru i ymholiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 'Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad'.

[32] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Deddfu yng Nghymru (Hydref 2015) Argymhelliad 17.

Nghaerdydd. Byddai Deddf Dehongli i Gymru yn rhoi'r gallu i'r Cynulliad Cenedlaethol ddiffinio termau ychwanegol.

10.51 Fodd bynnag, mae risgiau yn gysylltiedig â deddfu Deddf Dehongli i Gymru. Gallai hyd yn oed newidiadau bychain i'r rheolau presennol ar ddehongli sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr achosi dryswch a gwallau, yn arbennig i gyfreithwyr a gweithwyr proffesiynol eraill sy'n gweithredu ar ddwy ochr y ffin.

10.52 Mae un gwahaniaeth, fodd bynnag, sy'n berthnasol i Gymru yn unig: statws cyfartal y Gymraeg a'r Saesneg fel ieithoedd deddfwriaeth. Mae Deddf 1978 yn gwneud darpariaeth ar gyfer terminoleg gyfreithiol yn Saesneg yn unig. Gallai Deddf Dehongli i Gymru wneud darpariaeth ar gyfer dehongli terminoleg yn Gymraeg.

10.53 Yn ein papur ymgynghori, esboniasom y gallem weld dadleuon o blaid Deddf Dehongli yn ymdrin â therminoleg gyfreithiol Gymraeg, gan gynnwys o bosibl, ddiffiniadau a/neu barau o ymadroddion Cymraeg a'r Saesneg. Felly gofynasom am farn ymgyngoreion ar y materion hyn:

> A yw ymgyngoreion o'r farn bod Deddf Dehongli 1978 a'r deddfau cyfatebol i'r Alban a Gogledd Iwerddon yn ddefnyddiol?
>
> A yw ymgyngoreion yn meddwl y dylid cael Deddf Dehongli i Gymru ar yr adeg hon?
>
> Beth fyddai manteision Deddf Dehongli i Gymru ym marn yr ymgyngoreion? Beth fyddai angen ei gwmpasu mewn Deddf Dehongli i Gymru?[33]

Gwersi o'r ymgynghoriad

10.54 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion yn gallu gweld buddion sylweddol o gael Deddf Dehongli i Gymru sy'n sefydlu set o ddiffiniadau o derminoleg Gymraeg. Awgrymodd Llywodraeth Cymru fod diffyg terminoleg gyfreithiol Gymraeg ddiffiniedig yn anghyson â'r syniad bod statws cyfartal i fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth Cymru.

10.55 Dywedodd Comisiynydd y Gymraeg fod rhai termau penodol sy'n ymddangos mewn deddfwriaeth Gymraeg, megis "llesiant" neu "well-being" yn Saesneg yn dermau y byddai'n ddefnyddiol nodi diffiniad ohonynt yn y ddwy iaith. Soniodd Comisiynydd y Gymraeg hefyd fod yr angen am Ddeddf Dehongli i Gymru yn cynyddu wrth i'r arfer o ddrafftio deddfwriaethol ddatblygu "mynegiant Cymraeg sy'n gwyro oddi wrth ddilyn patrwm y Saesneg yn slafaidd".

10.56 Nododd ymgyngoreion eraill, gan gynnwys Keith Bush CF a Dr Huws, y byddai Deddf Dehongli i Gymru yn gallu rhagnodi rheolau iaith Gymraeg yn ymwneud â niwtraliaeth rhywiau. Er enghraifft, nododd Dr Huws ei bod yn anodd i'r Gymraeg fynegi dyletswydd mewn termau sy'n niwtral o ran rhyw.

[33] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 cwestiynau ymgynghori 4-10 i 4-12.

10.57 Fodd bynnag, roedd nifer o ymgyngoreion, megis Cymdeithas y Gyfraith Cymru, yn dadlau ei bod hi'n rhy gynnar yn natblygiad drafftio deddfwriaethol yng Nghymru i osod diffiniadau o derminoleg gyfreithiol Gymraeg. Nid oedd yr holl ymgyngoreion ychwaith yn cytuno y byddai Deddf Dehongli ar wahân o fudd i ddefnyddwyr deddfwriaeth yng Nghymru. Er enghraifft, roedd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol o'r farn y bydd Deddf Dehongli ar wahân i Gymru yn cymhlethu'r fframwaith deddfwriaethol presennol yn ddiangen.

Casgliadau

10.58 Rhaid i'r achos dros gyflwyno Deddf Dehongli i Gymru ddibynnu ar nodi diben defnyddiol iddi. Mae llawer o'r rheolau sydd wedi'u cynnwys yn Neddf 1978 yn dechnegol ac yn annadleuol; yr unig fantais o'u hatgynhyrchu mewn Deddf y Cynulliad fyddai y byddai testun ohonynt yn bod yn y Gymraeg yn ogystal. Mae'r broses ymgynghori wedi adnabod un diben clir i Ddeddf Dehongli i Gymru: rhagnodi diffiniadau termau Cymraeg mewn statud. Byddai darparu ffynhonnell glir ac awdurdodol o ddiffiniadau o dermau Cymraeg yn sicrhau cysondeb o ran eu defnydd ac yn darparu catalog o ymadroddion cyfatebol yn y Gymraeg a'r Saesneg. Mae gan Ganada, awdurdodaeth ddwyieithog, Ddeddf Dehongli a basiwyd yn Saesneg a Ffrangeg, sy'n sefydlu ystyron termau cyfatebol yn y ddwy iaith.[34]

10.59 O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol dros:

> ystyr geiriau ac ymadroddion Cymraeg ym Mesurau a Deddfau'r Cynulliad, mewn is-ddeddfwriaeth a wneir o dan Fesurau a Deddfau'r Cynulliad ac mewn is-ddeddfwriaeth arall pe gaiff ei wneud gan Weinidogion Cymru...[35]

10.60 Mae hyn yn galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i basio deddfwriaeth yn diffinio ystyr geiriau ac ymadroddion Cymraeg mewn deddfwriaeth a basiwyd yng Nghymru, ond erys y cwestiwn i ba raddau y mae'n well gwneud hyn yn ganolog mewn Deddf Dehongli neu mewn adrannau dehongli o Ddeddfau'r Cynulliad. Mae Deddf Dehongli 1978 yn diffinio nifer mawr ond cyfyngedig o dermau sydd naill ai'n bwysig (megis diffiniadau o lysoedd penodol neu swyddi swyddogol) neu a ddefnyddir yn aml mewn Deddfau Seneddol. Nid yw ei bodolaeth yn tynnu ymaith ddefnyddioldeb darpariaethau o fewn Deddfau eraill sy'n diffinio termau eraill at ddibenion y Deddfau hynny. Mae'r rhain yn parhau i fod yn gyffredin mewn Deddfau Seneddol a Deddfau'r Cynulliad er gwaethaf bodolaeth Deddf 1978. Byddai cynnwys pob diffiniad statudol o derm mewn Deddf Dehongli yn creu darn o ddeddfwriaeth a fyddai'n drwsgl i'r graddau ei fod yn amhosibl ei drin. Gellid yn hawdd dadlau bod yn well cynnwys unrhyw ddiffiniad o'r gair *llesiant*, er enghraifft, yn Neddf Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 nag mewn Deddf Dehongli a saif ar ei phen ei hun.

10.61 Yn gam cyntaf tuag at fesur defnyddioldeb Deddf Dehongli i Gymru, awgrymwn y dylid craffu ar atodlen 1 i Ddeddf Dehongli 1978 gyda bwriad o nodi i ba raddau y byddai'n ddefnyddiol gallu rhoi termau Cymraeg cyfatebol statudol i'r termau y

[34] Canada, Deddf Dehongli R.S.C., 1985, p. I-21.

[35] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atod 7 para 13.

mae'n eu diffinio, a defnyddioldeb unrhyw ddiffiniadau canolog pellach o dermau at ddibenion Cymru.

10.62 Mae'r arfer o ddrafftio deddfwriaethol yng Nghymru yn dal i fod mewn cyfnod gweddol gynnar yn ei ddatblygiad. Rydym yn gweld rywfaint o rinwedd yn y pwynt a wnaed gan rai ymgyngoreion, sef ei bod yn rhy gynnar cyflwyno Deddf Dehongli ar hyn o bryd. Mae'n bosibl iawn y gallai termau eraill sy'n addas ar gyfer eu diffinio'n ganolog mewn Deddf Dehongli ddod i'r amlwg wrth i lyfr statud y Cynulliad gynyddu. Mae'n bosibl hefyd y gallai deddfwriaeth yn y dyfodol esgor ar yr angen i newid diffiniad termau y rhoddwyd diffiniad penodol iddynt yn awr. Gallai hyn arwain at ddiwygio'r Ddeddf yn aml, a phe bai diffiniadau'n newid, at ddryswch.

10.63 Byddai'r panel ar derminoleg Gymraeg a argymhellwn uchod yn helpu'r derminoleg i esblygu. Byddai'r termau a bennir gan y panel, a fyddai'n cael eu cyhoeddi ar wefan BydTermCymru, yn gallu cael eu diweddaru a'u newid yn hawdd mewn ymateb i ddatblygiadau newydd.

10.64 Ceir cysondeb o ran termau yn Neddfau'r Cynulliad ar hyn o bryd heb Ddeddf Dehongli, ac mae gan y rheini sy'n drafftio deddfwriaeth y fantais ychwanegol o'r hyblygrwydd i ddefnyddio termau'n wahanol mewn gwahanol gyd-destunau pan fo angen. Mae'r defnydd o eirfaoedd ac atodlenni i Ddeddfau (megis Atodlen 4 i Ddeddf Addysg (Cymru) 2014) sy'n amlinellu ac yn diffinio'r termau Cymraeg a Saesneg a ddefnyddir mewn Deddfau penodol yn ddigonol ar hyn o bryd i gynorthwyo defnyddwyr. Nid ydym yn sicr bod nifer digonol o dermau statudol sy'n addas i'w rhoi mewn Deddf Dehongli "ganolog" wedi ymddangos eto.

10.65 Wrth i'r corff o gyfraith a grëir yng Nghymru dyfu, ac wrth i derminoleg gyfreithiol Gymraeg ddal i ddatblygu, daw adeg pan fydd swyddogaeth amlwg ar gyfer Deddf Dehongli i Gymru. Awgrymwn fod Llywodraeth Cymru'n parhau i fonitro'r sefyllfa i weld pa bryd fydd yr adeg honno'n codi.

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

PENNOD 11
DRAFFTIO DWYIEITHOG

CYFLWYNIAD

11.1 Yn ein papur ymgynghori, fe wnaethom ddadansoddi'r arferion drafftio yng Nghymru, gan roi sylw i'r profiad o ddrafftio dwyieithog yn Hong Kong a Chanada. Roeddem o'r farn mai prif amcanion drafftio dwyieithog dylai fod:

(1) ffyddlondeb i fwriad hyrwyddwyr y Bil;

(2) cysondeb ystyr rhwng testun yr ieithoedd gwahanol o'r un ddarpariaeth;

(3) eglurder o gyfathrebu i ddwy gynulleidfa;

(4) effeithiolrwydd wrth gynnal gorchymyn cyfreithiol dwyieithog; a

(5) chynnal cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith.

11.2 Fe wnaethom fynegi cytundeb hefyd gyda Keith Bush CF a nododd amcan arall:

> Ein gweledigaeth o hanfod cyd-ddrafftio yw mai techneg ydyw i ddrafftio mewn mwy nag un iaith sy'n ceisio sicrhau ymreolaeth ddigonol i'r testun yn y naill iaith a'r llall i amddiffyn ffurfiau naturiol a thraddodiadau'r iaith honno. Y ddelfryd i'w chyflawni yw testun yn y naill iaith sy'n cyfleu'r un ystyr â'r llall ond bod darllenwyr y naill iaith neu'r llall yn ystyried bod y defnydd o'r iaith yn y ddwy fersiwn mor naturiol ac mor gyfarwydd â'i gilydd. Nid yw'r dyhead i weithio tuag at yr amcan hwn yn seiliedig ar sentiment yn unig. Bydd unrhyw un sy'n gyfarwydd â sut yr arferai dogfennau swyddogol gael eu cyfieithu o'r Saesneg i'r Gymraeg, a sut y gwneir hynny'n aml o hyd, gan lynu'n gaeth i'r gwreiddiol, yn deall y gall y canlyniad fod mor annaturiol ei ymadroddion fel ei fod yn annealladwy i'r darllenwr cyffredin.[1]

11.3 Gofynasom:

> A yw ymgyngoreion yn cytuno â'r dadansoddiad o amcanion drafftio dwyieithog?[2]

11.4 Roedd yr holl ymgyngoreion yn cymeradwyo'n unfrydol â'n barn ar amcanion drafftio dwyieithog. Roedd Llywodraeth Cymru yn cefnogi ein dadansoddiad gan ddweud wrth gytuno:

> Ydym, ac maent yn gyson â'r hyn yr ydym yn ceisio ei gyflawni. Mae sawl ffordd o gyflawni'r amcanion.

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

[2] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.13 i 11.51.

11.5 Roedd Cymdeithas Barnwyr Cymru hefyd yn cymeradwyo ein dadansoddiad gan nodi:

> Byddai unrhyw un sydd wedi ceisio deall rheoliad sydd wedi'i gyfieithu'n gaeth ac yn drwsgl yn rhoi unrhyw beth i gael fersiwn Cymraeg clir a dealladwy. Os yw cyfathrebu rhwng cyd-ddrafftwyr yn ddigon da, efallai y bydd hyd yn oed yn galluogi'r fersiwn Cymraeg i fod yn gliriach na'r fersiynau Saesneg, gan annog mwy ohonom i droi at y fersiwn Cymraeg yn gyntaf. Dylai'r holl ddeddfwriaeth a rheoliadau gael eu drafftio mewn Saesneg clir a Chymraeg clir.
>
> Efallai y gellir ehangu amcan 5 i sicrhau ein bod yn cyflawni defnyddioldeb a chydraddoldeb effeithiol rhwng fersiynau'r ddwy iaith?

11.6 Awgrymodd Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) hefyd:

> y mae angen cyfathrebu'n glir ag un gynulleidfa. O ran barnwyr, y mae'n angenrheidiol iddynt allu dehongli dwy fersiwn y ddeddfwriaeth gyda'i gilydd. Gan hynny, er bod posibilrwydd y gall yr unigolyn gyfeirio ar y naill fersiwn neu'r llall, y mae angen i'r system allu cyfeirio at y ddwy.

11.7 Ystyriwn hefyd fod sicrhau bod deddfwriaeth yn cyfathrebu'n glir â mwy nag un gynulleidfa, a bod iaith y ddwy fersiwn o'r ddeddfwriaeth yn effeithiol ac yn ddefnyddiadwy yn bwysig. Trown yn awr at asesu i ba raddau y mae'r amcanion hyn yn cael eu bodloni gan ymarferion drafftio cyfredol.

TREFNIADAU SEFYDLIADOL AR GYFER DRAFFTIO DEDDFWRIAETH

11.8 Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yw'r gwasanaeth drafftio canolog o fewn Llywodraeth Cymru. Caiff pob un o Filiau'r Cynulliad a hyrwyddir gan Lywodraeth Cymru a diwygiadau'r Llywodraeth i bob Bil eu drafftio gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Caiff offerynnau statudol eu drafftio gan amlaf gan dimau cyfreithiol sy'n cynghori adrannau polisi Llywodraeth Cymru. Mae gweithdrefnau Llywodraeth Cymru yn gofyn bod darpariaethau mewn offerynnau statudol Cymreig sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol yn cael eu cymeradwyo gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Gellid rhoi cyfarwyddyd i'r cwnsleriaid deddfwriaethol ddrafftio offerynnau statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol, ond y broses arferol sy'n cael ei dilyn yw cymeradwyo'r darpariaethau a ddrafftiwyd gan gynghorwyr cyfreithiol yr adran. Mae rhai offerynnau statudol a dogfennau eraill megis canllawiau a chyfarwyddiadau yn cael eu drafftio gan swyddogion polisi o fewn adrannau a'u cyflwyno i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol i'w cymeradwyo.

11.9 Yn ein papur ymgynghori, gofynasom:

> A yw ymgyngoreion o'r farn fod y trefniadau presennol ar gyfer dyrannu gwaith drafftio yn foddhaol?[3]

[3] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 11-5.

11.10 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion o'r farn bod y trefniadau cyfredol ar gyfer dyrannu drafftio yn foddhaol. Nododd Keith Bush CF, er enghraifft, fod y system bresennol yn dilyn y patrwm traddodiadol a geir yn Whitehall, a nododd ei bod yn ymddangos yn foddhaol, ond ei bod yn rhy gynnar yn hanes drafftio deddfwriaethol Cymru i ddod i gasgliad terfynol.

11.11 Fe wnaeth rhai ymgyngoreion sylwadau ar sut y byddai modd gwella'r broses o ddyrannu drafftio yn y tymor hirach. Er enghraifft, nododd Huw Williams (Geldards LLP) fod yr heriau sy'n gysylltiedig â chysondeb iaith a thechnegau drafftio yn awgrymu angen i'r rheini sy'n drafftio mewn adrannau gadw mewn cysylltiad â datblygiadau drafftio o fewn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol er mwyn iddynt allu eu cymhwyso yn eu hymarfer drafftio eu hunain. Byddai hyn yn helpu i sicrhau nad oes dim gwahaniaeth ansoddol sylweddol rhwng safonau drafftio deddfwriaeth sylfaenol ac is-deddfwriaeth.

11.12 Yn ein barn ni, mae trefniadau sefydliadol Llywodraeth Cymru ar gyfer dyrannu cyfrifoldeb am ddrafftio deddfwriaeth wedi gweithio'n dda. Mae'n bwysig, serch hyn, i ddrafftwyr adrannol, sy'n creu is-deddfwriaeth, gadw mewn cysylltiad â datblygiadau drafftio o fewn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Gallai hyfforddiant rheolaidd ar gyfer drafftwyr adrannol gan y cwnsleriaid deddfwriaethol fod yn un ffordd o sicrhau hyn. Bydd y gwasanaeth drafftio yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ac yn adrannau'r llywodraeth yn parhau i wella wrth i'r garfan o gyfreithwyr sy'n gallu drafftio yn y Gymraeg a'r Saesneg gynyddu.

Y BROSES O DDRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

11.13 Yn ein papur ymgynghori, soniasom fod sawl ffordd o gyflawni amcanion deddfwriaeth ddwyieithog, ac yn benodol, cynhyrchu dau destun sy'n cyflawni cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith. Aethom ati i archwilio sut y mae deddfwriaeth ddwyieithog yn cael ei drafftio yng Nghanada a Hong Kong.[4]

Cyd-ddrafftio

Y dull cyd-ddrafftio llawn

11.14 Mae Llywodraeth Ffederal Canada yn defnyddio system o "gyd-ddrafftio" i greu deddfwriaeth ddwyieithog yn Saesneg ac yn Ffrangeg. O dan y broses hon, mae cyfraith yn cael ei drafftio ar y cyd gan ddrafftiwr Ffrangeg ei iaith a drafftiwr Saesneg ei iaith. Ar ôl i argymhelliad ar gyfer deddfwriaeth newydd gael ei gymeradwyo, mae ffeil yn cael ei haseinio i ddau ddrafftiwr. Yna bydd aelodau o'r adran berthnasol yn cyfarfod â'r drafftwyr i esbonio'r polisi a beth sy'n ofynnol o ran y ddeddfwriaeth. Mae'r ddau ddrafftiwr ar gyfer pob darn o ddeddfwriaeth - un siaradwr Ffrangeg rhugl ac un siaradwr Saesneg rhugl - yn ddwyieithog ac yn bartneriaid cyfartal. Mae'r ddau fel arfer yn mynychu pob cyfarfod ac yn gwybod yr holl gefndir i'r Bil. Mae'r drafftwyr a'r sawl sy'n rhoi cyfarwyddiadau iddynt yn

[4] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.1 i 11.38.

gweithio ar un ddogfen.[5] Yn y Papur Ymgynghori, cyfeiriwn at hyn fel "y dull cyd-ddrafftio llawn".[6]

Dull New Brunswick

11.15 Mae'r dull drafftio a ddefnyddir yn New Brunswick yn wahanol i'r dull cyd-ddrafftio llawn mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, mae'r cynnig polisi ar gyfer y ddeddfwriaeth yn cael ei gyflwyno gan yr adran berthnasol yn Saesneg. Mae'r cyfarfodydd polisi â'r adrannau fel arfer yn cael eu cynnal yn Saesneg. Yn ail, yn hytrach na gweithio ar un ddogfen, mae'r cyfreithwyr drafftio yn gweithio ar ddogfennau unigol. Bydd y prif ddrafftiwr yn paratoi drafft gyntaf mewn un iaith yn annibynnol, ac yna'n ei rannu â'r cyfreithiwr arall sy'n gwneud sylwadau arno ac yn paratoi drafft yn yr iaith arall. Mae llawer iawn o gyfathrebu yn dal i fod rhwng y drafftwyr drwy gydol y broses.

Y broses o ddrafftio deddfwriaeth yng Nghymru

11.16 Y broses bresennol ar gyfer drafftio Biliau'r Llywodraeth ac addasiadau i Filiau yw llunio drafftiau cychwynnol mewn un iaith a'u cyfieithu i'r iaith arall. Saesneg yw iaith y testun gwreiddiol fel arfer, ond nid bob amser. Mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn gyfrifol am sicrhau bod y testunau Cymraeg a Saesneg yn cyfateb yn gyfreithiol. Mae testun Cymraeg Bil bob amser yn cael ei lunio cyn gorffen y fersiynau terfynol yn Saesneg. Mae'n bosibl y bydd y cyfieithwyr a Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn nodi ffyrdd o addasu'r testun Saesneg er mwyn hwyluso'r gwaith o wella ansawdd ieithyddol y Gymraeg. Mae creu testun Cymraeg yn aml yn amlygu problemau yn y fersiwn Saesneg na fyddai wedi dod i'r amlwg fel arall.

11.17 O bryd i'w gilydd, mae cwnsleriaid deddfwriaethol yn llunio testun yn y ddwy iaith - fel arfer pan mae newidiadau hwyr yn cael eu gwneud i Filiau neu addasiadau cyn cyhoeddi. Mae'r rhain wedyn yn cael eu gwirio o safbwynt ieithyddol gan y cyfieithwyr deddfwriaethol pan fernir bod hynny'n angenrheidiol. Bydd drafftwyr dwyieithog hefyd yn trafod unrhyw broblemau gyda therminoleg Gymraeg sy'n codi â'r cyfieithwyr deddfwriaethol ar unrhyw adeg yn ystod y broses.

11.18 Awgrymasom na all cyfieithu deddfwriaeth ar ôl iddo gael ei drafftio a'i chwblhau mewn un iaith gyflawni'n llawn y nod o gydraddoldeb rhwng y ddau destun yn y modd y gall cyd-ddrafftio ei wneud. Fodd bynnag, esboniasom fod y broses ddrafftio bresennol yng Nghymru yn cynhyrchu llawer o'r un manteision â chyd-ddrafftio. Mae llunio testun Cymraeg cyn cwblhau'r fersiwn Saesneg yn galluogi i'r testun Cymraeg godi cwestiynau ynghylch ystyr y testun Saesneg. Gall y broses hon arwain at gael gwared ar amwysedd yn fersiynau'r ddwy iaith.

11.19 Gofynasom y cwestiynau canlynol i ymgyngoreion:

> A yw'r system y mae Llywodraeth Cymru yn ei defnyddio ar hyn o bryd yn cyflawni amcanion drafftio dwyieithog yn foddhaol?

[5] Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o Brofiad y Canlynol o Ddwyieithrwydd yng Nghanada (2001).*

[6] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.26 i 11.27.

> A fyddai unrhyw fantais pe byddai Llywodraeth Cymru, fel amcan hir dymor, yn symud o'i model cyfredol i system o gyd-ddrafftio?[7]

Gwersi o'r ymgynghoriad

11.20 Roedd y rhan fwyaf o’r ymgyngoreion o’r farn fod y broses gyfredol yn gweithio'n ddigon da, ond y dylai Llywodraeth Cymru anelu at gyflwyno proses gyd-ddrafftio yn yr hirdymor. Roedd Llywodraeth Cymru o’r farn fod cyd-ddrafftio yn "ddeniadol mewn egwyddor", ond yn pwysleisio bod y system bresennol yn gweithio'n dda.

11.21 Nododd yr Athro Thomas Watkin, y cyn-brif Gwnsler Deddfwriaethol, fod nifer o wahaniaethau pwysig rhwng yr awdurdodaethau dwyieithog a ystyrir yn ein papur ymgynghori ac awdurdodaeth Cymru sy'n golygu nad yw hi’n fater syml o fewnforio system o gyd-ddrafftio. Nododd yr Athro Watkin bod y ddwy iaith sy'n rhan o ddeddfwriaeth ddwyieithog yng Nghanada er enghraifft, wedi eu defnyddio am ganrifoedd wrth ddeddfu ac wedi datblygu cyweiriau modern, cyfreithiol. Esboniodd yr Athro Watkin:

> Hyd nes y fath amser ag y bydd gan Gymru garfan o gyfreithwyr sy'n gallu drafftio'n hwylus yn y ddwy iaith, mewn cyd-destun lle mae'r Gymraeg wedi ennill cydraddoldeb â'r Saesneg fel iaith gyfreithiol, a hynny fel mater o arfer yn ogystal â theori, bydd angen i gyfreithwyr ac ieithyddion barhau i weithio gyda'i gilydd i ddatblygu'r technegau sy'n briodol i'r cam presennol o’r gwaith o ddatblygu’r fath ddwyieithrwydd. Fel y mae'r profiadau mewn lleoedd eraill yn bendant yn awgrymu, mae swyddogaeth cyfieithwyr a golygyddion cymwys yn debygol o barhau i fod yn bwysig hyd y gellir rhagweld.

11.22 Nododd ymgyngoreion eraill hefyd mai'r angen am gynnydd yn nifer y gweithwyr drafftio dwyieithog cymwys, a hynny yn nhimau polisi ac yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, oedd y prif rwystr i broses gyd-ddrafftio lawn. Nododd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad), gan gydnabod bod manteision i system gyd-ddrafftio lawn, y gellir defnyddio'r adnoddau y byddai eu hangen ar gyfer hyn mewn modd mwy manteisiol er mwyn:

> ... gwneud yr elfennau hynny o'r gyfraith sydd ar gael yn Saesneg yn unig ar hyn o bryd ar gael yn y ddwy iaith, drwy broses o godeiddio neu gydgrynhoi. Yn y cyfamser, mae gan ieithyddion cyfraith a golygyddion swyddogaeth ganolog wrth baratoi deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru. Mae'n bwysig eu bod yn herio'r drafftio Saesneg os yw diffyg eglurder yn gwneud y gwaith o gyfieithu'n anodd. Mae hefyd yn werthfawr rhoi hyfforddiant mewn ymwybyddiaeth o'r iaith Gymraeg i ddrafftwyr unieithog, er mwyn iddynt osgoi cystrawennau penodol a fyddai'n arwain at amwysedd yn y Gymraeg, megis y defnydd o eiriau Saesneg fel "shall" a "may".

11.23 Pwysleisiodd Cymdeithas Barnwyr Cymru na ddylai bodlonrwydd â'r system bresennol arwain at ddifaterwch ac awgrymodd hefyd bod y system gyd-ddrafftio a ddefnyddir yng Nghanada yn rhywbeth i anelu tuag ati, gan nodi:

[7] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.54 i 11.59.

> Wrth i'r ysgolion cyfraith gynhyrchu mwy o raddedigion y gyfraith sy'n siarad Cymraeg ag arbenigedd mewn meysydd o'r gyfraith sydd wedi'u datganoli, efallai y bydd mwy yn gyraeddadwy. Dengys y profiad yng Nghanada efallai y bydd yn rhaid newid ffordd o weithredu yng ngoleuni'r adnoddau sydd ar gael, ond nid oes unrhyw reswm pam na ddylem anelu at well system o ddrafftio.

11.24 Nododd Keith Bush CF fod dryswch o ran union ystyr "cyd-ddrafftio", gan bwysleisio mai'r hyn sy'n bwysig yw sicrhau nad cyfieithiad o'r fersiwn Saesneg derfynol yn unig yw'r fersiwn Gymraeg. Esboniodd Mr Bush CF bod angen cael proses iteraidd sy'n "caniatáu, er enghraifft, i'r testun Saesneg gael ei addasu er mwyn hwyluso mynegi'r un cysyniad mewn Cymraeg clir a naturiol". Nododd fod y broses iteraidd hon eisoes yn digwydd yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, gan rybuddio mai'r hyn a all danseilio'r broses yw:

> Diffyg amser i drafod a diwygio'r Saesneg er mwyn cyrraedd dau destun sy'n mynegi'r un ystyr ac yn parchu ysbryd y ddwy iaith.

11.25 Roedd rhai ymgyngoreion, fodd bynnag, o'r farn fod y system bresennol yn annigonol. Dywedodd Dr Huws:

> Derbynnir nad yw'n drafftio yn ddwyieithog - ac mewn sawl achlysur ni chyfeirir wrth ddehongli at fersiwn Cymraeg y ddeddfwriaeth. Y mae diffyg drafftio dwyieithog yn dwysau'r sefyllfa hon oherwydd bod y dehonglwyr yn cymryd mai cyfieithiad yw'r fersiwn Cymraeg. Gan hynny, y mae angen i'r broses ddrafftio fynd llawer yn nes at y system yng Nghanada, yn enwedig o safbwynt deddfwriaeth sylfaenol.

11.26 Roedd Comisiynydd y Gymraeg hefyd o'r farn fod y broses bresennol yn annigonol. Yn ei barn hi:

> Mae angen [i Lywodraeth Cymru] fabwysiadu'r arfer o ddrafftio deddfwriaeth yn ddwyieithog gan ddrafftwyr dwyieithog sy'n drafftio deddfwriaeth yn Gymraeg ac yn Saesneg ar yr un pryd yn dilyn derbyn cyfarwyddiadau polisi dwyieithog a ddatblygir gan lunwyr polisi yn ddwyieithog.

11.27 Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y dylid drafftio'r fersiynau o'r ddeddfwriaeth yn y ddwy iaith gan yr un drafftiwr, a fyddai'r un mor fedrus yn y Gymraeg a'r Saesneg, ond a fyddai'n gallu manteisio ar gan arbenigwyr ieithyddol drwy gydol y broses. Esboniodd Comisiynydd y Gymraeg fod hyn yn angenrheidiol oherwydd:

> Byddai'n sicrhau ffyddlondeb i fwriad hyrwyddwyr y Bil ac yn sicrhau bod ystyr y ddarpariaeth yn gyson rhwng y testunau yn y ddwy iaith. Byddai hefyd yn fodd o gynnal trefn gyfreithiol ddwyieithog effeithlon ac yn sicrhau cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith... Dim ond trwy drin a thrafod y ddwy iaith gyda'i gilydd y gellir pennu mynegiant addas yn y ddwy iaith sy'n cyfleu yr un ystyr â'i gilydd ac yn mynegi pwrpas y ddeddfwriaeth.

11.28 Roedd Comisiynydd y Gymraeg yn cydnabod y byddai hyn yn gofyn am system addysg i gynhyrchu gweithlu dwyieithog â sgiliau iaith o safon uchel yn y

Gymraeg ac yn Saesneg. Byddai hefyd angen i weithwyr dwyieithog medrus ymgymryd â swyddogaethau llunio polisi o fewn Llywodraeth Cymru er mwyn bodloni anghenion y gweithdrefnau hyn.

11.29 Yn ogystal â gwireddu amcanion drafftio dwyieithog, roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y byddai'r manteision canlynol yn deillio o fabwysiadu'r dull hwn o gyd-ddrafftio deddfwriaeth:

(1) Mae datblygu testun yn ddwyieithog gyda'i gilydd yn gallu gwella mynegiant a bwriad y polisi a'r ddeddfwriaeth ei hun. Fel y mae canllawiau presennol Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru yn eu hamlygu nid yw patrymau mynegiant y Gymraeg a'r Saesneg yr un fath. Wrth drin a thrafod y dull o fynegi'r amcan polisi drwy'r ddeddfwriaeth yn y ddwy iaith felly gellir gwella mynegiant yn y ddwy iaith a chrisialu'r amcanion polisi yn well.

(2) Mae'n gyfle hefyd o'r herwydd i ddatblygu patrymau ac ieithwedd gyfreithiol sy'n ddealladwy ac yn hygyrch yn y ddwy iaith.

(3) Byddai'n lleihau amryfusedd rhwng fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth ac is-ddeddfwriaeth. Rwy'n ymwybodol o enghreifftiau lle mae gwahaniaethau rhwng fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth. Er nad yw yn yr is-ddeddfwriaeth ei hun, gweler tudalen 3, nodyn esboniadol Rheoliadau Safonau'r Gymraeg (Rhif 1) 201536 mewn perthynas â safonau llunio polisi Mesur y Gymraeg. Yn y nodyn esboniadol defnyddir 'pobl' dair gwaith yn y Gymraeg i gyfleu 'people' (dwywaith) a 'person' (unwaith) yn y Saesneg. Yn y ddeddfwriaeth ei hun37 defnyddir 'person/personau' yn Gymraeg a 'person/persons' yn y Saesneg. Yn y nodiadau esboniadol i'r Rheoliadau felly dim ond un enghraifft yn y ddwy iaith sy'n adlewyrchu'r ddeddfwriaeth ei hun.

(4) Byddai'n lleihau'r ddibyniaeth sydd ar hyn o bryd ar wasanaethau cyfieithu Llywodraeth Cymru.

(5) Byddai'n ymestyn y cyfleoedd i bobl ddefnyddio eu sgiliau yn y Gymraeg yn y gweithle yn unol â nod strategol 4 Llywodraeth Cymru yn ei dogfen strategaeth ar gyfer y Gymraeg Iaith fyw: iaith byw.

11.30 Argymhellodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ei adroddiad *Deddfu yng Nghymru* fod:

(a) Llywodraeth Cymru, wrth gydweithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg, yn sefydlu cynllun hir dymor ar gyfer cynyddu cyfran y Biliau sy'n cael eu cyd-ddrafftio yn y Gymraeg a'r Saesneg; ac yn

(b) nodi meini prawf ar gyfer blaenoriaethu adnoddau ar gyfer drafftio yn y ddwy iaith i sicrhau dyraniad i'r Biliau sydd fwyaf tebygol o elwa ar hynny.[8]

11.31 Yn ei hymateb i'r adroddiad, nododd Llywodraeth Cymru:

[8] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Gwneud Deddfau yng Nghymru (Hydref 2015) argymhelliad 15 t 55.

> Er y gallai fod manteision i gyd-ddrafftio mewn rhai achosion, nid yw o reidrwydd yn fodel priodol ac effeithlon o baratoi'r rhan fwyaf o Filiau. Gellir datblygu deddfwriaeth ddwyieithog o ansawdd uchel mewn nifer o ffyrdd, a gellir mabwysiadu gwahanol ffyrdd mewn gwahanol amgylchiadau, ac waeth beth fo'r prosesau mewnol, bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i weithio i sicrhau bod biliau'r Llywodraeth yn cael eu cyflwyno mewn fersiynau Cymraeg a Saesneg o ansawdd uchel.[9]

Casgliadau

11.32 Rydym yn parhau i fod o'r farn bod y system bresennol yn gweithio'n foddhaol. Ymddengys i ni ei bod yn taro cydbwysedd priodol rhwng yr angen i greu fersiynau mewn dwy iaith o awdurdodaeth gyfartal, a'r realiti ymarferol o'r graddau y mae swyddogion a drafftwyr ar gael sydd â'r sgiliau digonol yn y Gymraeg. Er mwyn bodloni amcanion drafftio dwyieithog, mae'n hanfodol bod proses iteraidd yn digwydd, a bod modd i'r broses honno o ddatblygu'r testunau Cymraeg a Saesneg yn gallu gwella ansawdd y ddau. Mae'r broses ddrafftio bresennol yn rhoi cyfle i hyn.

11.33 Pwysleisiwn y pwynt a wnaethpwyd gan Keith Bush CF, uchod, y gallai'r system gyfredol gael ei thanseilio gan ddiffyg amser i drafod a gwella'r testun Saesneg yng ngoleuni'r testun Cymraeg. Mae angen caniatáu digon o amser yn y broses, ac amddiffyn y cyfnod hwnnw o amser yn gadarn, er mwyn i'r broses o wella iteraidd rhwng y ddwy fersiwn gael digwydd.

11.34 Fodd bynnag, rydym hefyd yn cytuno gyda Chymdeithas Barnwyr Cymru, bod modd gwella'r system gyfredol, er ei bod yn foddhaol. Y cynharaf y cynhyrchir y fersiwn Cymraeg, y mwyaf o amser sydd ar gael i'r broses iteraidd wella'r fersiynau yn y ddwy iaith. Gellir cyflawni hyn mewn sawl ffordd.

11.35 Mae cynhyrchu'r testun Cymraeg ar yr un pryd â'r fersiwn Saesneg, fel sy'n digwydd yn y model cyd-ddrafftio, yn rhoi'r cyfleoedd mwyaf i wneud gwelliannau iteraidd i'r ddwy fersiwn wrth i'r broses ddrafftio symud yn ei blaen. Fodd bynnag, mae nifer o broblemau dichonoldeb gydag argymhelliad Comisiynydd y Gymraeg bod fersiynau Cymraeg a Saesneg deddfwriaeth yn cael eu drafftio ar yr un pryd ar sail cyfarwyddiadau a ddarperir yn y ddwy iaith.

11.36 Problem sylweddol, a nodwyd gan nifer o ymgyngoreion eraill, yw nad oes digon o bobl sydd â'r cymwysterau addas yn Llywodraeth Cymru sy'n hyfedr i'r safon angenrheidiol yn y Gymraeg a'r Saesneg. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn nodi yr ystyriwyd ei hargymhelliad gan weithgor gyda'r dasg o sicrhau ansawdd fersiynau Ffrangeg a Saesneg o ddeddfwriaeth yng Nghanada, a sefydlwyd gan y Canadian Department of Justice yn y 1980au. Fodd bynnag, rhoddwyd y gorau i'r opsiwn hwn yng Nghanada oherwydd diffyg swyddogion digon cymwys.[10] Ar hyn o bryd, mae 11.9% o swyddogion Llywodraeth Cymru wedi disgrifio'u hunain yn

[9] Llywodraeth Cymru, *Ymateb ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru i adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol sy'n dwyn y teitl Deddfu yng Nghymru* (Rhagfyr 2015) t 17.

[10] S Lortie a R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 104 i 7.

rhai sy'n gallu darllen yn Gymraeg yn rhugl, gyda 7% yn gallu ei hysgrifennu.[11] Rydym felly o'r farn nad yw'r broses a awgrymwyd yn ddichonadwy ar hyn o bryd.

11.37 Mae'r gwaith o ddatblygu polisi yn cael ei wneud bron yn gyfan gwbl yn Saesneg ar hyn o bryd. Er mwyn gwireddu'r dyhead o ddeddfu yn ddwyieithog, bydd angen, fel yr esbonia Comisiynydd y Gymraeg, i'r system addysg gynhyrchu gweithlu dwyieithog â'r gallu a'r profiad i ddatblygu polisi, ynghyd â sgiliau iaith Cymraeg a Saesneg o'r ansawdd uchaf.

11.38 Ailadroddwn mai'r hyn sy'n allweddol wrth optimeiddio ansawdd deddfwriaeth ddwyieithog yw sicrhau bod y cwnsleriaid deddfwriaethol yn cael digon o amser ar ôl cynhyrchu fersiwn o'r ddeddfwriaeth yn yr ail iaith, i ymgymryd â'r broses iteraidd o wella testun fersiynau'r ddwy iaith.

CYMORTH YCHWANEGOL AR GYFER DRAFFTIO DEDDFWRIAETH

Rôl ieithyddion cyfraith a golygyddion

11.39 Yn ein papur ymgynghori, esboniasom fod drafftwyr yng Nghanada yn derbyn cefnogaeth ieithyddion cyfraith sy'n arbenigwyr mewn iaith gyfreithiol. Fel arfer, ieithyddion yw'r rhain yn bennaf, er y gallai fod rhai wedi cael hyfforddiant cyfreithiol neu hyd yn oed gymwysterau cyfreithiol. Mae ieithyddion cyfraith yn cadw golwg ar esblygiad yr iaith, gan geisio sicrhau bod y ddwy fersiwn yn cyfleu'r un ystyr ac yn awgrymu gwelliannau. Nid yw eu hargymhellion yn rhwymo'r drafftwyr ond mae Lortie a Bergeron yn ystyried bod ansawdd uchel eu sylwadau wedi gwella ansawdd statudau ffederal.[12]

11.40 Felly gofynasom y cwestiwn canlynol:

> Pa swyddogaethau y mae ymgyngoreion yn eu hystyried yn briodol i ieithwyr deddfwriaethol neu olygyddion eu cyflawni wrth baratoi deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru? fel amcan hirdymor, yn symud oddi wrth y model presennol at system o gyd-ddrafftio?[13]

11.41 Yn gyffredinol, roedd yr ymgyngoreion yn gweld mai swyddogaeth y ieithyddion cyfraith a'r golygyddion oedd cefnogi cwnsleriaid deddfwriaethol, a helpu i sicrhau ansawdd testunau Cymraeg.

11.42 Nododd Llywodraeth Cymru:

[11] I gael rhagor o wybodaeth am y niferoedd o bobl sy'n gallu siarad a/neu ysgrifennu yn Gymraeg: gweler H M Jones, *Darlun ystadegol o sefyllfa'r Gymraeg* (Bwrdd yr Iaith Gymraeg, Chwefror 2012) t 6. Am amcangyfrif o ystadegau 2012-13 gweler H M Jones, *Pa ddyfodol i'r Gymraeg yn 2021?* (Pa ddyfodol i'r Gymraeg yn 2021?) (BBC Cymru Fyw, Mai 2015), http://www.bbc.co.uk/cymrufyw/32691390 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016). Creodd H M Jones wefan www.statiaith.com, sef gwefan ystadegau sy'n ymwneud â'r Gymraeg.

[12] S Lortie a R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Adolygiad o Gyfraith Statud* 83 ar 104; *Bilingual Lawmaking and Justice* (2001) 10.4.2. Gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 para 1.60 i 1.61.

[13] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 11-8.

> Mae'r broses o olygu a ddisgrifir yn un sy'n cael ei gwneud ar hyn o bryd gan gwnsel deddfwriaethol ac ieithyddion cyfraith. Mae'r gwaith o gynhyrchu dau destun ynddi ei hun yn cynnwys proses olygyddol sy'n gwella ansawdd y drafftio.

11.43 Yn fwy penodol, nododd Comisiynydd y Gymraeg:

> Byddai angen sicrhau bod golygyddion ac ieithyddion cyfraith cymwys yn cynnal a chadw cofau cyfieithu, corpysau a meddalwedd cyfieithu peirianyddol er mwyn sicrhau cywirdeb a chysondeb y feddalwedd

11.44 Awgrymodd Keith Bush CF mae eu swyddogaeth yw:

> Sicrhau bod y ddau destun yn mynegi'r un ystyr mewn dwy iaith sydd, ill ddwy, yn naturiol ac yn eglur ac mor hawdd i'w defnyddio â phosibl gan ddefnyddwyr y ddwy iaith.

11.45 Roedd Sefydliad Cymru'r Gyfraith yn glir na ddylai eu swyddogaeth rwymo cwnsleriaid deddfwriaethol.

> Dylai rôl golygyddion fod yn gyfyngedig i wneud argymhellion.

11.46 Rydym o'r farn fod y gefnogaeth a ddarperir ar hyn o bryd gan olygyddion ac ieithyddion cyfraith yn effeithiol wrth gynorthwyo'r cwnsleriaid deddfwriaethol yn y dasg o ddrafftio dwyieithog.

Offer arbennig

11.47 Roedd ein papur ymgynghori yn rhestru'r offerynnau gwaith a grëwyd gan y Department of Justice yng Nghanada i gynorthwyo gyda drafftio dwyieithog; maent yn cynnwys canllawiau swyddogol i ddrafftio fersiynau Ffrangeg a Saesneg o ddeddfwriaeth ar sail ymchwil i broblemau parhaus sy'n ymwneud ag iaith, llawlyfr dwyieithog sy'n ymdrin ag agweddau cyfreithiol a thechnegol ar ddrafftio deddfwriaethol, canllawiau ieithyddol a Nodiadau i Ddrafftwyr.[14]

11.48 Cyniga Lortie a Bergeron y dylid rhoi mesurau ar waith i integreiddio gwybodaeth yn weithredol o fewn systemau. Yn eu barn hwy, hyrwyddo cyfathrebu trwy rannu yw'r amcan. Maent o'r farn fod gan systemau gwybodaeth bedwar prif ddiben wrth ddrafftio deddfwriaethol: cynyddu effeithiolrwydd, hwyluso safoni, cefnogi ymdrechion ar y cyd i wella ansawdd yr iaith a chyfrannu at gysondeb a pharhad. Yn unol â hyn, maent yn argymell:

> Casglu'r wybodaeth a grynhowyd gan ddrafftwyr deddfwriaethol mewn canllaw awdurdodol ar ddrafftio deddfwriaeth;
>
> datblygu arfer o anfon cyfarwyddiadau at ddrafftwyr ar faterion penodol a chyngor cyffredinol fel modd o brofi syniadau gyda'r nod

[14] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, para 11.25.

o'u hintegreiddio o fewn y canllaw yn y pen draw.[15]

11.49 Mae gwasanaeth cyfieithu Llywodraeth Cymru eisoes wedi cynhyrchu geirfa ddeddfwriaethol Saesneg-Cymraeg a chanllawiau arddull ar gyfieithu deddfwriaethol i'w defnyddio wrth greu deddfwriaeth yn y Gymraeg.[16] Mae gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol gyfarwyddyd cynhwysfawr ar ddrafftio a ystyriwyd gennym ym mhennod 4.

11.50 Dywedasom:

> Gwahoddwn farn ymgyngoreion ar ba offer gwaith arall a fyddai'n ddefnyddiol wrth greu deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru.[17]

11.51 Amlinellodd Comisiynydd y Gymraeg rai o'r buddion mae technoleg yn eu cynnig i ddrafftio dwyieithog:

> Dylid defnyddio technoleg gwybodaeth i'r eithaf er mwyn hwyluso drafftio polisi a deddfwriaeth...
>
> Dylid defnyddio meddalwedd drafftio testunau dwyieithog wedi'i boblogi gan frawddegau a therminoleg a fyddai wedi'u pennu ar ddechrau'r broses o ddatblygu polisi.
>
> Cam pwysig fyddai defnyddio'r testunau a ddatblygir wrth lunio polisi a deddfwriaeth i ddatblygu corpws o bolisi a deddfwriaeth Cymru y gellid ei ddefnyddio fel adnodd i gynorthwyo llunio deddfwriaeth newydd drwy boblogi'r meddalwedd drafftio testunau uchod. Ar sail corpws o'r fath gellid datblygu meddalwedd cyfieithu peirianyddol sy'n benodol yn ymwneud â pholisi a deddfwriaeth Cymru. Byddai datblygu meddalwedd o'r fath yn hwyluso gwaith cyfieithwyr ac eraill sy'n drafftio dogfennau dwyieithog sy'n deillio o ddeddfwriaeth. Gallai ddod ag arbedion ariannol sylweddol oherwydd na fyddai angen ail-gyfieithu llawer o destun sydd eisoes yn ddwyieithog.
>
> Eisoes mae gwefan BydTermCymru yn cyhoeddi cofau cyfieithu o ddeddfwriaeth ddwyieithog. Ar sail y ddeddfwriaeth ddwyieithog a'r deunyddiau polisi dylid datblygu cofau cyfieithu a fersiynau testun o ddogfennau polisi cyhoeddus a deddfwriaeth ddwyieithog a'u cyhoeddi ar wefan y Llywodraeth. Dylid eu cyhoeddi law yn llaw â'r termau a bennir ar ddechrau'r broses o ddatblygu polisi. Byddai'r adnoddau hyn yn hwyluso camau i ddatblygu testunau eraill ar sail y polisi a'r ddeddfwriaeth gan sefydliadau eraill sy'n gweithredu'r ddeddfwriaeth. Gweler yn hyn o beth yr adnoddau a gyhoeddir gan Gyfarwyddiaeth Cyfieithu'r Comisiwn Ewropeaidd.

15 S Lortie a R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83

16 Mae geirfa ddeddfwriaethol Saesneg-Cymraeg a'r canllaw arddull ar gyfieithu deddfwriaethol ar gael ar wefan Llywodraeth Cymru http://gov.wales/topics/welshlanguage/publications/translation-style-guides/?skip=1&lang=cy (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

17 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 11-9.

> Byddai angen sicrhau bod golygyddion ac ieithwyr cyfreithiol cymwys yn cynnal a chadw cofau cyfieithu, corpysau a meddalwedd cyfieithu peirianyddol er mwyn sicrhau cywirdeb a chysondeb y feddalwedd.

11.52 Esboniodd yr Archifau Gwladol:

> Er y saif Cymru ar ei phen ei hun o ran creu deddfwriaeth ddwyieithog yn y Deyrnas Unedig, mae llawer o awdurdodaethau eraill yn creu deddfwriaeth ddwyieithog, gan gynnwys ar lefel Ewropeaidd. Datblygu offer o amgylch y safonau rhyngwladol cyffredin ar gyfer dogfennau deddfwriaethol yw'r dull gorau, yn yr hir dymor, er mwyn ehangu'r amrediad o offer sydd ar gael i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru i reoli deddfwriaeth ddwyieithog, heb fynd i gostau datblygu eithafol.

11.53 Nododd Keith Bush CF:

> Mae’r awdur yn ymwybodol o farn sy’n teimlo y dylai drafftio deddfwriaethol fod yn gelfyddyd yn hytrach nag yn grefft. Ond mae’n anorfod bod dulliau mwy corfforaethol – cyfarwyddiadau desg, arddulliau safonol ac yn y blaen – yn dod yn fwy a mwy pwysig. Yr unig awgrym arall sydd gan yr awdur yw y dylai drafftwyr deddfwriaethol y Llywodraeth ac academyddion a chyfreithwyr proffesiynol yng Nghymru fagu perthynas mwy agos, agored, er mwyn cryfhau dealltwriaeth y ddwy ochr o anghenion ei gilydd.

11.54 Mae'r awgrymiadau a wnaethpwyd gan ymgyngoreion yn amlinellu ffyrdd arloesol o wneud y broses drafftio ddwyieithog yn fwy effeithlon. Rydym hefyd wedi cyfeirio ym mhennod 8 at waith yr Archifau Gwladol ar ddatblygu meddalwedd drafftio newydd. Mae gwerthuso offer drafftio technegol y tu allan i’n maes arbenigedd. Rydym wedi casglu yma brif argymhellion ein hymgyngoreion ac yn awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn mynd ar eu trywydd fel y bo’n addas.

PENNOD 12
DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

CYFLWYNIAD

12.1 Fel y gwnaethom nodi yn ein papur ymgynghori, mae system lle gwneir cyfreithiau mewn dwy iaith sy'n cael eu trin i bob pwrpas fel rhai ac iddynt statws cyfartal wedi creu heriau newydd i'r rheini y mae gofyn iddynt eu dehongli a'u gweithredu.[1] Yn y bennod hon, rydym yn ystyried pa ddull priodol y dylid ei ddefnyddio i bennu ystyr deddfwriaeth ddwyieithog.

Y DULL O DDEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG YN Y GYMRAEG A'R SAESNEG

12.2 Yn ein papur ymgynghori, esboniasom fod statws cyfartal deddfwriaeth Gymraeg a Saesneg yn ei gwneud yn ofynnol i gyfeirio at ddwy fersiwn y testun wrth ddehongli statudau dwyieithog. Mae Adran 156 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn sefydlu bod gan fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth statws cyfartal i bob pwrpas. Golyga hyn fod yn rhaid i fersiynau Cymraeg a Saesneg y ddeddfwriaeth a gaiff ei phasio yng Nghymru gael eu dehongli er mwyn pennu ystyr y ddeddfwriaeth. Pe bai llys yn dibynnu ar ei ddewis fersiwn yn unig, byddai hyn yn groes i'r egwyddor sylfaenol y dylai'r fersiynau Cymraeg a Saesneg fod yn gyfartal o ran eu pwysigrwydd a byddai'n tanseilio statws swyddogol y Gymraeg fel y datgenir ym Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.[2]

12.3 Roeddem o'r farn mai'r man cychwyn angenrheidiol yw'r bwriad i destunau dwyieithog o ddeddfwriaeth Cymru ddwyn yr un ystyr. Roeddem o'r farn hefyd y bydd yn angenrheidiol datblygu corff o reolau sy'n ymwneud â'r dull o adnabod yr ystyr hwnnw. Ymddangosai i ni mai cadarnhau a gweithredu bwriad y ddeddfwrfa a chynnal statws cyfartal y ddwy iaith ddylai fod prif amcanion dehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg.[3]

12.4 Gofynasom i ymgyngoreion nifer o gwestiynau ynghylch sut y gellid datblygu dull o ddehongli deddfwriaeth Gymraeg a Saesneg mewn perthynas â thri mater eang. Yn gyntaf, gofynasom i ymgyngoreion ynghylch y dull priodol o ddehongli deddfwriaeth a wnaed yn ddwyieithog yng Nghymru. Yn ail, gofynasom gwestiynau ynghylch datrys anghysondebau neu wahaniaethau mewn ystyr rhwng fersiynau'r ddwy iaith. Yn drydydd, archwiliasom rôl arbenigwyr yn y broses ddehongli, a gofynasom i ymgyngoreion a ddylai tystiolaeth arbenigol gael ei chaniatáu mewn perthynas â thestun Cymraeg. Byddwn yn awr yn ystyried pob mater yn ei dro.

1 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 para 12.12.

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

3 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 12.51 i 12.59.

Cyfeirio at fersiynau'r ddwy iaith

12.5 Yn ein papur ymgynghori, daethom i'r farn fod yn rhaid i'r dull o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog gychwyn o'r pwynt o roi ystyriaeth i fersiynau'r ddwy iaith.

Rhagdybiaeth o'r un ystyr

12.6 Mewn cyfraith ryngwladol, mae Confensiwn Vienna ar Gyfraith Cytuniadau (Confensiwn Vienna) yn cynnwys darpariaethau manwl ar ddehongli cytuniadau.[4] Mae Erthygl 33 yn gwneud darpariaeth benodol ar gyfer dehongli cytuniadau a ddilyswyd mewn dwy iaith neu fwy. Mae Erthygl 33(1) yn darparu bod y testun, lle bo cytuniad wedi ei ddilysu mewn dwy iaith neu fwy, o awdurdod cyfartal ym mhob iaith, oni bai trwy ddarpariaeth yn y cytuniad neu gytundeb y partïon, y bydd testun penodol yn drech mewn achos lle mae gwahaniaeth.

12.7 Mae Erthygl 33(3) o Gonfensiwn Vienna yn pennu'r rheol sylfaenol y rhagdybir bod gan delerau'r cytuniad yr un ystyr ym mhob testun dilys. Mae Comisiwn Rhyngwladol y Gyfraith wedi gwneud y sylw bod

> undod y cytuniad a phob un o'i dermau o bwysigrwydd sylfaenol wrth ddehongli cytuniadau amlieithog a chaiff ei ddiogelu trwy gyfuno'r egwyddor o awdurdod cyfartal testunau dilys â'r rhagdybiaeth y bwriedir i'r termau gael yr un ystyr ym mhob testun.[5]

12.8 Mae Erthygl 33(4) o'r Confensiwn yn gweithredu pan fo cymhariaeth o destunau'r gwahanol ieithoedd yn datgelu gwahaniaeth mewn ystyr. Mewn achos o'r fath, mae'n ei gwneud yn ofynnol mabwysiadu "yr ystyr sydd orau am gysoni'r testunau, wrth ystyried amcan a diben y cytuniad".

12.9 Yn yr un modd, yn Hong Kong, mae'r Gorchymyn Dehongli a Chymalau Cyffredinol, yn darparu y dylai testunau Saesneg a Tsieineeg Gorchymyn fod yr un mor ddilys â'i gilydd, ond y bydd gan ddarpariaethau statud yr un ystyr yn nhestun dilys pob iaith.[6] Mae'r un peth yn wir yng Nghanada hefyd, lle mae dehongli deddfwriaeth yn gofyn am ystyriaeth o fersiynau Saesneg a Ffrangeg testunau.[7]

12.10 Mae'r Undeb Ewropeaidd yn deddfu mewn 23 o ieithoedd ar hyn o bryd ac mae

[4] Vienna, 23 Mai 1969, 1155 Cytuniad y Cenhedloedd Unedig Cyfres 331.

[5] Yearbook of the International Law Commission 1966 II. 225.

[6] Interpretation and General Clauses Ordinance, adrannau 10B(1) a (2).

[7] Deddf Cyfansoddiad 1867 (y Deyrnas Unedig), a 133; Deddf Ieithoedd Swyddogol, R.S.C., P. 31, para. 13 (1985). Gweler *Att Gen (Quebec) v. Blaikie et al*, [1979] 2 SCR 1016 ar [1022]. Gweler, yn gyffredinol, M Beaupre, Interpreting Bilingual Legislation (ail argraffiad 1986); P Côté, The Interpretation of Legislation in Canada (2000); R Sullivan (gol.), Driedger on the Construction of Statutes (3ydd arg 1994).

fersiynau pob iaith o ddarn o ddeddfwriaeth yr un mor ddilys.[8] Mae Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd wedi dod i'r casgliad yn unol â hynny fod "dehongliad o ddarpariaeth o gyfraith y Gymuned felly'n golygu cymharu fersiynau gwahanol ieithoedd".[9] Felly, mae gan darn o ddeddfwriaeth yr UE un ystyr ledled yr UE, i'w loffa lle bo'n briodol o ystyriaeth o fersiynau pob un o'r gwahanol ieithoedd.[10]

12.11 Dywedasom yn y papur ymgynghori:

> Rydym yn croesawu barn ymgyngoreion ar y dull priodol o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg.
>
> A yw ymgyngoreion o'r farn y bydd angen i bob dehongliad o'r gyfraith a ddeddfir yn ddwyieithog gan y Cynulliad Cenedlaethol neu a wneir yn ddwyieithog gan Lywodraeth Cymru ystyried fersiynau'r ddwy iaith?[11]

Gwersi o'r ymgynghoriad

12.12 Roedd ymgyngoreion yn cytuno'n gyffredinol fod angen i bob dehongliad o'r gyfraith a ddeddfir yn ddwyieithog ystyried fersiynau'r ddwy iaith. Dywedodd yr Athro Thomas Watkin:

> Y mater allweddol a nodir gan y papur ymgynghori yw na ellir caniatáu i fodolaeth dwy fersiwn o destun statudol wneud dim gwahaniaeth i'r dull y caiff ei ddehongli. Nid yw'n dderbyniol tybio na mynnu y gall rhywun ddibynnu ar y naill fersiwn neu'r llall yn unig er mwyn pennu'r bwriad deddfwriaethol. Mae'n rhaid ystyried bodolaeth y fersiwn arall wrth geisio ystyr deddfiad.

12.13 Yn yr un modd dywedodd Comisiynydd y Gymraeg:

> Dim ond trwy ystyried y ddwy iaith gyda'i gilydd y gellir dehongli'r gyfraith sydd wedi'i llunio yn ddwyieithog. Ymhellach, gellid dehongli mai dim ond drwy wneud hynny y gellir gweithredu bwriad y ddeddfwriaeth a chynnal statws cyfartal y ddwy iaith yn unol ag adran

8 Yr ieithoedd yw 24 iaith swyddogol i'r UE, ac eithrio'r Wyddeleg. Pennir yr ieithoedd swyddogol gan Reoliad Rhif 1 y Cyngor, dyddiedig 15 Ebrill 1958, sydd wedi'i ddiwygio yn dilyn derbyn pob Aelod-wladwriaeth newydd yn aelod. Ychwanegwyd yr Wyddeleg at ieithoedd swyddogol yr UE o 1 Ionawr 2007 trwy Reoliad 920/2005 OJ L156 18.6.05 t 3. Er bod telerau Rheoliad Rhif 1 fel y'i diwygiwyd yn rhoi'r argraff fod deddfwriaeth i gael ei chyhoeddi ym mhob un o'r ieithoedd, cyflwynodd erthygl 2 o'r Rheoliad diwygio "randdirymiad" o'r rhwymedigaeth i ddrafftio Deddfau swyddogol yn yr Wyddeleg am gyfnod sy'n amhenodol yn ymarferol.

9 Achos 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 3415 ar [18].

10 Yn Achos 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 33 ar [2] cyfeiriodd y Llys at ddarpariaeth y Cytuniad i lysoedd cenedlaethol gyfeirio cwestiynau ynghylch dehongli cyfraith yr UE ato gyda'r "amcan o sicrhau bod y gyfraith o dan yr holl amgylchiadau yr un fath ym mhob un o wladwriaethau'r Gymuned".

11 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 cwestiynau ymgynghori 12-1 a 12-2.

156 (1) Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a rhoi chwarae teg i'r holl bartïon mewn achos.

12.14 Dywedodd Cymdeithas Barnwyr Cymru:

> Ar unrhyw fater sy'n ymwneud â chyfieithu, mae'n rhaid ystyried y ddau fersiwn.

12.15 Fodd bynnag, dywedodd ymgyngoreion eraill mai dim ond mewn achosion lle y ceir anghysondeb rhwng fersiynau'r ddwy iaith neu amwysedd yn un ohonynt y bydd angen dadansoddiad manwl o ystyr y ddeddfwriaeth. Dywedodd Keith Bush CF:

> Yn y rhan fwyaf o'r achosion mae'n debyg y bydd pawb yn gytun bod ystyr y ddwy fersiwn yn union yr un fath. Dim ond mewn rhai achosion y bydd amwyster ystyr y ddeddfwriaeth yn golygu y bydd y Llys yn gorfod ystyried sut mae ystyr y ddeddf yn cael ei mynegi yn y ddwy iaith. Mae'n amlwg, wrth gwrs, na allai cynghorwyr cyfreithiol parti wneud eu gwaith yn iawn oni bai eu bod wedi ystyried a oes dadl yn codi sy'n seiliedig ar y ffordd y mynegir cysyniad yn y ddwy iaith.

12.16 Roedd David Gardner (Swyddfa Llys Gweinyddol Cymru) yn rhannu'r farn hon, a dywedodd yntau hefyd:

> Yn ymarferol, dim ond lle credir bod rhywfaint o wahaniaeth mewn ystyr rhwng y testunau Cymraeg a Saesneg y bydd angen i ddadansoddiad o'r fath ddigwydd mewn gwirionedd. Os, ym mhob achos lle mae gofyn i'r Llys Gweinyddol ddehongli statud, y bydd yn ofynnol i'r Llys ystyried fersiynau'r ddwy iaith, yna bydd y baich ar y Llys o safbwynt amser a darparu barnwyr dwyieithog yn helaeth, yn ddianghenraid, a bydd (heb hyfforddiant helaeth i ddarparu rhagor o farnwyr dwyieithog) i bob pwrpas yn amhosibl ei gyflawni.

Trafodaeth

12.17 Er mwyn i statws cyfartal dwy fersiwn o ddeddfwriaeth, o dan adran 156 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, gael unrhyw ystyr gwirioneddol, mae'n angenrheidiol i'r dehongliad o ddeddfwriaeth ddwyieithog roi ystyriaeth i fersiynau'r ddwy iaith. Byddai rhagdybio bod y ddau destun yn golygu'r un peth yn debygol o arwain at lysoedd yn dibynnu ar y testun Saesneg yn unig.

12.18 Rydym yn cymeradwyo'r dull o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog a eiriolir gan yr Athro Watkin. Mae hyn yn cydnabod bod yr union ystyr a roddir i destun pob iaith yn dibynnu ar ystyr y llall.

12.19 Mae gan hyn oblygiadau i hygyrchedd y gyfraith yn yr ystyr ei fod yn gofyn am hyfedredd yn y ddwy iaith er mwyn darganfod ystyr y ddeddfwriaeth. Mae hwn yn ganlyniad naturiol i ddeddfwriaeth mewn dwy iaith y mae'r ddwy ohonynt yn fynegiant yr un mor awdurdodol o fwriad deddfwriaethol.[12]

[12] Rydym yn ystyried sut y gellir bodloni'r gofyniad hwn am hyfedredd yn y Gymraeg a'r Saesneg isod.

12.20 Fodd bynnag, cytunwn hefyd â Mr Bush CF a Mr Gardner mai dim ond mewn amgylchiadau lle y ceir pryder bod gwahaniaeth rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg y bydd angen dadansoddiad manwl o'r ddau destun. Trown yn awr i ystyried sut y dylid datrys gwahaniaethau o'r fath yn fersiynau'r gwahanol ieithoedd.

Datrys anghysondebau rhwng y fersiynau Cymraeg a Saesneg

12.21 Yn ein papur ymgynghori, archwiliasom yr amrywiaeth o ddulliau a ddefnyddir i ddehongli testunau dwyieithog ac amlieithog mewn cyfraith ryngwladol, yng nghyfraith yr UE, yng Nghanada ac yn Hong Kong.[13]

Rheol ystyr a rennir

12.22 Yng Nghanada, gweithredir rheol ystyr a rennir er mwyn datrys anghysondeb rhwng fersiynau Saesneg a Ffrangeg deddfwriaeth. Mae hon yn ei gwneud yn ofynnol:

> Lle nad yw dwy fersiwn o statud dwyieithog yn dweud yr un peth, os yw un yn amwys a'r llall yn glir, rhagdybir mai'r ystyr a rennir gan y ddwy yw'r ystyr a fwriadwyd gan y ddeddfwrfa.[14]

12.23 Nid yw'r rheol ystyr a rennir yn un absoliwt. Nid yw ond un o nifer o reolau dehongli statudol. Mae'n gweithredu fel rhagdybiaeth yn hytrach na sail ddiffiniadol o ddehongli ac nid yw o reidrwydd yn trechu egwyddorion dehongli eraill.[15] Fel y mae'r Athro Côté wedi esbonio, pan mae'n amhosibl casglu beth yw'r ystyr a rennir, neu pan mae'n ymddangos yn anghydnaws â bwriad y ddeddfwrfa fel y nodir gan reolau dehongli cyffredin, yna dylid derbyn yr ystyr a gyrhaeddir trwy'r rheolau cyffredin.[16]

12.24 Yn *R v Daoust*, esboniodd Bastarache J y weithdrefn i'w dilyn wrth weithredu'r rheol, pan sylwir ar anghysondeb rhwng y fersiynau Saesneg a Ffrangeg. Mewn achos pan mai un fersiwn yn unig o'r ddeddfwriaeth sy'n amwys, yna mae'n rhaid nodi'r ystyr sy'n gyffredin i'r ddwy. Esboniwyd mai'r ystyr cyffredin yw'r un sy'n "glir ac nad yw'n amwys". Os nad yw'r naill fersiwn na'r llall yn amwys, neu os yw'r ddwy yn amwys, roedd Bastarache J o'r farn mai'r ystyr cyffredin fyddai'r fersiwn gulaf o'r ddwy fel arfer. Os yw'r ddwy fersiwn yn gwbl groes i'w gilydd, defnyddir dull bwriadus a chyd-destunol.[17]

[13] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 tt 12.1 i 12.66.

[14] R Sullivan, "The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation" (2004) 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985 ar 1012.

[15] *R. v. Compagnie Immobiliere BCN Ltee* [1979] 1 SCR 865 gan y Barnwr Gonthier ar tt 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 o'r mater hwn yn R Sullivan, "The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation" (2004) 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985 ar 1012 et seq.

[16] P A Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (3ydd arg 2000) t 324.

[17] *R. v. Daoust* [2004] SCR 217.

12.25 Mae sylwebwyr wedi nodi nifer o broblemau o ran y rheol ystyr a rennir. Er enghraifft, mae Salembier wedi beirniadu sail athronyddol y rheol ac wedi dweud bod arolwg o benderfyniadau llys Canada yn dangos bod llysoedd mewn gwirionedd wedi ffafrio fersiwn yr iaith a oedd yn arwain at weithrediad mwyaf cyson ac effeithiol y cynllun deddfwriaethol o dan sylw. Mewn ychydig mwy na hanner yr achosion a arolygwyd, yr ehangaf o'r ddau ystyr oedd hwnnw.[18]

Rhoi sylw i amcan a dibenion y statud

12.26 Dull amgen yw'r dull teleolegol neu fwriadol. Yn Hong Kong, er enghraifft, os yw rheolau cyffredin dehongli statud yn methu â datrys anghysondeb ieithyddol, yr ystyr sy'n cysoni'r testunau orau, o roi sylw i amcan a dibenion y statud, yw'r un a fabwysiedir.[19] Mae hyn adlewyrchu'r dull a ragnodir gan erthygl 33(4) o Gonfensiwn Vienna.

12.27 Mae hefyd yn debyg i ddull Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd o ddatrys gwahaniaethau, pan fo fersiynau'r gwahanol ieithoedd yn gwrthdaro, trwy gyfeirio at "ddiben a chynllun cyffredinol y rheolau y mae'n ffurfio rhan ohonynt".[20]

12.28 Yn ein papur ymgynghori, gofynasom y cwestiynau canlynol:

> Pa ddull y dylid ei fabwysiadu ar gyfer dehongli deddfwriaeth ddwyieithog pan fo testunau'r gwahanol ieithoedd yn cynnwys gwahanol ystyron?
>
> A ddylai llysoedd yng Nghymru a Lloegr ddefnyddio rheol rhannu ystyr? Os felly, o dan ba amgylchiadau y dylai fod yn berthnasol?
>
> 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?[21]

Gwersi o'r ymgynghoriad

12.29 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion o'r farn na fyddai mabwysiadu'r rheol ystyr a rennir yn ddull dehongli digonol. Yn hytrach, roedd y rhan fwyaf o ymgyngoreion o'r farn y dylid dilyn y broses arferol o ddehongli statudol, gyda'r nod o nodi diben, neu amcan, y ddeddfwriaeth trwy gyfeirio at fwriad y deddfwyr. Yn ogystal, roedd y rhan fwyaf o ymgyngoreion o'r farn hefyd na ddylid rhoi unrhyw sylw i

[18] P Salembier, "Rethinking the Interpretation of Bilingual Legislation: the Demise of the Shared Meaning Rule" (2003) 35 *Ottawa Law Review* 75. Gweler hefyd Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 12.35 i 12.44.

[19] 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) paragraffau 5.1 et seq.

[20] Gweler Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 12.19 i 12.34.

[21] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 12-3 i 12-5.

hanes drafftio'r ddeddfwriaeth.

12.30 Fe wnaeth Llywodraeth Cymru y sylwadau canlynol:

> Gan gydnabod mai mater i'r llysoedd yw penderfynu pa ddull i'w fabwysiadu, ymddengys i ni fod y "rheol ystyr a rennir" yn annigonol ar gyfer y dasg o ddehongli [...] Yn ein barn ni, dull mwy dibynadwy yw gweithredu safonau derbyniedig dehongli statudol o ran dwy fersiwn darpariaeth ddwyieithog i gyrraedd at yr un ystyr sydd fwyaf cydnaws â diben a chynllun y statud [...]
>
> Ni ddylid rhoi unrhyw ystyriaeth i'r modd y cafodd y ddeddfwriaeth ei drafftio wrth ddehongli'r ddeddfwriaeth. Yng nghyfundrefn Cymru, gosodir a diwygir Biliau, a chreffir arnynt, yn y Gymraeg a'r Saesneg. Mae'r ffaith y caiff testun dwyieithog Bil (neu ddiwygiad) ei greu trwy un dull yn hytrach na'r llall (ac mae'r dull hwn yn amrywio) yn amherthnasol i ddehongliad priodol deddfwriaeth. Cyflwynir y ddau destun i'r Cynulliad Cenedlaethol yr un pryd ac, os cânt eu deddfu, dylid eu trin yn gyfartal i bob pwrpas fel sy'n ofynnol gan y gyfraith. Mae'n egwyddor a dderbynnir ei bod yn ofynnol i lys, wrth ddehongli deddfwriaeth, bennu beth oedd bwriad y ddeddfwrfa ac nid, er enghraifft, penderfyniad y drafftiwr deddfwriaethol. Mae'r egwyddor hon yr un mor berthnasol i iaith y testun.

12.31 Barn yr Athro Watkin oedd:

> O ran sut y dylai'r llysoedd ymdrin â dehongli deddfwriaeth ddwyieithog, dadleuir mai'r peth gorau yw gadael i'r llysoedd eu hunain benderfynu a datblygu wrth i'r profiad o ddehongli deddfwriaeth o'r fath dyfu, a bod hynny bob amser cyn belled ag nad yw bodolaeth ail fersiwn yn cael ei diystyru fel rhywbeth nad oes ganddi unrhyw ran angenrheidiol i'w chwarae yn y broses.

12.32 Sylw Cymdeithas Barnwyr Cymru oedd:

> Ni ddylid rhoi unrhyw ffafriaeth i'r fersiwn yn yr iaith y cafodd y statud ei drafftio ynddi yn wreiddiol, oni bai bod 50% o'r holl ddeddfwriaeth yn cael ei drafftio yn Gymraeg. Os y fersiwn Saesneg fydd y fersiwn diffiniol bob tro, bydd llai o gymhelliad i gael y ddau fersiwn wedi'u drafftio mewn iaith glir a chytûn o'r cychwyn. Hefyd mae'n tramgwyddo'r egwyddor "statws cyfartal".

12.33 Roedd Keith Bush CF o'r farn:

> Byddai mabwysiadu rheol haearnaidd fel y rheol rhannu ystyr yn groes i'r realiti sy'n bodoli yng Nghymru. Mae'n rhagdybio bod y geiriau dan sylw wedi'u dewis trwy brosesau cyfartal. Er na fydd yn bosibl i wybod, trwy edrych ar y testun, pa iaith a gafodd blaenoriaeth wrth ddrafftio'r ddarpariaeth sydd o dan sylw, bydd angen cymryd i ystyriaeth y posiblrwydd fod un fersiwn yn gyfieithiad eithaf mecanistig o'r llall. Ni ddylid, felly, rhoi gormod o bwysau ar ddadansoddiad manwl o eiriau unigol. Yn hytrach, gan gymryd ystyr y

ddwy iaith i ystyriaeth, ynghŷd â phopeth arall sy'n wybyddus am y ddarpariaeth, dylid dod i gasgliad beth oedd bwriad y ddeddfwrfa.

12.34 Pwysleisiodd Comisiynydd y Gymraeg:

> ni ddylid rhoi mwy o bwys ar yr iaith y paratowyd y drafft cyntaf ynddi ac ni ddylid ystyried hanes drafftio'r ddeddfwriaeth. Ni fyddai hynny yn gydnaws â'r egwyddor fod statws cyfartal i'r ddwy iaith.

12.35 Roedd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) o'r farn:

> Mewn achosion lle y canfyddir bod testunau'r ddwy iaith yn dwyn ystyron gwahanol, dylid penderfynu beth oedd bwriad y deddfwr trwy ddefnyddio offer arferol dehongli statudol. Mae hyn yn golygu ystyried ei hanes deddfwriaethol, ac esboniadau a roddir gan Lywodraeth Cymru, er enghraifft. Ni ddylid rhoi mwy o bwysau ar fersiwn un iaith na'r llall mewn egwyddor, gan y bydd y ddwy iaith wedi cael eu defnyddio yn y broses ddeddfwriaethol. Dylai'r llysoedd weithredu rheol ystyr a rennir.

Casgliadau

PA MOR DDYMUNOL YW RHEOL YSTYR A RENNIR

12.36 Yn gyffredinol, roedd y mwyafrif o ymgyngoreion o'r farn fod y rheol ystyr a rennir yn "annigonol" ac yn groes "i'r realiti yng Nghymru". Mae hyn yn adlewyrchu cryfder y feirniadaeth o'r rheol a wnaed gan Paul Salembier, cyn-Gwnsler Cyffredinol Adran Gyfiawnder Canada, y cyfieriwyd ato uchod.[22] Nid yw'r rheol ystyr a rennir yn rhoi unrhyw gymorth wrth gysoni ystyron sy'n glir ond sy'n gwrthdaro. Nid ydyw ychwaith o reidrwydd yn rhoi canlyniad boddhaol ar gyfer dehongli lle bo fersiwn un iaith yn mynegi cysyniad mewn termau clir ond eang, a'r llall yn defnyddio iaith glir ond culach, gan rannu rhywfaint o dir cyffredin ond bod yna wahaniaethau hefyd; byddai'r rheol yn arwain at oruchafiaeth awtomatig i'r ystyr culaf o'r ddau, hyd yn oed os nad hwn oedd yr ystyr a fwriadwyd gan y ddeddfwrfa. Hyd yn oed lle bo un testun yn glir a'r llall yn amhenodol neu'n amwys, nid yw'r ystyr a rennir (sydd, trwy ddiffiniad, yn golygu ystyr y testun clir) o reidrwydd yn adlewyrchu'r polisi a fwriedir.[23] Felly, rydym o'r farn fod cyfiawnhad dros benderfyniad y mwyafrif o ymgyngoreion i wrthod y rheol ystyr a rennir.

RHOI YSTYRIAETH I HANES Y DRAFFTIO A'R DEDDFU

12.37 Roedd y rhan fwyaf o ymgyngoreion yn bendant eu barn hefyd na ddylid ystyried hanes y drafftio er mwyn datrys yr anghysondeb rhwng fersiynau'r ddwy iaith. Gan fod cyfarwyddiadau polisi a drafft gyntaf y Bil bron bob amser yn cael eu cynhyrchu yn y Saesneg, byddai hyn yn golygu'n anochel, lle bo anghysondeb, y byddai ystyried hanes y drafftio yn ffafrio'r fersiwn Saesneg bron bob amser. Pa un bynnag, ni fyddai'n briodol o angenrheidrwydd i ddibynnu ar dystiolaeth sy'n

[22] Y Cwnsler Cyffredinol sy'n drafftio deddfau Adran Gyfiawnder Canada, yn gyfatebol i'r cwnsleriaid deddfwriaethol yng Nghymru neu'r cwnsleriaid seneddol yn San Steffan.

[23] Mae Salembier yn rhesymu yn y cyd-destun hwn fod y testun amhendant yn debygol o adlewyrchu cyfarwyddiadau drafftio amhendant ac y gallai drafftiwr y testun clir fod wedi camddeall y cyfarwyddiadau.

ymwneud â hanes drafftio darn o ddeddfwriaeth. Ar ben hynny, fel y noda Llywodraeth Cymru, “wrth ddehongli deddfwriaeth mae’n ofynnol i lys bennu beth oedd bwriad y ddeddfwrfa ac nid, er enghraifft, bwriad y drafftiwr deddfwriaethol”. Byddai risg o gymylu’r gwahaniaethu hwn pe cyflwynid tystiolaeth ynghylch hanes drafftio Bil.

12.38 Wrth gwrs, fel y dangosodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) gallai fod o gymorth wrth benderfynu bwriad y ddeddfwrfa lle bo’i deddfwriaeth yn amwys i gyfeirio at ei hanes deddfwriaethol, yn unol â rheolau cyffredin dehongli statudol. Gallai’r Llys, er enghraifft, gyfeirio at ddatganiadau clir a wnaed gan Weinidog neu un arall o hyrwyddwyr y Bil, ynghyd â deunydd arall o’r Cynulliad fel y bo’r angen er mwyn deall datganiadau o’r fath a’u heffaith, yn nhrafodion y Cynulliad Cenedlaethol i lywio’r llys wrth benderfynu ar fwriad y ddeddfwrfa lle bo’r darpariaethau deddfwriaethol yn amwys, yn anodd eu deall neu’n arwain at ddiffyg synnwyr.[24]

Y DULL GORAU O DDEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG PAN FO TESTUNAU IEITHOEDD GWAHANOL YN DWYN YSTYRON GWAHANOL

12.39 Nid ydym yn argymell y dylid cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth sy’n rhagnodi dull barnwrol o ddehongli darpariaethau lle bo fersiynau Cymraeg a Saesneg yn amrywio. Rydym o’r farn y byddai rhagnodi dull penodol yn cyfyngu’n ormodol ar allu’r Llysoedd i ddatblygu dull addas i Gymru. Y gobaith yw y bydd yr ymarferiad o gymharu testunau yn y gwahanol ieithoedd wrth ddrafftio, a gymeradwywyd ym mhennod 11, yn osgoi achosion o anghysondeb i raddau helaeth. Pan fyddant yn digwydd er hynny, mater i farnwyr fydd datrys yr anghysondeb.

12.40 Wrth gwrs, mae’n rhaid mai nod yr ymarferiad ddehongli yw dehongli bwriad y ddeddfwrfa fel y mae’n ymddangos yn wrthrychol o’r testunau. Lle nad yw’n bosibl cyrraedd dehongliad sy’n gyson ag ystyr lythrennol fersiynau’r ddwy iaith, tueddwn i fod â’r farn mai’r ffordd orau o benderfynu beth yw’r bwriad deddfwriaethol yw trwy gyfeirio at ddiben neu amcan y ddeddfwriaeth fel y maent yn ymddangos o’r testunau yn hytrach na chwilio am ystyr a rennir.

Swyddogaeth cyngor ieithyddol arbenigol

12.41 Yn ein papur ymgynghori, fe wnaethom nodi safbwynt Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) fod y sefyllfa bresennol, pryd y bydd yn digwydd yn aml nad yw’r barnwr sy’n gwrando ar yr achos yn rhugl yn y Gymraeg, yn galw am gyfraniad arbenigwr sy’n meddu ar wybodaeth ieithyddol, sgiliau cyfieithu a lefel o arbenigedd cyfreithiol. Mae’n dadlau, fodd bynnag, mewn achosion lle all y llys ei hun werthuso testun Cymraeg, os yw’r arbenigwr yn pennu ystyr y testun mewn dwy iaith, bydd yr arbenigwr yn mabwysiadu swyddogaeth y barnwr. Mae hyn, meddai, yn debygol o godi pryderon difrifol o ran trefn briodol y gyfraith a thegwch.[25]

12.42 Cytunwn ei bod yn hanfodol diffinio swyddogaeth unrhyw berson sy’n darparu

[24] *Pepper v Hart* [1993] AC 593.

[25] Gweler C F Huws, “The Law of England and Wales: Translation in Transition” (2015) 22(1) *International Journal of Speech Language and the Law* 1 ar tt 6 i 7; C F Huws, “The day the Supreme Court was unable to interpret statutes” (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221 ar 229.

cymorth ieithyddol i'r barnwr. Gofynasom felly:

> 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?[26]

Gwersi o'r ymgynghoriad

12.43 Roedd yr ymgyngoreion yn unfrydol eu barn y dylai barnwyr, yn ddelfrydol, fod yn ddigon rhugl yn y Gymraeg i allu dehongli deddfwriaeth Cymru yn ddwyeithog. Esboniodd Llywodraeth Cymru

> Er y gallai cyfieithwyr neu "ymgynghorwyr" chwarae rhan mewn rhai amgylchiadau, gall gwahaniaethu rhwng cwestiwn ieithyddol o ffaith a materion o gyfraith fod yn anodd, neu mewn rhai achosion, yn amhosibl. Yn ein barn ni, efallai na fydd tystiolaeth arbenigol yn ddigonol, felly, ar gyfer y dasg a osodwyd gan Senedd y Deyrnas Unedig mewn perthynas â dehongliad priodol o ddeddfwriaeth ddwyieithog Cymru. Yn ddelfrydol, dylid sicrhau bod digon o farnwyr medrus yn y Gymraeg i allu ymdrin â'r materion sy'n codi. Byddai hyn yn gofyn am ymdrech barhaus i wella sgiliau Cymraeg y barnwyr presennol a phenodi mwy o farnwyr sy'n gallu gweithio yn y ddwy iaith. Fodd bynnag, mae hyn yn annhebygol o fod yn ymarferol, o leiaf yn y tymor byr. Dylid rhoi ystyriaeth hefyd i drefniadau amgen i gynorthwyo barnwyr nad ydynt yn deall y Gymraeg i safon ddigonol; er enghraifft, trefniadau ar gyfer dyrannu ail farnwr "asesu" sy'n medru'r Gymraeg i achosion lle cyfyd cwestiynau yn annisgwyl ynghylch cysondeb testunau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth. Mae awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr yn ychwanegu at y cymhlethdod hwn, gan fod cyfreithiau Cymru'n ymestyn i Gymru a Lloegr a gellir cychwyn achosion sy'n ymwneud â chyfreithiau (dwyieithog) Cymru, a gwrando arnynt, ledled Lloegr yn ogystal ag yng Nghymru.

12.44 Roedd nifer o ymgyngoreion o'r farn y dylai tystiolaeth arbenigol a chymorth ieithyddol fod ar gael i gynorthwyo'r llys. Er enghraifft, awgrymodd Cymru'r Gyfraith y dylai'r llys gael "cymorth cyfieithydd o'r Uned Gymraeg fel asesydd a benodwyd gan y llys". Dywedodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) y dylid caniatáu tystiolaeth arbenigol mewn perthynas ag "ystyr y naill destun neu'r llall", yn union fel y byddai'n cael ei chaniatáu gyda therminoleg dechnegol. Fodd bynnag, pwysleisiodd y Fonesig Rosemary y byddai'n fanteisiol ddyrannu achosion i farnwr dwyieithog pan fo angen tystiolaeth arbenigol ar ystyr y testun Cymraeg.

12.45 Pwysleisiodd Comisiynydd y Gymraeg fod angen cymryd camau i gynyddu nifer y barnwyr sy'n gallu dehongli deddfwriaeth yn ddwyieithog. Cydnabu Comisiynydd y Gymraeg y dylai ymgynghorwyr ieithyddol fod yn gallu cynorthwyo'r llys yn y cyfamser. Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn na fyddai cyfieithwyr yn addas i gyflawni'r swyddogaeth hon oherwydd yr angen iddynt feddu ar sgiliau

cyfreithiol, yn ogystal â sgiliau ieithyddol, o safon uchel.

12.46 Roedd Mr Bush CF o'r farn nad oedd darparu cymorth i'r llys, boed ar ffurf tystiolaeth arbenigol neu asesydd ieithyddol, yn ddewis derbyniol i gymryd lle barnwr dwyieithog:

> Ni ddylid trin y Gymraeg fel iaith estron neu fel 'jargon' technegol. Mewn achos lle bo dehongliad y ddeddf yn gofyn am ystyriaeth o ystyr y testun Cymraeg dylai barnwr sy'n deall Cymraeg fod yn aelod o'r Llys.

Casgliad

12.47 O ystyried cydraddoldeb y statws cyfreithiol rhwng fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth, y dyhead hirdymor angenrheidiol yw sicrhau bod niferoedd digonol o farnwyr, sy'n gallu gweithio yn y Gymraeg, ar gael i eistedd ar unrhyw achos sy'n cynnwys yr angen i gymharu fersiynau o ddeddfwriaeth yn y ddwy iaith. Golyga hyn na fyddai risg bod dehonglwr yn camfeddiannu swyddogaeth y barnwr wrth ddehongli'r ddeddfwriaeth Gymraeg.

12.48 Mae Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi Cymru wedi rhoi gwybod i ni faint o farnwyr sy'n gallu cynnal gwrandawiadau yn y Gymraeg yn 2016:

(1) 11 allan o 31 o Farnwyr Cylchdaith;

(2) 3 allan o 8 Dirprwy Farnwr Cylchdaith;

(3) 4 allan o 48 o Gofnodwyr;

(4) 7 allan o 23 o Farnwyr Rhanbarth;

(5) 3 allan o 6 Barnwr Rhanbarth (Llysoedd Ynadon); a,

(6) 11 allan o 49 o Ddirprwy Farnwyr Rhanbarth.

12.49 Caiff rhai Barnwyr Cylchdaith sy'n gallu siarad Cymraeg eu grymuso i eistedd fel Dirprwy Farnwyr Uchel Lys o dan adran 9 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981. Mae o leiaf 15 o farnwyr wrthi'n dysgu Cymraeg ar hyn o bryd.

12.50 Mae cyfleoedd i gynyddu'r garfan o farnwyr Cymraeg eu hiaith. Er enghraifft, dros y blynyddoedd diwethaf, mae'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol wedi mynnu bod rhuglder yn y Gymraeg yn hanfodol ar gyfer rhai penodiadau i'r farnwriaeth neu'r ynadaeth yng Nghymru.[27]

12.51 Rydym yn cytuno â Keith Bush CF ei bod yn debygol yn y rhan fwyaf o achosion y bydd pawb yn cytuno mai'r un ystyr sydd i fersiynau'r ddwy iaith. Roedd barn yr

[26] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 cwestiwn ymgynghori 12-6.

[27] Gweler, yn gyffredinol, Syr David Lloyd Jones, "The Machinery of Justice in a Changing Wales" (2010) 14 *Transactions of the Honourable Society of the Cymmrodorion (New Series)* 123.

ymgyngoreion yn rhanedig ynghylch y ffordd orau o gynorthwyo barnwyr mewn achosion pan nad oedd cytundeb. Daeth dau awgrym i'r amlwg o'r ymgynghoriad.

12.52 Un dewis, a awgrymwyd gan Sefydliad Cymru'r Gyfraith, yw penodi dehonglydd o'r Uned Gymraeg i gynorthwyo'r Llys. Fodd bynnag, mae nifer o broblemau yn gysylltiedig â hyn. Y gyntaf, a nodwyd gan Gomisiynydd y Gymraeg, yw nad oes gan ddehonglwyr yr arbenigedd digonol i allu cynorthwyo barnwyr. Roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y byddai'n angenrheidiol iddynt feddu ar sgililau cyfreithiol yn ogystal ag "ymwybyddiaeth o ffynonellau ieithyddol a chyfreithiol Cymraeg a Saesneg i gyfeirio atynt wrth gynghori ar ystyr terminoleg, geirfa a chymalau penodol yn y Gymraeg a'r Saesneg". Yn ogystal, gallai dehonglydd neu arbenigwr ieithyddol arall, wrth benderfynu ar ystyr termau Cymraeg penodol, gamfeddiannu rôl y barnwr, fel y nodwyd gennym uchod.

12.53 Dewis arall, a awgrymwyd gan Lywodraeth Cymru, yw i ail farnwr gael ei benodi i gynorthwyo mewn achosion lle cyfyd problemau wrth ddehongli fersiwn Gymraeg o ddeddfwriaeth. Byddai gan y barnwr hwn y sgiliau ieithyddol a chyfreithiol angenrheidiol. Byddai'r barnwr Cymraeg ei iaith yn cynorthwyo â'r mater o ddehongli yn unig. Byddai'r ffaith mai barnwr sy'n cynorthwyo yn lleddfu'r pryderon a fyddai'n gysylltiedig â dehonglwr yn tanseilio rôl y barnwr.

12.54 Amrywiaeth ar y dewis hwn yw cael proses gyfeirio, fel y gellir penderfynu ar y mater o ddehongli'r ddeddfwriaeth Gymraeg mewn trafodion ar wahân. Byddai angen i'r trafodion gwreiddiol gael eu gohirio hyd nes y gwneid penderfyniad. Mae cynsail i broses o'r fath yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, sy'n galluogi unrhyw lys neu dribiwnlys i atgyfeirio "mater datganoli", megis pa un a yw un o Ddeddfau'r Cynulliad o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, at lys uwch i benderfynu.[28]

12.55 Nid ydym yn cefnogi creu swyddogaeth i bobl o unrhyw alwedigaeth heblaw barnwyr yn y broses ddehongli, am y rhesymau a nodwyd gan Lywodraeth Cymru. Mae rhywfaint o fanteision i'r dewisiadau "asesydd barnwrol" ac "atgyfeirio", ond rydym yn amau a fyddent yn foddhaol yn ymarferol. Mae'r ddau ddewis yn hollti proses y treial, mewn ffordd artiffisial o bosibl, ac y byddent yn golygu bod achosion yn cael eu gohirio. Nid ydym wedi ein hargyhoeddi bod llawer o fudd gwirioneddol mewn gwneud darpariaeth arbennig ar gyfer amgylchiadau sy'n debygol o fod yn eithriadol. Nid ydym felly o'r farn fod achos digon cryf inni argymell y dewisiadau hyn.

12.56 Deuwn i'r casgliad mai'r ateb, mewn amgylchiadau lle cyfyd mater o ddehongli deddfwriaeth Gymraeg, yw i reolau'r llys ei gwneud yn ofynnol i barti roi rhybudd ymlaen llawn o fwriad i godi mater o'r fath. Dylai'r achos gael ei restru gerbron barnwr priodol, Cymraeg ei iaith.

[28] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 9, paragraffau 6 i 8.

PENNOD 13
CYHOEDDI DEDDFWRIAETH YN SWYDDOGOL

CYFLWYNIAD

13.1 Er mwyn i'r gyfraith fod yn hygyrch, mae'n rhaid inni allu dod o hyd iddi. Yn y papur ymgynghori, esboniasom sut y mae diffyg ar hyn o ran hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Ystyriasom sut y gellid cyhoeddi deddfwriaeth mewn ffordd sy'n darparu mynediad am ddim i'r cyhoedd at ddeddfwriaeth gyfoes, a honno'n ddeddfwriaeth sy'n rhwydd ei defnyddio. Fe wnaethom hefyd asesu pa mor effeithiol oedd deunyddiau eilaidd, megis nodiadau esboniadol, canllawiau, sylwadau, a gwerslyfrau fel cynorthwyon i ddeall y gyfraith.[1]

13.2 Fe wnaethom nodi yn ein papur ymgynghori nad oes unrhyw ffynhonnell o ddeddfwriaeth gyfoes yn y Deyrnas Unedig sydd ar gael am ddim ar adeg ei defnyddio. Mae hyn yn rhwystr sylfaenol i hygyrchedd. Yn ogystal, nid yw ffynonellau o ddeddfwriaeth ar-lein, deunyddiau eilaidd a gwerslyfrau yn adlewyrchu'n gyson y gwahaniaeth cynyddol rhwng cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr mewn dull cywir na chlir. Mae cyflwr darniog ac anhylaw y ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru yn gwaethygu'r sefyllfa. Golyga hyn y gall fod yn hynod o anodd pennu beth yw'r gyfraith yng Nghymru.

13.3 Nid yw'n ddim syndod felly mai hon oedd y rhan o'r prosiect a ddenodd y diddordeb mwyaf gan ymgyngoreion. Yr hyn yr oedd ar bobl ei eisiau mewn gwirionedd oedd gallu chwilio ar-lein neu mewn llyfr am ateb i gwestiwn cyfreithiol a bod yn hyderus bod y gyfraith a ganfyddent yn gywir, yn gyfoes ac ar gael yn ei chyfanrwydd mewn un lle. Roedd ar ymgyngoreion hefyd eisiau i esboniadau o'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, megis yr hyn a ganfyddid mewn gwerslyfr, fod ar gael yn helaethach.

13.4 Ym mhennod 1 esboniasom fod rheolaeth y gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i ddinasyddion allu cael mynediad at y gyfraith sy'n gymwys iddynt hwy.[2] Crybwyllwyd gennym fod nifer y bobl sy'n edrych ar ddeddfwriaeth ar-lein yn sylweddol ac yn cynyddu'n barhaus.

13.5 Yn y bennod hon, rydym yn edrych yn gyntaf ar sut y caiff deddfwriaeth ei chyhoeddi. Yn y ddwy bennod dilynol, rydym yn ystyried hefyd sut y gallai gwefan gyfreithiol i Gymru ddarparu'r gwasanaeth gorau bosibl i boblogaeth Cymru, ac awn ymlaen i ystyried sut y gall addysg gyfreithiol a darpariaeth gwerslyfau a sylwadau helpu i wella'r ddealltwriaeth o'r gyfraith yng Nghymru.

CYFRIFOLDEB DROS GYHOEDDI DEDDFWRIAETH

13.6 Yn y papur ymgynghori, esboniasom fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi

[1] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 6.

[2] Archwiliasom reolaeth y gyfraith yn fwy manwl yn Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 1.

cydnabod cyfrifoldeb dros sicrhau bod cyfraith statud ar gael i'r cyhoedd.[3] Nid oes, fodd bynnag, unrhyw rwymedigaeth statudol ar Lywodraeth Cymru, nac yn wir ar Lywodraeth y Deyrnas Unedig, i gyhoeddi cyfraith statud, i wneud hynny am ddim, nac i sicrhau ei bod ar gael ar-lein. Yr unig fersiwn awdurdodol a swyddogol o Ddeddf Seneddol yw'r fersiwn a gedwir yn Nhŷ'r Arglwyddi pan gaiff Deddf ei phasio.[4] Yn ymarferol, fodd bynnag, caiff copïau o Ddeddfau a gyhoeddir gan Argraffydd y Frenhines eu trin yn rhai awdurdodol.[5]

13.7 Gan Argraffydd y Frenhines ar ran y Goron y mae'r cyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth fel y'i deddfir. Penodir Argraffydd y Frenhines gan y Frenhines trwy Freinlythyrau.[6] Mewn perthynas â Deddfau Senedd ac is-ddeddfwriaeth a grëir yn San Steffan, swyddogaeth Argraffydd y Frenhines yw trefnu ar gyfer eu cyhoeddi.[7] Mae'r ddyletswydd hon yn ymestyn at gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru.[8]

13.8 Nid oes gan Argraffydd y Frenhines gyfrifoldeb cyfreithiol ar hyn o bryd dros gyhoeddi'r holl ddeddfwriaeth ddatganoledig. Mae gan Argraffydd y Llywodraeth dros Ogledd Iwerddon gyfrifoldeb dros ddeddfwriaeth Gogledd Iwerddon. Yn sgil Adran 92 o Ddeddf yr Alban 1998, sefydlwyd Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban gyda chyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yr Alban. Mae Senedd yr Alban wedi gwneud darpariaeth fanwl ar gyfer argraffu a chyhoeddi deddfwriaeth yr Alban o dan Ddeddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (Yr Alban) 2010 (Deddf 2010). Er enghraifft, mae adran 39 o Ddeddf 2010 yn ei gwneud yn ofynnol i Glerc Senedd yr Alban sicrhau bod Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban yn derbyn copïau o Ddeddfau Senedd yr Alban cyn gynted ag y bo'n ymarferol ar ôl iddynt dderbyn Cydsyniad Brenhinol. Mae Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban yn atebol i Weinidogion yr Alban.

13.9 Ar hyn o bryd, delir swyddi Argraffydd y Frenhines, Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban ac Argraffydd y Llywodraeth (yng Ngogledd Iwerddon) gan yr un unigolyn, sydd hefyd yn Rheolwr Llyfrfa Ei Mawrhydi.

13.10 Yn ymarferol, caiff y swyddogaeth o gyhoeddi deddfwriaeth ei chyflawni gan yr Archifau Gwladol. Gan weithio mewn partneriaeth, mae'r Archifau Gwladol a'r

[3] Hansard (HC), 13 Mehefin 1991, cyf 529, colofnau 613-614. Gweler hefyd, Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 6.

[4] I gael esboniad pellach, gweler D Greenberg, *Craies on Legislation* (12ed rhifyn 2010) para 9.2.5.

[5] Mae Adran 19 (1)(c) o Ddeddf Dehongli 1978 yn darparu'n gyffredinol y dylid darllen cyfeiriad mewn un Ddeddf at y llall fel petai'n cyfeirio at fersiwn Argraffydd y Frenhines o'r Ddeddf, neu at y fersiwn y argraffwyd o dan oruchwyliaeth neu awdurdod Llyfrfa Ei Mawrhydi.

[6] Gweler HL Deb, Tachwedd 2, 1998 cc. 14-15.

[7] Gweler D Greenberg, *Craies on Legislation* (12ed rhifyn 2010) para 9.2.7 a Deddf Offerynnau Statudol 1946 adrannau 2 a 3.

[8] Mae cyfrifoldeb am yr olaf yn statudol, ac fe'i pennir yn Neddf Offerynnau Statudol 1946 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) a Rheoliadau Offerynnau Statudol 1947.

Llyfrfa[9] wedi creu gwefan, legislation.gov.uk, sy'n cyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth ar-lein.

13.11 Cafodd legislation.gov.uk ei lansio ym mis Gorffennaf 2010, a chaiff ei rheoli gan yr Archifau Gwladol. Gan adlewyrchu'r galw cyhoeddus i gael mynediad at ddeddfwriaeth, mae'r gronfa ddata ar gael i bawb sy'n gallu mynd ar y rhyngrwyd. Dengys ymchwil defnyddwyr yr Archifau Gwladol fod amrywiaeth eang o ddinasyddion yn defnyddio'r gwasanaeth hwn, gan gynnwys cyfreithwyr a'r rheini nad oes ganddynt unrhyw hyfforddiant cyfreithiol. Mae legislation.gov.uk yn cynnig mynediad at holl ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig, Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon a ddeddfwyd ers 1988, a'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth gynharach. Mae'n anelu at gyhoeddi deddfwriaeth o fewn 24 awr o'i deddfu. Mae gan y gronfa ddata faes penodol i Gymru, gan gynnwys fersiynau Cymraeg a Saesneg o Ddeddfau'r Cynulliad ac offerynnau statudol a wnaed gan Weinidogion Cymru.

13.12 Gwnaethom nodi yn y papur ymgynghori nad oedd y wefan yn gwbl gyfoes o ran ymgorffori diwygiadau diweddarach i ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Yn anffodus, mae hyn yn dal i fod yn wir. Rydym yn dychwelyd at y pwnc hwn isod.

13.13 Yn Seland Newydd, mae'n ofynnol i Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol gyhoeddi deddfwriaeth yn electronig yn ogystal ag ar ffurf brintiedig o dan Ddeddf Deddfwriaeth 2012. Yn ogystal, gall Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol gyhoeddi fersiynau swyddogol o ddeddfwriaeth ar ffurf electronig a phrintiedig, a rhagdybir bod y fersiynau hyn yn gywir. Mae Deddf 2012 yn ei gwneud yn ofynnol hefyd i fersiynau electronig o ddeddfwriaeth, cyn belled â bod hynny'n ymarferol, ar gael am ddim bob amser ar y wefan a gynhelir gan Lywodraeth Seland Newydd neu ar ei rhan. Mae hyn yn diogelu mewn statud gyfrifoldeb Llywodraeth Seland Newydd dros sicrhau bod deddfwriaeth ar gael.

13.14 Gofynasom felly'r cwestiynau ymgynghori canlynol:

> A ddylai cyfrifoldeb y Llywodraeth i gyhoeddi cyfraith statud am ddim fod yn destun dyletswydd statudol?
>
> Os felly, a ddylai'r ddyletswydd ymestyn i sicrhau bod deddfwriaeth ar gael ar-lein?[10]

Gwersi o'r ymgynghoriad

13.15 Roedd pob un o'r ymgyngoreion a ymatebodd i'r ddau gwestiwn ymgynghori hyn o'r farn y dylai fod dyletswydd statudol ar Lywodraeth Cymru i gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru. Roedd nifer sylweddol o ymgyngoreion o'r farn fod cyfiawnhad dros orfodi'r rhwymedigaeth hon fel mater

[9] Sefydlwyd Llyfrfa Ei Mawrhydi (HMSO) yn 1786. Hi yw deilydd hawlfraint y Goron a hi sydd wedi bod yn argraffydd a chyhoeddwr swyddogol pob Deddf Seneddol ers 1889. Mae adain gyhoeddi Llyfrfa Ei Mawrhydi wedi cael ei phreifateiddio bellach, a'i hail-frandio fel y Llyfrfa. Caiff swyddogaethau swyddogol Llyfrfa Ei Mawrhydi eu cyflawni bellach gan yr Archifau Gwladol, adran anweinidogol.

[10] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 6-1 a 6-2.

o egwyddor gyfansoddiadol. Esboniodd ymgyngoreion fod rheolaeth y gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i unigolion sy'n ddarostyngedig i'r gyfraith allu cael mynediad ati. Fel y dywedodd un o'r ymgyngoreion, mae'n 'annioddefol' y gallai unigolion gael eu heffeithio gan ddeddfwriaeth nad yw ar gael yn ddirwystr iddynt.

13.16 Cyfeiriodd rhai ymgyngoreion at yr anawsterau ymarferol y maent yn eu profi ar hyn o bryd oherwydd diffyg deddfwriaeth gyfoes sydd ar gael yn rhwydd. Er enghraifft, mae angen i'r Ymddiriedolaeth Genedlaethol, sydd â'r dasg o ofalu am safleoedd hanesyddol a safleoedd o arwyddocâd diwylliannol yng Nghymru a Lloegr, droi at ddeddfwriaeth er mwyn cyflawni'r cyfrifoldeb hwn. Mae gweithgareddau'r Ymddiriedolaeth Genedlaethol yn golygu bod cyfran fawr o'r gwaith cyfreithiol y mae'n ei gyflawni yn ymwneud â chyfraith eiddo.

13.17 Dywedodd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol fod diffyg fersiynau awdurdodol, cyfoes o ddeddfwriaeth sydd ar gael am ddim, yn golygu y caiff ei gorfodi i danysgrifio i ddarparwyr masnachol. Roedd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol yn rhagweld y byddai'n parhau i orfod talu darparwyr masnachol i gael mynediad at ddeddfwriaeth sy'n gymwys yn Lloegr yn unig, ond y byddai gosod dyletswydd statudol ar Lywodraeth Cymru i gyhoeddi cyfraith statud gyfoes yn "gosod safon". Byddai gorfodi rhwymedigaeth ar Lywodraeth Cymru i gyhoeddi deddfwriaeth yn helpu i leddfu'r problemau hyn.

13.18 Disgrifiodd ymgyngoreion eraill y buddion a ddeuai yn sgil gorfodi rhwymedigaeth ar Lywodraeth Cymru i gyhoeddi deddfwriaeth Cymru am ddim ar-lein. Roedd y rhain yn cynnwys yr hwylustod o gael mynediad at ddeddfwriaeth, cost is cyhoeddi deddfwriaeth ar-lein a'r posibilrwydd o ddiwygio deddfwriaeth ar-lein yn gyflymach. Amlygodd Keith Bush CF hefyd mai cyhoeddi ar-lein yw'r dull modern o gyfathrebu, a'i fod yn gyfrwng addas ar gyfer corff o wybodaeth sy'n datblygu'n gyson trwy broses o ddiwygiadau statudol. Yn ogystal, dywedodd Cymdeithas Barnwr Cymru fod sicrhau mynediad ar-lein at ddeddfwriaeth yn arbennig o bwysig o ystyried bod Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi wrthi'n cynnal rhaglen ddiwygio i ddigidoleiddio'r llysoedd.

13.19 Nododd nifer o ymgyngoreion hefyd y byddai angen i'r ddeddfwriaeth a gyhoeddir ar-lein fod yn awdurdodol, er mwyn iddo fod y brif ffynhonnell o wybodaeth i'r cyhoedd. Cyfeiriodd y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) at y risgiau o ddibynnu ar chwiliadau cyffredinol ar y we a allai godi gwybodaeth nad yw'n gyfoes, a nododd y dylai fod eglurder yn y gyfraith ynghylch y cyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth Cymru am ddim.

Dyletswydd statudol i gyhoeddi?

13.20 Roedd ymatebion ymgyngoreion yn tynnu sylw at yr angen i ddeddfwriaeth gael ei chyhoeddi am ddim ar-lein ar ffurf gyfoes. Cefnogwn y farn honno'n llwyr. Cwestiwn arall yw pa un a ddylai dyletswydd o'r fath gael ei diogelu mewn statud, ac ar bwy y dylid ei gorfodi.

13.21 O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, mae cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol yn cynnwys:

> Trefniadau ar gyfer argraffu Deddfau'r Cynulliad, is-ddeddfwriaeth a wneir o dan Fesurau a Deddfau'r Cynulliad, ac is-ddeddfwriaeth arall a wneir gan Weinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler

Cyffredinol[11].

13.22 Nid yw'r Ddeddf yn diffinio'n bendant yr hyn sy'n cyfrif fel "argraffu". Nid yw'r adran hon yn mynd ati'n bendant i roi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ar gyfer cyhoeddi deddfwriaeth ar-lein.

13.23 Yn y papur ymgynghori, dywedasom ei bod y tu hwnt i gwmpas y prosiect hwn i benderfynu ymhle y dylai'r cyfrifoldeb sefydliadol mewnol fod o ran cyhoeddi deddfwriaeth Cymru.[12] Cafodd y trefniadau ar gyfer y cyfrifoldebau dros gyhoeddi deddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol eu trafod wrth i Fil Llywodraeth Cymru 2006 fynd trwy'r Senedd. Cynigiwyd gwelliant i'r Bil i greu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru. Ymatebodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig drwy ddweud:

> Mae cadw'r cyfrifoldeb hwnnw [dros gyhoeddi holl ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig] mewn un corff yn sicrhau cydlyniaeth yn yr ystyr fod holl ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig ar gael ar ffurf gyson ac o un lleoliad. Byddai'r [gwelliant hwn] yn torri ar draws y trefniant hwnnw.[13]

13.24 Roedd rhai ymgyngoreion, fodd bynnag, wedi mynegi barn ar fanteision posibl cael Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru a'r cynsail a osodwyd wrth greu Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban.

13.25 Barn Llywodraeth Cymru oedd bod

> ... mantais i wneud y broses o gyhoeddi deddfwriaeth Cymru yn fwy tryloyw, ac mewn egwyddor, dylid penodi Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru, a allai fod yn destun dyletswydd statudol addas.

13.26 Fe wnaeth y Fonesig Butler fynegi angen am

> ... eglurder yn y gyfraith o ran pwy sydd â'r cyfrifoldeb dros gyhoeddi cyfraith statud ac am ddim.

13.27 Un o'r seiliau rhesymegol dros greu Argraffydd y Frenhines ar wahân ar gyfer yr Alban oedd

> Sicrhau bod gan senedd yr Alban a gweinyddiaeth yr Alban radd briodol o reolaeth dros y trefniadau ar gyfer cyhoeddi Deddfau senedd yr Alban a deunydd a gynhyrchir gan weinyddiaeth yr Alban. Bydd senedd yr Alban yn gallu deddfu i roi swyddogaethau ychwanegol i Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban, er enghraifft, mewn perthynas ag argraffu a chyhoeddi gwaith yr Alban. Fel awdurdod cyhoeddus yr Alban, gallai'r senedd ddeddfu ynghylch cyllid a derbyniadau'r swyddfa a byddai'n gallu darparu ar gyfer Gweinidogion yr Alban i roi cyfarwyddiadau mewn cysylltiad â

[11] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7, para 13.

[12] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 6 para 6.4.

[13] *Hansard* (HL) 6 Mehefin 2006, colofnau 1220 a 1221.

gweithredu ei swyddogaethau.[14]

13.28 Adlewyrchwyd hyn hefyd yn y nodiadau esboniadol i Ddeddf yr Alban 1998:

> Y bwriad yw sicrhau bod gan Senedd yr Alban a Gweinyddiaeth yr Alban radd briodol o reolaeth polisi dros y trefniadau ar gyfer cyhoeddi ac argraffu Deddfau Senedd yr Alban a deunydd a gynhyrchir gan Weinyddiaeth yr Alban.[15]

13.29 Argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol fod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymarferoldeb a dichonoldeb sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru.[16] Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod yn gwneud hynny.

13.30 Rydym yn dal i fod o'r farn mai mater i Lywodraethau Cymru a'r Deyrnas Unedig yw penderfynu, yn rhan o'r setliad datganoli, sut y dylai'r cyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth yng Nghymru gael ei ddyrannu'n ymarferol. Roedd ein cwestiynau ymgynghori yn cyfeirio at y cyfrifoldeb sydd hyd yma wedi'i gadw gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig (sydd, fel y gwelsom, wedi gwrthsefyll creu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru mewn dadleuon yn ystod hynt Deddf Llywodraeth Cymru 2006). Nid ydym yn mynegi unrhyw farn o ran pa un a ddylid cael Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru, nac ychwaith pa un a ddylai'r cyfrifoldeb terfynol am gyhoeddi gael ei drosglwyddo o San Steffan i Gaerdydd.

13.31 Gwelwn werth i wneud y ddyletswydd (lle bynnag y'i delir) i gyhoeddi'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr yn un statudol, ond nid ydym o'r farn y dylem argymell hyn yn ffurfiol gan fod ein cylch gorchwyl wedi ei gyfyngu i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

Cadw deddfwriaeth yn gyfoes

13.32 Esboniasom yn y papur ymgynghori mai un o nodweddion sylfaenol a hanfodol adnodd ar-lein ar gyfer deddfwriaeth yw y dylai fod yn gyfoes o ran ymgorffori gwelliannau a wneir i ddeddfwriaeth; fe wnaethom ddisgrifio hyn fel "deddfwriaeth gyfoes".[17] Gall darparu mynediad at ddeddfwriaeth nad yw'n gyfoes fod yn gamarweiniol ac nid yw'n diwallu'r angen i ddarparu mynediad at y gyfraith. Heb ddeddfwriaeth gyfoes, mae'n angenrheidiol mynd ati i dynnu ynghyd pob diwygiad i ddarn o ddeddfwriaeth er mwyn penderfynu beth yw'r fersiwn gyfredol. Mae hyn yn waith manwl sy'n cymryd amser, ac mae bron yn amhosibl i rywun heb hyfforddiant cyfreithiol. Ar ben hyn, mae gwybod nad yw cronfa ddata wedi ei diweddaru ym mhob agwedd yn anochel yn lleihau'r hyder ynddi ac yn tanseilio ei defnyddioldeb. Mae'n bosibl mai'r gallu i gael mynediad at ddeddfwriaeth gyfoes ar-lein oedd y gwelliant y gofynnwyd amdano'n fwyaf cyson mewn cyfarfodydd ymgynghori ac mewn ymatebion ysgrifenedig i'r ymgynghoriad.

[14] *Hansard* (HL) 2 Tachwedd 1998, cyf 549, colofnau 12 a 13.

[15] Gweler http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/notes/division/3/48/12 (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[16] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) argymhelliad 34.

[17] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 6.18 i 6.28.

13.33 Ym mhenodau 2 i 5, gwnaethom argymhellion sydd â'r nod o hyrwyddo a hwyluso'r broses o gydgrynhoi a chodeiddio deddfwriaeth. Bydd y broses o gydgrynhoi a chodeiddio yn cael yr effaith o ddiweddaru deddfwriaeth. Fodd bynnag, bydd angen am fersiynau cyhoeddedig cyfoes o ddeddfwriaeth lle nad yw'r gyfraith wedi'i chodeiddio na'i chydgrynhoi a lle bo cydgrynodiadau a chodau yn cael eu diwygio ymhellach. Mae'n angenrheidiol felly i'r broses gyhoeddi sicrhau bod deddfwriaeth a gyflwynir ar-lein yn gyfoes.

13.34 Mae'r Archifau Gwladol wedi bod yn gweithio i gydgrynhoi gwelliannau er mwyn creu cronfa ddata gyfoes o ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk ac mae'n hyderus y cyrhaeddir y nod hwn yn rhesymol o fuan. Dywedodd yr Archifau Gwladol wrthym fod eu golygyddion wedi diweddaru 80% o'r holl ddeddfwriaeth sylfaenol erbyn 30 Mai 2016. Maent yn bwriadu symud ymlaen i'r dasg llawer mwy o ddiweddaru is-ddeddfwriaeth ar ôl diweddaru'r holl ddeddfwriaeth sylfaenol.

13.35 Mae'r Archifau Gwladol wedi wynebu cryn feirniadaeth gan weithwyr proffesiynol ym myd y gyfraith ac yn y byd academaidd am y methiant parhaus i ddiweddaru legislation.gov.uk. Rydym yn rhannu'r pryder hwn – ymddengys i ni ei fod yn gwbl annerbyniol nad yw deddfwriaeth a ddiweddarwyd yn ddibynadwy ar gael yn rhad ac am ddim yn unrhyw le yn y Deyrnas Unedig. Fodd bynnag, mae ymrwymiad y rheini sy'n gyfrifol am legislation.gov.uk a'u dull blaengar o feddwl wedi creu argraff arnom. Maent wedi creu llwyfan trawiadol ar gyfer arddangos deddfwriaeth ar-lein ac wedi cymryd camau mawr ymlaen wrth ddiweddaru crynswth deddfwriaeth y Deyrnas Unedig. Sicrhau'r adnoddau i gyflawni'r gwaith hwn yw'r rhwystr sylfaenol i gyrraedd y nod hwn yn llwyddiannus.

13.36 Rydym o'r farn y dylai, mewn egwyddor, y ddyletswydd statudol i gyhoeddi deddfwriaeth ymestyn i sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn cael ei diweddaru'n gyson. Fodd bynnag, mae cyfyngiadau o ran adnoddau a graddfa'r dasg yn ei gwneud yn afrealistig gorfodi dyletswydd o'r fath mewn termau rhagnodedig ar hyn o bryd. Nodwn hefyd nad yw'r ddyletswydd i gyhoeddi a osodwyd ar Lywodraeth Seland Newydd gan Ddeddf Deddfwriaeth 2012 yn pennu'n benodol bod yn rhaid i'r ddeddfwriaeth fod ar gael ar ei ffurf fwyaf diweddar. Serch hynny, mae'n hanfodol bwysig bod yr Archifau Gwladol yn cwblhau'r gwaith o ddiweddaru deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru cyn gynted ag sy'n bosibl, a'i chynnal ar ei ffurf fwyaf diweddar.

13.37 Trown yn awr i ystyried sut y gallai newidiadau i'r ffordd y cyflwynir deddfwriaeth ar-lein wella ei hygyrchedd.

CAEL MYNEDIAD AT DDEDDFWRIAETH GYMRAEG AR-LEIN

13.38 Mae fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a ddeddfir neu a grëir yn y ddwy iaith, i bob pwrpas, yr un mor awdurdodol â'i gilydd.[18] Mae'r gyfraith i'w chael yn fersiynau'r ddwy iaith. Mae'n hanfodol felly fod mynediad cyfartal at ddeddfwriaeth Gymraeg a deddfwriaeth Saesneg. Yn ogystal, dylai'r cronfeydd data, sef yr offer sydd yn eu hanfod yn galluogi defnyddwyr i gael mynediad at y ddeddfwriaeth, fod ar gael yn y Gymraeg.

[18] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 156.

13.39 Yn ôl ystadegau'r Archifau Gwladol, yn ystod y cyfnod rhwng mis Hydref 2014 a mis Rhagfyr 2014, roedd 19% o'r defnyddwyr a edrychodd ar ddeddfwriaeth sylfaenol Cymru ar legislation.gov.uk wedi defnyddio'r fersiynau Cymraeg. Yn ogystal, roedd 9% o'r defnyddwyr a edrychodd ar is-ddeddfwriaeth Cymru wedi defnyddio'r fersiynau Cymraeg.[19]

13.40 Ceir problem arall yn sgil y diffyg mynediad at ddeddfwriaeth Gymraeg gyfoes. Yn gyffredinol, nid yw cronfeydd data masnachol yn rhoi mynediad at ddeddfwriaeth Gymraeg, felly ar hyn o bryd nid oes unrhyw ffynhonnell (boed yn gyhoeddus neu fasnachol) o fersiynau cyfoes o rai darnau o ddeddfwriaeth Gymraeg. O ystyried bod hyn yn tanseilio'n sylweddol hygyrchedd deddfwriaeth ddwyieithog, mae diweddaru deddfwriaeth Gymraeg yn flaenoriaeth frys. Credwn y byddai'n ddymunol i Lywodraeth Cymru helpu'r Archifau Gwladol i gyflawni hyn.

13.41 Yn y papur ymgynghori, esboniasom ein bod yn gweld lle i wella'r ffordd y caiff deddfwriaeth Gymraeg ei chyflwyno ar wefannau. Mae fersiynau printiedig o ddeddfwriaeth Cymru yn cyflwyno'r testunau Cymraeg a Saesneg yn ochr yn ochr â'i gilydd – fe'u hargreffir ar dudalennau cyferbyn i'w gilydd yn achos Deddfau'r Cynulliad ac mewn fformat dwy golofn yn achos rheoliadau. Fodd bynnag, ar legislation.gov.uk, nid oes modd edrych ar ddeddfwriaeth Cymru yn y fformat hwn heb lawrlwytho pdf. Mae'r Archifau Gwladol wedi rhoi prawf ar "olwg ryngweithiol ddwyieithog gyda dewis i weld y ddau destun ochr yn ochr â'i gilydd, neu ddod â'r naill neu'r llall i'r amlwg". Mae'r Archifau Gwladol wedi mynegi diddordeb mewn datblygu hyn ymhellach, ac wedi nodi ei fod yn boblogaidd ymhlith defnyddwyr. Gofynasom y cwestiwn canlynol felly i ymgyngoreion:

> A ddylai fod modd o weld deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg ar legislation.gov.uk?[20]

Gwersi o'r ymgynghoriad

13.42 Roedd y rhan fwyaf o'r ymgyngoreion a wnaeth sylwadau yn credu y dylai fod modd gweld deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg ar legislation.gov.uk.

13.43 Pwysleisiodd rhai ymgyngoreion bwysigrwydd yr egwyddor o gydraddoldeb y ddwy iaith. Er enghraifft, pwysleisiodd Llywodraeth Cymru a Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) fod fersiwn Gymraeg y ddeddfwriaeth yn rhan o'r gyfraith ac felly y dylai'r ddeddfwriaeth fod ar gael yn y Gymraeg a'r Saesneg ochr yn ochr â'i gilydd, fel y gall y darllenydd ddeall y gyfraith a chymharu fel y bo angen. Awgrymodd Mr Bush CF y byddai gwneud yn wahanol yn trin y ddwy iaith yn wahanol, ac roedd o'r farn nad oedd hyn yn "gynaliadwy".

13.44 Yn yr un modd, tynnodd Comisiynydd y Gymraeg sylw at y ffaith fod Deddf Llywodraeth Cymru 2006 wedi rhoi'r un statws i'r Gymraeg ag i'r Saesneg ac felly "dim ond o'u darllen gyda'i gilydd [y Gymraeg a'r Saesneg] y maent yn cynrychioli deddfwriaeth Cymru". Nododd Comisiynydd y Gymraeg fod cyflwyno fersiynau'r ddwy iaith ochr yn ochr â'i gilydd yn arwain at y manteision a ganlyn:

[19] Archifau Gwladol, Tystiolaeth i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar *Ddeddfu yng Nghymru* (Ionawr 2015).

> Byddai darllen y testun yn y naill iaith a'r llall yn hwyluso deall pwrpas y ddeddfwriaeth ei hun... Mae manteision ymarferol hefyd yn deillio o ddarllen deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg oherwydd byddai'n gymorth i'r rheini sy'n llai hyderus i ddefnyddio'r Gymraeg ym maes y gyfraith i wneud hynny gan eu galluogi i gyfeirio at gymalau yn y fersiwn Saesneg hefyd. Byddent, drwy hynny, yn dod yn fwy cyfarwydd â therminoleg ac ieithwedd deddfwriaeth Gymraeg.

13.45 Cyfeiriodd ymgyngoreion eraill at rai o'r manteision ymarferol o wneud hyn i ddefnyddwyr deddwriaeth ddwyieithog. Er enghraifft, soniodd Citizens Advice Cymru wrthym am eu hymchwil *English by default* a ganfu fod pobl sy'n siarad Cymraeg "yn aml yn ei chael hi'n haws defnyddio gwasanaethau Cymraeg ar wefannau os yw'n haws "toglo" rhwng y fersiwn Gymraeg a'r fersiwn Saesneg". Nododd Cymdeithas Barnwyr Cymru y gallai arddangos deddfwriaeth Gymraeg a Saesneg ochr yn ochr â'i gilydd helpu'r llysoedd, gan ddweud:

> Byddai'n cynnig manteision amlwg o safbwynt hygyrchedd ac eglurder a byddai o gymorth penodol mewn achosion a atgyfeiriwyd at y llysoedd lle mae'n ofynnol i'r ystyr a'r dehongliad gael ei roi i gymalau unigol deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth.

Casgliad

13.46 Rydym o'r farn y dylai fersiwn Gymraeg deddfwriaeth ddwyieithog fod yn hygyrch ochr yn ochr â'r fersiwn Saesneg. Mae hyn yn cynnig nifer o fanteision ymarferol i ddefnyddwyr deddfwriaeth ddwyieithog, gan gynnwys y barnwyr y mae'n ofynnol iddynt ei dehongli.

13.47 Fe'n hysbyswyd gan yr Archifau Gwladol o'i waith profi trylwyr gyda defnyddwyr Cymraeg legislation.gov.uk. Creodd yr Archifau Gwladol brototeip er mwyn cynnal profion defnyddwyr ar y ffordd y caiff deddfwriaeth Gymraeg a Saesneg ei chyflwyno. Cafwyd ymateb da wrth arddangos y ddeddfwriaeth Gymraeg a Saesneg ochr yn ochr. Meddent:

> Cafodd ymateb cadarnhaol gan gyfranogwyr, gan eu bod yn teimlo ei fod yn cefnogi eu harferion gwaith ac yn dangos statws cyfartal y testunau ar gyfer deddfwriaeth ddwyieithog. Roedd yr ymchwil i rwyddineb defnyddio yn dangos bod trefn dwy golofn yn cefnogi nifer o wahanol arferion gwaith. Mae cyfieithwyr yn ei hoffi gan ei fod yn galluogi iddynt gymharu testun ochr yn ochr, tra gall drafftwyr wirio'r olwg ddeuol ond hefyd symud i iaith unigol er mwyn cael darllen y testun yn fwy cyfforddus. Mae angen i ymchwilwyr, ymgynghorwyr ac ymarferwyr hefyd wirio termau yn erbyn ei gilydd ac felly maent yn elwa o gael y ddau destun ochr yn ochr.

13.48 Ar hyn o bryd, mae defnyddwyr yn gallu gweld tair fersiwn pdf o ddeddfwriaeth Cymru: fersiwn Gymraeg, fersiwn Saesneg a fersiwn Gymraeg a Saesneg. Er bod y fersiwn ddwyieithog o'r ddeddfwriaeth yn cyflwyno'r ddau destun ochr yn ochr, nid yw'n galluogi defnyddwyr i symud yn rhwydd rhwng fersiynau'r ddwy

[20] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 6.48 i 6.54, cwestiwn ymgynghori 6-6.

iaith wahanol. Yn ogystal, nid yw defnyddwyr yn gallu gweld dau destun y ddeddfwriaeth ochr yn ochr â'i gilydd ar fersiwn html y wefan. Mae hyn yn broblemus oherwydd nid yw mor rhwydd llywio drwy'r ffeil pdf â'r fersiwn html. Er enghraifft, mae'r olaf yn galluogi defnyddwyr i symud yn rhwydd rhwng gwahanol adrannau.

13.49 Argymhellwn felly y dylai fod yn bosibl darllen fersiynau Cymraeg a Saesneg y ddeddfwriaeth ochr yn ochr â'i gilydd ar legislation.gov.uk. Byddai hyn, fel y dengys y profion defnyddwyr, yn cynnig ffordd well o hwyluso dehongliad dwyieithog o ddeddfwriaeth i ddefnyddwyr Cymraeg. Byddai cyflwyno deddfwriaeth ochr yn ochr â'i gilydd yn adlewyrchu'r gliriach gydraddoldeb y ddwy iaith hefyd.

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

DANGOS CYMHWYSIAD TIRIOGAETHOL DEDDFWRIAETH

13.50 Yn y papur ymgynghori, esboniasom ei bod yn angenrheidiol sicrhau bod cymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth yn eglur er mwyn sicrhau hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru. Mae deall beth yw'r gyfraith yng Nghymru, mewn meysydd datganoledig a heb eu datganoli, yn gofyn am ystyriaeth o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a ddeddfir yn San Steffan ac yng Nghaerdydd. Nodwyd gennym nad yw'r un o'r gwasanaethau cronfa ddata cyhoeddus na masnachol presennol yn gwahaniaethu rhwng cwmpas tiriogaethol deddfwriaeth a'i chymhwysedd. [21]

13.51 Mae gwahaniaeth pwysig rhwng darn o ddeddfwriaeth yn "cwmpasu" tiriogaeth a'i fod yn "gymwys" i'r diriogaeth honno. Mae Deddfau Senedd sy'n cael effaith mewn unrhyw ran o Gymru a Lloegr yn "cwmpasu" awdurdodaeth gyfan Cymru a Lloegr. Mae'r un peth yn wir am holl Ddeddfau'r Cynulliad. Mae'r cysyniad o Ddeddfau'r Cynulliad yn cwmpasu Cymru a Lloegr[22] yn golygu eu bod yn rhan o'r gyfraith o fewn awdurdodaeth gyfan Cymru a Lloegr, ac y gall llysoedd gymryd sylw ohonynt fel rhai o'r fath. Fodd bynnag, ni all Deddfau'r Cynulliad ond bod yn *gymwys* "mewn perthynas â" Chymru[23]. Mae "bod yn gymwys", at y dibenion hyn, yn golygu'n fras creu hawliau, pwerau neu rwymedigaethau. Yn yr un modd, mae rhai o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig, neu adrannau o Ddeddfau'r Deyrnas Unedig, yn gymwys i Loegr yn unig neu'n gymwys i Gymru yn unig[24].

13.52 Anaml y mae Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig yn cynnwys darpariaethau sy'n datgan yn benodol eu cymhwysiad tiriogaethol fel y cyfryw. Maent wedi eu geirio

[21] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, pennod 6, para 6.37.

[22] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(3), (4)(b) a (6)(b). Gweler hefyd TG Watkin, *The Legal History of Wales* (2il arg 2012) t 208

[23] Rydym yn esbonio'r cysyniad bod deddfwriaeth y Cynulliad yn gymwys "mewn perthynas â Chymru" yn y papur ymgynghori ym mharagraffau 6.29 i 6.35; yn yr adroddiad hwn, yn yr un modd ag yn y papur ymgynghori, rydym yn cyfieirio at ddeddfwriaeth sy'n gymwys "yn" neu "i" Gymru fel llaw-fer cyfleus.

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

yn hytrach i nodi eu bod yn gymwys i awdurdodau lleol (er enghraifft) yn Lloegr yn unig neu awdurdodau lleol yng Nghymru yn unig. Fodd bynnag, ni amlygir y ffaith bod y ddeddfwriaeth yn gymwys i awdurdodau lleol yn y naill diriogaeth neu'r llall. Mae hyn yn cymhlethu'r dasg o bennu pa rai o ddarpariaethau Deddf Senedd sy'n gymwys yng Nghymru. Caiff yr anawsterau hyn eu dwysáu gan y ffaith bod Deddf Senedd yn aml yn datgan ei bod yn "cwmpasu" Cymru a Lloegr er bod llawer o'i darpariaethau wedi eu geirio yn y fath fodd i beidio â bod yn gymwys i Gymru.

13.53 Er enghraifft, mae adran 1 o'r Ddeddf Lleoliaeth yn darparu pŵer cyffredinol o gymhwysedd i awdurdodau lleol yn Lloegr. Fodd bynnag, nid yw'r adran ei hun ond yn cyfeirio at "awdurdodau lleol". Er mwyn darganfod pa awdurdodau lleol sydd â'r pŵer hwn, mae'n rhaid i ddefnyddiwr y ddeddfwriaeth fynd i adran 8, sy'n darparu diffiniad o "awdurdodau lleol" i olygu:

(a) cyngor sir yn Lloegr,

(b) cyngor dosbarth,

(c) cyngor bwrdeistref yn Llundain,

(d) Cyngor Cyffredin Dinas Llundain yn ei swyddogaeth fel awdurdod lleol,

(e) Cyngor Ynysoedd Scilly, neu

(f) gyngor plwyf cymwys.[25]

13.54 Hyd yn oed o weld y diffiniad hwn, mae'n rhaid i ddefnyddiwr fod yn ymwybodol nad oes y fath beth â "chyngor dosbarth" na "chyngor plwyf" yng Nghymru er mwyn deall nad yw "awdurdodau lleol" yn cynnwys awdurdodau lleol Cymru.[26] Mae deall cymhwysiad tiriogaethol yr adran felly yn cael ei gymhlethu.

13.55 Yn yr un modd, nid yw'r rhan fwyaf o Ddeddf Gofal 2014 yn gymwys yng Nghymru, ond ni ddatgenir yr wybodaeth hon yn amlwg yn y Ddeddf. Yn hytrach, mae'n rhaid canfod hynny trwy gyfeirio at amrywiol ddarpariaethau yn y Ddeddf, megis y diffiniad o "awdurdod lleol" at ddibenion y ddyletswydd llesiant sy'n rhestru pedwar math o gyngor, pob un ohonynt yn fathau sy'n bodoli yn Lloegr yn unig.[27]

13.56 Er mwyn hwyluso'r dasg o adnabod darpariaethau o ddeddfwriaeth San Steffan sy'n gymwys yng Nghymru, ymddangosai i ni yn syniad i gronfeydd data deddfwriaeth ar-lein ei gwneud yn eglur pa ddarpariaethau yn neddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru. Gofynasom felly y cwestiwn canlynol:

A yw ymgyngoreion yn credu ei bod yn bwysig bod cronfa ddata

[25] Deddf Lleoliaeth 2011, a 8.

[26] Y prif ardaloedd yng Nghymru yw cynghorau sir, cynghorau bwrdeistref sirol, cynghorau dinas neu gynghorau dinas a sir.

[27] Deddf Gofal 2014, a 1(4).

deddfwriaeth ar-lein ar gyfer Cymru yn nodi'n glir y ddeddfwriaeth o Senedd y Deyrnas Unedig, a rhannau o'r ddeddfwriaeth honno, sy'n gymwys i Gymru?[28]

Gwersi o'r ymgynghoriad

13.57 Roedd pob un o'r ymgyngoreion a atebodd y cwestiwn hwn o blaid cronfa ddata sy'n nodi'n glir y ddeddfwriaeth o Senedd y Deyrnas Unedig (a rhannau o'r ddeddfwriaeth honno) sy'n gymwys i Gymru. Roedd diffyg unrhyw ffurf o adnabyddiaeth o ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru yn cael ei gydnabod gan ymgyngoreion i fod yn broblem sylweddol am nifer o resymau.

13.58 Y brif broblem a wynebir gan ymgyngoreion yw bod cronfeydd data deddfwriaeth, boed yn rhai cyhoeddus neu fasnachol, yn nodi cwmpas ond nid cymhwysiad deddfwriaeth. Mae ymchwil defnyddwyr a gynhaliwyd gan yr Archifau Gwladol wedi datgelu bod y mwyafrif o bobl, gan gynnwys llawer o weithwyr proffesiynol cyfreithiol, yn ei chael hi'n anodd deall y gwahaniaeth cysyniadol rhwng cwmpas a chymhwysiad tiriogaethol. Golyga hyn y gall dangos cwmpas deddfwriaeth ar gronfeydd data ar-lein ddrysu defnyddwyr, a pha un bynnag, nid yw'n galluogi defnyddwyr sy'n sylweddoli'r gwahaniaeth i wybod pa un a yw'r ddeddfwriaeth yn gymwys i Gymru ai peidio. Argymhellwn ddangos cymhwysedd yn ogystal.

13.59 Roedd Llywodraeth Cymru'n cytuno bod nodi'n glir gymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth yn bwysig oherwydd natur "darniog" y ddeddfwriaeth sy'n bodoli. Mae datblygiad tameidiog setliad datganoli Cymru wedi gwaethygu'r broblem hon. Ers Deddf Llywodraeth Cymru 1998, mae llawer o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig wedi gwneud darpariaeth ar wahân ar gyfer Cymru a Lloegr, yn aml trwy welliannau i ddeddfwriaeth a oedd yn bodoli eisoes. Ar ôl i refferendwm 2011 arwain at gynnydd yng nghymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, cynyddodd y gwahaniaeth rhwng y gyfraith yng Nghymru a'r gyfraith yn Lloegr, boed hynny yn Neddfau'r Cynulliad neu Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig.

13.60 Mae hon yn broblem barhaus. Er enghraifft, dywedodd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol fod Deddf Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth 2015, a basiwyd yn ddiweddar gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig, wedi gwneud rhai newidiadau i weithrediad darpariaethau sicrwydd deiliadaeth Deddf Landlord a Thenant 1954 mewn perthynas â gweithwyr cartref.[29] Esboniodd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol nad oedd yn dasg syml i benderfynu a oedd y newidiadau hynny'n gymwys i Loegr yn unig neu i Gymru a Lloegr. Yn ogystal, cyfeiriodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru at Ddeddf Lleoliaeth 2011 fel un ac iddi gymhwysiad tiriogaethol cymhleth, gyda'r mwyafrif o ddarpariaethau yn gymwys yn Lloegr yn unig, rhai yng Nghymru a Lloegr, eraill yng Nghymru yn unig, a rhai yn gymwys ledled y Deyrnas Unedig. Roedd y mwyafrif llethol o ymgyngoreion o'r farn felly y byddai'n hynod o ddefnyddiol pe bai cronfa ddata ar-lein yn nodi cymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth.

13.61 Nid yw'n dasg syml o angenrheidrwydd i olygyddion cronfeydd data bennu

[28] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 6-3.

[29] Deddf Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth 2015, a 35.

cymhwysiad tiriogaethol adran benodol. Dywedodd LexisNexis UK y gall fod yn anodd dod i gasgliad pendant fod adran yn gymwys yng Nghymru yn unig neu yn Lloegr yn unig. Mae'n rhaid i olygyddion cronfeydd data felly fynd i'r afael â thasg sy'n cymryd llawer o amser, sy'n golygu dehongli darpariaethau statudol, ac yn un sydd â'r risg o wneud camgymeriadau.

Nodi cymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth ar-lein

13.62 Mae galw cryf i gronfeydd data ar-lein nodi'n glir gymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth. Os oes ar ddefnyddiwr deddfwriaeth angen penderfynu pa un a yw adran benodol yn gymwys yng Nghymru, dylai ef neu hi allu gwneud hynny mewn ffordd rwydd a syml. Gellir gwella'r sefyllfa bresennol mewn dwy ffordd.

13.63 Argymhellwn y dylai cronfeydd data nodi cymhwysiad tiriogaethol pob adran, fel y maent yn ei wneud ar hyn o bryd ynghylch cwmpas deddfwriaeth. Byddai hyn yn galluogi defnyddwyr i chwilio am ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru yn benodol. Dylai hefyd roi'r dewis i ddefnyddwyr edrych ar y ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru yn unig. Mae rhywfaint o gynnydd tuag at y nod hwn eisoes yn cael ei wneud, ond mae'n dasg anferthol. Mae'r Archifau Gwladol wedi datblygu "offeryn sy'n gallu dal gwybodaeth am gwmpas a chymhwysiad tiriogaethol ar gyfer holl ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig". Fodd bynnag, nid yw'r offeryn hwn yn gwbl ddibynadwy a bydd ymchwil yn angenrheidiol er mwyn gwirio cymhwysedd deddfwriaeth. Mae'r Archifau Gwladol wedi disgrifio defnyddio'r offeryn a nodi deddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys yng Nghymru yn:

> ... dasg sylweddol, sy'n gofyn am gryn dipyn o waith ymchwil. Nid oes gan yr Archifau Gwladol yr adnoddau i ymgymryd â'r fenter hon, ond gallwn gynnig gallu sylweddol a byddem yn fodlon gweithio gyda phartneriaid tuag at nod o'r fath.

13.64 O ystyried yr anhawster y mae cronfeydd data yn ei wynebu wrth nodi cymhwysiad tiriogaethol deddfwriaeth, mae gan ddrafftwyr deddfwriaethol ran i'w chwarae wrth wella'r sefyllfa bresennol. Mae angen i ddrafftwyr deddfwriaethol ddiffinio cymhwysedd darpariaethau yn fanwl, er enghraifft, rhestru'r awdurdodau lleol y mae'r ddeddfwriaeth yn gymwys iddynt fel yn yr enghreifftiau a roddir uchod yn hytrach na defnyddio geiriad llac megis "yn gymwys i Gymru". Nid ydym yn anghytuno â'r dull hwnnw, ond awgrymwn ar yr un pryd fod drafftwyr yn cymryd gofal i sicrhau bod testunau yn eglur ynghylch eu cymhwysiad tiriogaethol. Gallai nodiadau esboniadol fod yn ddefnyddiol er mwyn nodi cymhwysedd adrannau penodol o fewn deddfwriaeth. Er enghraifft, mae'r nodiadau esboniadol i Ddeddf Lleoliaeth 2011 yn esbonio cymhwysiad tiriogaethol y Ddeddf fesul darpariaeth.

13.65 Fodd bynnag, nid yw hwn yn arfer cyson. Mae'r nodiadau esboniadol i Ddeddf Gofal 2014 yn rhoi trosolwg o gymhwysiad tiriogaethol gwahanol agweddau ar y Ddeddf, ond nid ydynt yn manylu ar hyn yn y nodiadau i adrannau penodol. Efallai na fydd defnyddiwr ond yn dymuno gweld y nodyn esboniadol sy'n cyfateb i adran benodol, yn hytrach nag edrych ar y ddogfen yn ei chyfanrwydd. Byddai'n ddefnyddiol felly pe bai'n eglur ar wyneb deddfwriaeth San Steffan, neu o leiaf

mewn nodiadau esboniadol i bob darpariaeth, pa un a yw adran benodol yn gymwys i Gymru ai peidio. Gallai hyn wneud tasg rheolwyr cronfeydd data yn sylweddol haws. Byddai hefyd yn werth adolygu deddfwriaeth bresennol gyda'r nod o nodi cymhwysedd.

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

CYFLWYNO NODIADAU ESBONIADOL

13.66 Caiff nodiadau esboniadol eu cyhoeddi ar y cyd â Deddfau er mwyn esbonio diben ac effaith eu darpariaethau. Ym mhennod 8, roeddem yn ystyried sut y gellid gwneud nodiadau esboniadol yn fwy defnyddiol. Gofynnodd ein papur ymgynghori i ymgyngoreion:

> Beth fyddai'r ffordd orau o gyflwyno nodiadau esboniadol?[30]

13.67 Mynegodd ymgyngoreion wahanol farnau ar sut y dylid cyflwyno nodiadau esboniadol. Nododd yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol y byddai'n ddefnyddiol pe bai modd gweld nodiadau esboniadol ar-lein ochr yn ochr â'r ddeddfwriaeth y maent yn ymwneud â hi. Fodd bynnag, roedd Mr Bush CF yn teimlo'n bryderus na ddylid cynnwys testun nodiadau esboniadol o fewn y ddeddfwriaeth, hyd yn oed fel troednodiadau, gan y byddai hyn yn rhoi gormod o statws i nodiadau esboniadol ac yn tanseilio goruchafiaeth y ddeddfwriaeth. Roedd David Michael (Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot) o'r farn y dylai nodiadau esboniadol fod ar gael trwy hyperddolen o'r ddeddfwriaeth ei hun. Gallai hyn alluogi defnyddwyr i weld nodiadau esboniadol adran benodol yn rhwydd o ddolen yn y ddeddfwriaeth, heb i'r testun fod o fewn y ddeddfwriaeth ei hun.

13.68 Mae'r Archifau Gwladol yn credu bod cyfleoedd i gyflwyno nodiadau esboniadol yn well, "yn enwedig dod â'r rhan o destun y nodyn esboniadol ynghyd â'r darn o ddeddfwriaeth y mae'n berthnasol iddo."

13.69 Dywedodd yr Archifau Gwladol wrthym:

> Mae'r Archifau Gwladol yn rhannu ei waith a'i ganfyddiadau â'r swyddfeydd drafftio yn y Deyrnas Unedig. Rydym yn cyfarfod â'r pedwar Prif Gwnsler Deddfwriaethol a'r Cwnsleriaid Seneddol unwaith bob chwe mis. Ar lefel y Deyrnas Unedig, fel rhan o gynllun cyfraith dda Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, mae'r Archifau Gwladol wedi bod yn archwilio gwahanol ddulliau o ddrafftio a chyflwyno Nodiadau Esboniadol, yn ogystal â dewisiadau o offer drafftio ar gyfer y cynnwys. Rydym wedi ymchwilio pwy sy'n defnyddio Nodiadau Esboniadol a pham. Rydym wedi archwilio gwahanol dempledi a gwahanol ffyrdd o ddal yr wybodaeth hefyd, fel y gellir ei defnyddio'n fwy hyblyg. Yn benodol, rydym wedi datblygu ffurf fwy rhyngweithiol o gyflwyno'r nodiadau ochr yn ochr â thestun y ddeddfwriaeth, sy'n gweithio'n dda yn ein barn ni.

13.70 Rydym o'r farn y dylai gwaith yr Archifau Gwladol ar gynhyrchu ffurf fwy

[30] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiwn ymgynghori 6-11.

rhyngweithiol o nodiadau esboniadol, a fyddai'n galluogi iddynt gael eu cyflwyno ochr yn ochr â thestun y ddeddfwriaeth, barhau i gael ei ddatblygu a'i weithredu ar legislation.gov.uk. Rydym o'r farn, fel y rhybuddiodd Mr Bush CF, y dylai'r gwaith hwn sicrhau nad yw nodiadau esboniadol yn tanseilio'r testun deddfwriaethol. Dylai profion defnyddwyr atal rhag i ddarllenwyr y testunau gael eu harwain i roi mwy o sylw i'r nodiadau esboniadol nag i'r adrannau o'r ddeddfwriaeth ei hun.

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

GOLYGU FFYNONELLAU AGORED

13.71 Un her sy'n wynebu'r gwaith o weithredu cronfa ddata deddfwriaeth lwyddiannus ar-lein yw sicrhau bod adnoddau ar gael i'w chwblhau a'i chynnal. Yn ein papur ymgynghori, felly, roeddem yn awgrymu y byddai galluogi'r ddeddfwriaeth neu'r deunyddiau ychwanegol i gael eu diweddaru gan arbenigwyr cyfreithiol gwirfoddol, yn ogystal â rheolwyr y gronfa ddata, yn helpu i gynyddu effeithlonrwydd y gwaith o olygu'r ddeddfwriaeth. Roeddem yn rhagweld y byddai hyn yn gofyn am broses wirio er mwyn penderfynu pa un a oes gan rywun yr arbenigedd cyfreithiol angenrheidiol i olygu. Gofynasom y cwestiynau canlynol:

> A ddylai deddfwriaeth sydd ar gael ar gronfa ddata gyfreithiol i Gymru allu cael ei olygu gan arbenigwyr cyfreithiol gwirfoddol?
>
> Os felly, pa drefniadau diogelu y dylid eu rhoi ar waith?[31]

13.72 Cododd bron bob un o'r ymgyngoreion a ymatebodd i'r cwestiwn hwn bryderon difrifol ynghylch cael arbenigwyr cyfreithiol gwirfoddol yn golygu cronfa ddata gyfreithiol ar-lein i Gymru. Roedd rhai ymgyngoreion o'r farn y gallai fod yna fanteision, megis arbedion ariannol, ond yn credu bod yr anfanteision yn llethol.

13.73 Cafodd pryder ynghylch ansawdd y broses olygu ei fynegi'n aml gan ymgyngoreion. Roedd Mr Bush CF yn ystyried bod y gwaith o olygu deddfwriaeth yn "rhy bwysig" i'w adael i wirfoddolwyr ac yn waith y mae'n rhaid "ei ariannu a'i drefnu'n ofalus". Roedd Huw Williams (Geldards LLP) yn amau a fyddai'r broses olygu yn denu digon o wirfoddolwyr i gyflawni cronfa ddata sy'n ddigonol ac yn gyfoes.

13.74 Soniodd yr Archifau Gwladol am eu profiad hwy o olygu deddfwriaeth, a'r gwaith golygu hwnnw'n wedi'i wneud gan weithiwr cyflogedig, trydydd parti a delir neu wirfoddolwr:

> Mae sicrhau ansawdd yr wybodaeth a ddarperir i'r defnyddiwr yn hanfodol, yn enwedig pan gaiff ei darparu gan ffynhonnell swyddogol. Ers 2012, mae'r Archifau Gwladol wedi gweithredu "Rhaglen Gyfranogi Arbenigol", sydd wedi ein galluogi ni i gynyddu nifer y bobl sy'n gweithio i ddiweddaru deddfwriaeth ddiwygiedig ar legislation.gov.uk. Rydym yn penderfynu ar yr arferion golygu a'r broses yn yr Archifau Gwladol. Y rhain yw'r pethau sy'n pennu'r

[31] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 6-8 a 6-9.

ansawdd mewn gwirionedd. Golyga'r broses fod pob tasg yn cael ei gwneud gan olygydd cyfreithiol arbenigol (rhywun â chymwysterau cyfreithiol neu gefndir cyfreithiol fel arfer), a'i hadolygu gan uwch-olygydd mwy profiadol. Nid oes wahaniaeth pa un a yw'r golygydd wedi ei gyflogi gan yr Archifau Gwladol, gan drydydd parti, neu'n wirfoddolwr. Ansawdd a chysondeb yw'r pethau pwysicaf. Rydym wedi gallu nodi tasgau sy'n addas ar gyfer pobl sydd, er eu bod wedi cael hyforddiant cyfreithiol, yn eithaf dibrofiad fel golygyddion. Yn ogystal â darparu hyfforddiant ac adolygu mae gennym hefyd lawlyfr golygyddol ar-lein, sy'n nodi ein harferion gwaith, yn ogystal ag arwain y golygydd trwy dasgau mwy cymhleth.

Mae hwn yn faes arall lle y gall fod cyfle, ond mae'n rhaid gwerthfawrogi'n llawn yr her o reoli gwirfoddolwyr. Yn ymarferol, rydym wedi canfod bod y mwyafrif o'n Cyfranogwyr Arbenigol wedi eu cyflogi gan rywun, yn hytrach na'u bod yn wirfoddolwyr di-dâl. Nid oes unrhyw reswm, mewn egwyddor, pam na all gwirfoddolwyr gyfrannu at gronfa ddata gyfreithiol, cyn belled â bod proses glir ac arferion golygyddol sy'n sicrhau ansawdd yr hyn a gynhyrchir.

13.75 Rydym o'r farn fod dull yr Archifau Gwladol o gael arbenigwyr i gymryd rhan yn syniad diddorol ac arloesol sy'n mynd ran o'r ffordd tuag at lenwi'r bwlch a welsom mewn golygu deddfwriaeth. Rydym felly'n annog parhad y rhaglen hon. Fodd bynnag, o ystyried barn yr ymgyngoreion, rydym wedi'n argyhoeddi na fyddai symud yn gyffredinol tuag at ddull golygu ffynonellau agored yn ddymunol nac yn ddichonadwy ar hyn o bryd.

PENNOD 14
GWEFAN GYFREITHIOL I GYMRU

CYFLWYNIAD

14.1 Yn y papur ymgynghori, aethom ati i ystyried yr angen am wefan i ddarparu gwybodaeth gyfreithiol. Gwnaethom adolygu'r amrywiol adnoddau sydd ar gael ar hyn o bryd, gan gynnwys y wefan newydd *Cyfraith Cymru/Law Wales,* gwefan yr Archifau Gwladol (legislation.gov.uk), BAILII, a gwefannau masnachol fel LexisNexis, Westlaw a Lawtel.

GWASANAETHAU PRESENNOL YNG NGHYMRU

14.2 Rydym wedi disgrifio legislation.gov.uk ym mhennod 13. Yn ogystal â legislation.gov.uk, mae sawl gwefan sy'n darparu gwybodaeth ar ran Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Mae gan Lywodraeth Cymru wefan ac mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru wefan.[1] Maent ill dwy yn rhoi gwybodaeth i ddefnyddwyr am Filiau'r Llywodraeth, a deddfwriaeth arall sydd ar hynt drwy'r Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys copïau o rywfaint o ddeddfwriaeth a Biliau drafft. Mae Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol hefyd yn darparu gwybodaeth ar wefan y Cynulliad ar gyfreithiau, polisïau a deddfwriaeth sy'n pasio trwy'r Cynulliad. Er enghraifft, mae'n darparu crynodebau o Filiau a Deddfau'r Cynulliad, yn ogystal â gwybodaeth ynghylch materion ehangach megis diweddariadau polisi'r Undeb Ewropeaidd.[2]

Cyfraith Cymru/Law Wales

14.3 Ym mis Gorffennaf 2015, lansiodd Llywodraeth Cymru, mewn partneriaeth â Westlaw UK, wefan o'r enw *Cyfraith Cymru/Law Wales,* â'r nod o ddarparu canllawiau i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, a drefnir yn ôl cyfeiriad at y meysydd pwnc datganoledig. Mae *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn galluogi defnyddwyr i bori trwy ddeddfwriaeth fesul pennawdau pwnc eang. Mae pob pennawd pwnc yn cynnwys trosolwg bras ac adran ar y ddeddfwriaeth allweddol ar y pwnc hwnnw. Mae'r adrannau ar y ddeddfwriaeth allweddol yn rhoi dolenni i ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk. Mae'r wefan yn darparu naratif esboniadol a sylwebaeth ar bob maes o'r gyfraith a ddatganolwyd i Gymru. Mae hyn yn cynnwys erthyglau a ddarparwyd gan Westlaw UK o'i wasanaethau rhad ac am ddim "Westlaw UK Insight", ac erthyglau gan gyfreithwyr sydd wedi cyfrannu at y wefan.

CRONFA DDATA DEDDFWRIAETH AR WAHÂN I GYMRU?

14.4 Credai rhai ymgyngoreion y dylid creu cronfa ddata ar wahân o ddeddfwriaeth ar gyfer Cymru. Ni welai Llywodraeth Cymru fawr o werth mewn ceisio disodli gwefan legislation.gov.uk, er ei bod yn cydnabod y gellid gwella'r gwasanaeth. Fodd bynnag, cyfeiriodd Llywodraeth Cymru at ddatblygu "awdurdodaeth

[1] http://gov.wales/ a http://www.assembly.wales/ (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

[2] http://www.assembly.wales/cy/bus-home/research/Pages/research.aspx (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

gyfreithiol wahanol neu ar wahân" a "allai ofyn i gael rhoi ystyriaeth i ddatblygu cronfa ddata ar wahân i Gymru". Serch hynny, dywedodd yr Archifau Gwladol fod yr Alban a Gogledd Iwerddon yn dal i ddefnyddio legislation.gov.uk er gwaethaf y ffaith eu bod yn awdurdodaethau ar wahân.

14.5 Rydym ni o'r farn na fyddai'n ymarferol nac yn ddefnyddiol creu cronfa ddata ddeddfwriaethol wahanol i Gymru ar wahân i legislation.gov.uk, a ddylai barhau i fod yn brif ffynhonnell y Llywodraeth o ddeddfwriaeth gyfoes y gellir ei gweld yn rhad ac am ddim. Rydym wedi cyfeirio ym mhennod 13 at y ffaith nad yw legislation.gov.uk yn gyfoes, ac ailadroddwn y pwysigrwydd iddi gael ei diweddaru; byddai gwefan gyfochrog yn wynebu'r un broblem.

14.6 Awgrymwn y gellid gwneud mwy, fodd bynnag, i integreiddio'r ddeddfwriaeth a ddarperir gan legislation.gov.uk i wefan ac iddi fwy o gyd-destun ac sy'n hawdd ei defnyddio i ddefnyddwyr yng Nghymru. Credwn fod *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn rhoi cyfle i'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru wneud hynny.

14.7 Gallai *Cyfraith Cymru/Law Wales*, gyda chydweithrediad gan yr Archifau Gwladol, ddarparu porthol y gellid ei ddefnyddio i wella mynediad at ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru ar legislation.gov.uk, a hwnnw wedi'i ymwreiddio o fewn cyd-destun defnyddiol. Yn rhan o'r model hwn, byddai legislation.gov.uk yn darparu'r cynnwys deddfwriaethol, ond y profiad i'r defnyddiwr fyddai llywio trwy un wefan yn hytrach na llywio oddi wrth wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* bob tro yr aed at ddeddfwriaeth.

14.8 Os bydd y broses o godeiddio yn datblygu fel yr argymhellwn, byddem yn gobeithio gweld pob cod â'i adran ei hun ar *Cyfraith Cymru/Law Wales.* Rydym yn dychmygu y byddai'n bosibl dyfeisio ffordd hawdd ei defnyddio o nodi cynnwys y cod ei hun, yr is-ddeddfwriaeth a wnaed oddi tani a hyd yn oed ganllawiau statudol perthnasol. Y nod fyddai rhoi crynodeb cynhwysfawr a hygyrch o'r gyfraith berthnasol.

14.9 Menter a gychwynnwyd gan y Cwnsler Cyffredinol yw *Cyfraith Cymru/Law Wales*, a deallwn fod cyfreithwyr Llywodraeth Cymru, yn enwedig o fewn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, wedi cefnogi'r gwaith o'i chynnal. Pwysleisiodd Keith Bush CF y pwysigrwydd o sicrhau bod gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cael troedle cadarn a pharhaol. Rhagwelwn y bydd angen i fwy o adnoddau dynol ac ariannol fod ar gael i sicrhau llwyddiant y wefan

OPTIMEIDDIO PEIRIANNAU CHWILIO

14.10 Esboniasom yn y papur ymgynghori y bydd y mwyafrif o bobl sy'n chwilio am ddarn o ddeddfwriaeth yn dechrau chwilio ar beiriant cyffredinol i chwilio'r we, megis Google. Dengys ymchwil yr Archifau Gwladol fod cyfartaledd o 60% o ymweliadau â deddfwriaeth ar wefan legislation.gov.uk yn deillio o chwiliad cyffredinol o'r we.[3]

14.11 Gofynasom:

3 Archifau Gwladol, *Tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol* (Ionawr2015); *Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, What works best for the reader?* (Gorffennaf 2014).

A yw ymgyngoreion o'r farn ei bod yn bwysig i ddeddfwriaeth fod ar gael drwy chwiliad cyffredinol ar y we? [4]

14.12 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion yn cytuno ei bod yn bwysig i ddeddfwriaeth fod yn hygyrch drwy chwiliad cyffredinol ar y we. Mae hyn yn adlewyrchu'r ffaith ei fod yn ddull poblogaidd iawn o ddechrau ymchwil cyfreithiol, hyd yn oed, fel y dywedodd un o'r ymgyngoreion, ymhlith myfyrwyr PhD y gyfraith. Fodd bynnag, roedd ymatebion ymgyngoreion yn tynnu sylw at dri phrif bryder ynghylch effeithiolrwyddd chwiliadau cyffredinol ar y we.

14.13 Y cyntaf yw y bydd chwiliadau ar y we yn aml yn cysylltu â'r fersiynau o ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk, y mae'n bosibl nad ydynt yn gyfoes. Mae hyn yn broblem ddifrifol. Rydym o'r farn nad oes unrhyw ddewis arall ymarferol heblaw aros i'r gwaith o ddiweddaru legislation.gov.uk gael ei gwblhau ac annog hynny, ac fe wnaethom bwysleisio pwysigrwydd sicrhau bod deddfwriaeth sydd ar gael ar-lein yn gyfoes.

14.14 Yr ail bryder yw bod angen i ddeddfwriaeth fod yn hygyrch trwy chwiliad cyffredinol ar y we yn y Gymraeg a'r Saesneg. Rydym yn trafod hyn isod.

14.15 Yn drydydd, dywedodd ymgyngoreion y gall fod yn anodd, yn enwedig i bobl nad ydynt wedi cael hyfforddiant cyfreithiol, ddod o hyd i ddarn o ddeddfwriaeth trwy beiriant chwilio. Er enghraifft, gall nifer mawr o ddarnau o ddeddfwriaeth sydd wedi eu rhestru fod â theitlau tebyg. Gall pori trwy ganlyniadau'r chwiliad gymryd llawer o amser, ac fel y nododd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymreig Llundain, gall fod yn "ofer". Yn ogystal, gall chwiliadau cyffredinol ar y we fynd â defnyddwyr at ffynonellau answyddogol. Dywedodd David Gardner (Swyddfa Llys Gweinyddol Cymru) ei fod wedi gweld achlysuron lle'r oedd unigolion a oedd yn dwyn achos yn dyfynnu'n helaeth o Wikipedia.

Pwysigrwydd sicrhau bod deddfwriaeth ar gael drwy chwiliad cyffredinol ar y we

14.16 Rydym o'r farn ei bod yn angenrheidiol sicrhau bod deddfwriaeth ar gael yn rhwydd drwy chwiliad cyffredinol ar y we. Dywedodd yr Archifau Gwladol fod ymdrechion wedi eu gwneud er mwyn cyflawni hyn:

> Diolch i nifer uchel iawn o ddolenni allanol, bydd tudalen ar legislation.gov.uk yn gyffredinol yn ymddangos yn y canlyniad cyntaf neu ail wrth chwilio am unrhyw ddarn o ddeddfwriaeth ar un o'r prif beiriannau chwilio [...]
>
> Rydym yn defnyddio protocol o'r enw "sitemaps" i ddweud wrth y peiriant chwilio pa dudalennau i'w mynegeio a blaenoriaeth gymharol y tudalennau hynny. Er enghraifft, mae hyn yn ein galluogi ni i roi blaenoriaeth amlwg i dabl cynnwys dros unrhyw ran arall o'r ddeddfwriaeth, gan ffafrio'r fersiwn ddiweddaraf sydd ar gael yn hytrach na'r fersiwn wreiddiol. Roedd hyn yn gymhleth i'w wneud, o ystyried maint legislation.gov.uk, ond mae ein dull wedi gweithio'n dda ac angen y defnyddiwr yn cael ei ddiwallu'n dda o safbwynt

[4] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 6.43 i 6.46 cwestiwn ymgynghori 6-4.

mynediad at ddeddfwriaeth o chwiliad cyffredinol ar y we.

14.17 Yn ogystal, ystyriwn y dylai fod yn rhwydd i ddefnyddwyr chwilio am ddeddfwriaeth yn y Gymraeg. Mewn gwirionedd, bydd chwiliad Cymraeg trwy beiriannau chwilio, megis Google, yn dychwelyd canlyniadau Cymraeg o wefannau megis legislation.gov.uk a gwefan y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym yn trafod chwilio yn y Gymraeg o fewn cronfeydd data isod.

CAEL MYNEDIAD AT DDEDDFWRIAETH YN ÔL PWNC

Chwiliadau mewnol o wefannau a chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc

14.18 Yn ein papur ymgynghori, esboniasom y caiff deddfwriaeth ei chyflwyno ar-lein fel arfer yn ôl math (megis Deddf y Cynulliad neu offeryn statudol a wnaed yn San Steffan neu Gaerdydd), blwyddyn neu deitl. Mae hyn yn gyffredin i wasanaethau masnachol a legislation.gov.uk. Roeddem o'r farn y byddai'r gallu i weld deddfwriaeth wedi'i threfnu yn ôl pwnc yn symleiddio'n fawr y dasg o ddeall beth yw'r gyfraith mewn maes penodol. Byddai hyn yn arbennig o ddefnyddiol yng Nghymru lle, fel y nodir uchod, gall y gyfraith sy'n gymwys mewn maes a ddatganolwyd fod yn gymysgedd anhylaw o ddeddfwriaeth Cymru a deddfwriaeth San Steffan.

14.19 Daethom i'r farn y gallai sicrhau bod modd chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc fod yn fuddiol er mwyn cael mynediad at ddeddfwriaeth ar gronfeydd data cyhoeddus a masnachol. Gofynasom i ymgyngoreion:

> A yw ymgyngoreion yn ystyried y dylai deddfwriaeth fod ar gael trwy beiriant chwilio mewnol cronfa ddata, ac a ddylid gallu chwilio yn ôl pwnc?[5]

Cyflwyno deddfwriaeth yn ôl pwnc ar-lein: model Defralex

14.20 Yn ein papur ymgynghori, disgrifiasom gronfa ddata a sefydlwyd gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig (Defra) gyda'r Archifau Gwladol ar wefan legislation.gov.uk, fel enghraifft dda o sut y gallai trefnu deddfwriaeth yn ôl pwnc weithio. Mae'r gronfa ddata Defralex hon yn categoreiddio pob deddfwriaeth y mae Defra yn gyfrifol amdani yn ôl pwnc, fel y gellir chwilio neu bori trwy'r ddeddfwriaeth yn ôl pynciau sy'n berthnasol i ddefnyddwyr.

14.21 Canfu Defra fod gwaith Defralex yn eu galluogi i adnabod yn gywir a mapio'r holl ddeddfwriaeth y mae'r Adran yn gyfrifol amdani. Mae hyn ynddo'i hun yn ein taro ni fel gorchwyl defnyddiol. Mae'n galluogi llywodraeth i reoli ei deddfwriaeth yn well, adnabod cyfleoedd ar gyfer dadreoleiddio a symleiddio deddfwriaeth a hefyd yn cynnig dealltwriaeth gliriach o lawer a man cychwyn ar gyfer diwygio'r gyfraith ymhellach.

14.22 Gofynasom hefyd i ymgyngoreion:

> A yw ymgyngoreion yn cytuno y dylai cronfa ddata o ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru gael ei threfnu yn ôl pynciau, gan ddilyn strwythur 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?[6]

Gwersi o'r ymgynghoriad

14.23 Yn gyffredinol, roedd ymgyngoreion yn awyddus i allu cael mynediad at y ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru yn ôl pwnc. Dywedodd llawer o ymgyngoreion y byddai hyn yn fanteisiol i ddefnyddwyr gan y byddai'n gwneud y ddeddfwriaeth yn haws llywio drwyddi. Roedd llawer o ymgyngoreion yn canmol strwythur model Defralex. Roedd Llywodraeth Cymru hefyd yn hyrwyddo'r dull hwn, gan gydnabod bod hygyrchedd da o ran deddfwriaeth yn gofyn am "fynediad hawdd trwy gyfeirio at bynciau".

14.24 Roedd llawer o ymgyngoreion o'r farn hefyd y dylai fod modd chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc trwy beiriant chwilio o fewn gwefan. Yn ôl yr Archifau Gwladol, er bod y mwyafrif o ddefnyddwyr yn dod o hyd i ddeddfwriaeth trwy chwiliad cyffredinol ar y we, mae chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl penawdau pwnc yn helpu'r defnyddiwr trwy ddarparu rhywfaint o "fframiau" ar gyfer meysydd deddfwriaeth.

Penderfynu ar feini prawf y pynciau

14.25 Pwysleisiodd ymgyngoreion fod angen i'r dosbarthiadau o bynciau gael eu penderfynu'n ofalus. Gwnaethant fynegi amrywiaeth o safbwyntiau ar sut yn union y dylid penderfynu'r meini prawf. Dywedodd Llywodraeth Cymru y dylid adolygu'n barhaus drefniadau'r dewisiadau mynegeio er mwyn sicrhau bod y ddeddfwriaeth mor hygyrch ag sy'n bosibl. Daeth Llywodraeth Cymru i'r casgliad fod model Defralex o ddiddordeb, ond bod modelau eraill o drefnu deddfwriaeth, a ddefnyddir yn rhai o awdurdodaethau'r Gymanwlad, y gellid eu hystyried hefyd. Fe wnaeth Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor) nodi rhai ystyriaethau wrth benderfynu sut y byddai rhannu yn ôl pwnc yn gweithio:

> Mae dinasyddion yn gyffredinol yn profi problemau cyfreithiol mewn amrywiaeth o bynciau (iechyd meddwl ac addysg, gofal cymunedol a llywodraeth leol er enghraifft). Gall fod yn fuddiol hefyd darparu ffyrdd perthnasol o ddangos y ffordd a chroes-gyfeirio at feysydd o angen cyfreithiol a brofir yn aml ar yr un pryd. Yn yr un modd, nid yw pob pwnc yn disgyn yn daclus i un pennawd pwnc, a dylid meddwl yn ofalus er mwyn sicrhau nad yw dosbarthiad o dan bennawd penodol yn cyfyngu'n ormodol ar fynediad at ddeunyddiau penodol.

14.26 Esboniodd ymgyngoreion o awdurdodau yng ngogledd Cymru, pe bai rhywun yn chwilio legislation.gov.uk am ddeddfwriaeth llywodraeth leol, fod 65 o ddeddfau cyffredinol y Deyrnas Unedig ac eraill sydd â "local authority" yn eu teitl. Mae adnabod y darn cywir o ddeddfwriaeth felly yn dasg arbenigol a fyddai'n llethu llawer o bobl.

[5] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 para 6.47 cwestiwn ymgynghori 6-5.

[6] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223 paragraffau 6.57 i 6.66 cwestiwn ymgynghori 6-7.

14.27 Mae hyn yn dangos pwysigrwydd sicrhau bod meini prawf pynciau yn cael eu profi'n iawn gyda defnyddwyr. Awgrymodd yr Archifau Gwladol, a gynorthwyodd â'r gwaith o greu model Defralex, y byddai, pe bai'n ymwneud ag unrhyw drefniadaeth o'r fath o ddeddfwriaeth Cymru, yn ceisio cynnal mwy o brofion gyda defnyddwyr er mwyn deall anghenion defnyddwyr yn well.

14.28 Pwysleisiodd ymgyngoreion eraill nad oedd cyflwyno, neu sicrhau bod modd chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc, yn rhywbeth a allai gymryd lle cydgrynhoi neu godeiddio. Cytunai Keith Bush CF â'r cwestiwn ymgynghori mewn egwyddor, ond rhybuddiodd mai'r flaenoriaeth ddylai fod i symleiddio deddfwriaeth "yn hytrach na lliniaru ei chymhlethdod trwy ddulliau chwilio soffistigedig". Byddai cydgrynhoi a chodeiddio yn symleiddio deddfwriaeth, a byddai'n lleihau'r nifer o ffynonellau y bydd angen ymgynghori â hwy. Byddai hefyd yn gwneud y gwaith o gyhoeddi deddfwriaeth yn rhwyddach o lawer.

Cael mynediad at ddeddfwriaeth yn ôl pwnc

14.29 Mynegodd rhai ymgyngoreion farn hefyd o ran pa yn a ddylid cyflwyno deddfwriaeth yn ôl pwnc ar legislation.gov.uk, neu ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Gallai gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* fod yn borthol i'r fersiynau o ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk, gyda chyfleuster i alluogi defnyddwyr i bori yn ôl pwnc. Ar y cyfan, roedd yn well gan ymgyngoreion y dewis o ddatblygu gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* fel porthol pwnc. Fel y dywedodd Dr Nason, "dylai hyn osgoi dyblygu ymdrechion a chaniatáu i Gymru gymryd perchnogaeth o gyflwyno deunydd mewn modd eglur ac arloesol."

14.30 Mae galw clir am wella chwiliadau pwnc mewnol. Byddai gwneud hynny o help arbennig i bobl nad ydynt yn gwybod enw'r ddeddfwriaeth y maent yn chwilio amdani, na'r flwyddyn y cafodd ei deddfu, i gael mynediad rhwyddach at ddeddfwriaeth ar-lein. Cydnabyddwn y pryderon a fynegwyd gan ymgyngoreion ynghylch effeithiolrwydd meini prawf y pynciau, a chytunwn fod angen iddynt gael eu hystyried yn ofalus. Rhaid i chwiliadau pwnc mewnol allu cael eu gwneud yn y Gymraeg hefyd.

14.31 Mae'r Archifau Gwladol wedi cydnabod y galw am i ddeddfwriaeth fod yn chwiliadwy yn ôl pwnc, ac mae wedi gwneud rhywfaint o gynnydd tuag at gyflawni'r nod hwn. Mae ganddynt wasanaeth ar legislation.gov.uk sy'n galluogi defnyddwyr i chwilio offerynnau statudol yn ôl pwnc gan ddefnyddio penawdau pwnc penodol. Dywedodd yr Archifau Gwladol eu bod yn datblygu eu dewisiadau chwilio fel y bydd modd i ddefnyddwyr chwilio "yn ôl pwnc, is-bwnc, a gwybodaeth berthnasol arall, megis pŵer galluogi, yn y dyfodol". Er bod chwiliadau yn ôl pwnc yn helpu'r defnyddiwr, esboniodd yr Archifau Gwladol fod adnabod pa rannau o'r ddeddfwriaeth sy'n berthnasol i'r pwnc yn "dasg anodd a all gymryd llawer o amser". Esboniodd yr Archifau Gwladol eu bod wedi archwilio gwahanol dechnolegau, ond roeddent yn disgrifio'r canlyniadau fel rhai "siomedig".

14.32 Dywedodd yr Archifau Gwladol fod "rhai cyfleoedd newydd cyfrous i ymdrin â dobarthu yn ôl pwnc mewn ffyrdd newydd". Er enghraifft, mae wedi datblygu technoleg newydd sy'n edrych ar eiriau sy'n ymddangos yn gyffredin mewn deddfwriaeth fel "cyflogaeth" a "cwmni". Dywedodd yr Archifau Gwladol eu bod hefyd wedi cadw yn y data sydd ganddynt, er nad ydynt wedi ei gyflwyno i ddefnyddwyr, "y dosbarthiad o Ddeddfau Seneddol yn ôl pwnc a ddefnyddir ar

gyfer y cyhoeddiad printiedig nas cyhoeddir bellach, Statutes in Force". Yn ogystal, esboniodd yr Archifau Gwladol yr amryw ddosbarthiadau chwilio uwch sydd ar gael ar legislation.gov.uk:

> Er enghraifft, bydd yn bosibl chwilio rhannau a enwir o'r ddogfen, ar sail geiriau neu ymadroddion sy'n agos at eiriau neu ymadroddion eraill.

14.33 Rydym o'r farn fod gwerth mawr mewn datblygu'r dechnoleg hon ymhellach. Gallai Llywodraeth Cymru elwa ar wneud gwaith pellach gyda'r Archifau Gwladol i roi'r gallu i ddefnyddwyr legislation.gov.uk a *Cyfraith Cymru/Law Wales* chwilio deddfwriaeth yn ôl pwnc. Yn ogystal, byddai Llywodraeth Cymru yn elwa ar weithio gyda'r Archifau Gwladol i gategoreiddio deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru o dan benawdau pwnc hawdd eu deall. Cytunwn ag ymgyngoreion fod angen i feini prawf y pynciau gael eu llunio'n ofalus iawn, a'u profi'n briodol gyda defnyddwyr.

14.34 Yn ogystal â'r buddion y byddai hyn yn eu rhoi i ddefnyddwyr deddfwriaeth, byddai hefyd yn cynorthwyo gwneuthurwyr polisi a chyfreithwyr fel ei gilydd i ddeall pa gyfraith y maent yn gyfrifol amdani ac i wneud asesiadau ynghylch pa ddeddfwriaeth sy'n ddiangen, neu pa welliannau sy'n angenrheidiol er mwyn cyflawni eu hamcanion polisi. Byddai'n ffordd o roi i bob cyfarwyddiaeth "berchnogaeth" o'r ddeddfwriaeth y maent yn gyfrifol amdani.

14.35 Ar hyn o bryd, mae gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn darparu deddfwriaeth allweddol i ddefnyddwyr o dan wahanol bynciau sy'n cyfateb yn fras i'r cymwyseddau a ddatganolwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Gellid datblygu ymhellach yr is-raniadau presennol o fewn pynciau. Er enghraifft, un o'r pynciau yw "iechyd a gwasanaethau iechyd". O dan y pennawd bras hwn mae rhestr o dros 40 o Ddeddfau a mesurau'r Cynulliad Cenedlaethol, wedi eu cyflwyno mewn trefn gronolegol. Nid yw'r drefn hon yn arbennig o ddefnyddiol i ddefnyddwyr. Rydym o'r farn y byddai datblygu'r wefan yn y ffyrdd a drafodwyd gennym yn galluogi Llywodraeth Cymru i ddyfeisio modd sy'n addas i Gymru o gael mynediad at ddeddfwriaeth yn ôl pwnc.

CYHOEDDI CANLLAWIAU SWYDDOGOL

14.36 Mae canllawiau ar ddeddfwriaeth yn ceisio cynorthwyo defnyddwyr i benderfynu beth yw ystyr y gyfraith, er mwyn eu helpu i gydymffurfio â'i gofynion. Caiff canllawiau swyddogol eu cyhoeddi gan lywodraeth a chyrff cyhoeddus anadrannol (megis y Comisiwn Etholiadol neu'r Comisiwn Data). Yn yr adran hon, rydym yn defnyddio'r term "canllawiau" yn llawfer ar gyfer canllawiau swyddogol. Yn fras, mae dau fath o ganllawiau swyddogol; canllawiau statudol a chanllawiau anstatudol. Gall deddfwriaeth orfodi rhwymedigaeth ar adrannau'r llywodraeth neu lywodraeth leol i greu canllawiau statudol, megis cod ymddygiad. Er enghraifft, mae adran 24 o Ddeddf Addysg (Cymru) 2014 yn gosod rhwymedigaeth ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi cod ymddygiad ar gyfer y bobl a gofrestrir fel rhan o'r gweithlu addysg.

14.37 Gall cyrff cyhoeddus ac awdurdodau lleol hefyd gyhoeddi canllawiau nad ydynt wedi eu gorfodi gan statud, a elwir yn "ganllawiau anstatudol". Mewn rhai amgylchiadau, gall fod yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ddilyn canllawiau anstatudol y maent yn ddarostyngedig iddynt, oni bai bod rhesymau da dros beidio â

gwneud hynny.[7] Felly, o ystyried y gall canllawiau gael effeithiau cyfreithiol, mae sicrhau eu bod yn hygyrch yn bwysig iawn.

14.38 Yn y papur ymgynghori, esboniasom y gall canllawiau helpu i wneud darpariaethau anodd yn ddealladwy. O ystyried pa mor ddymunol yw hi fod y cyhoedd yn gallu deall deddfwriaeth, mae'n bwysicach fyth defnyddio dulliau o wella hygyrchedd deddfwriaeth. Fodd bynnag, mae'n bwysig na ddylai canllawiau swyddogol ddisodli awdurdod prif ffynhonnell y gyfraith: sef y ddeddfwriaeth. Gwnaethom felly geisio barn ymgyngoreion ynghylch pa un a ddylai canllawiau fod yn hygyrch ar gronfa ddata deddfwriaeth ar-lein, megis *Cyfraith Cymru/Law Wales*, ac os felly, pa mor fanwl y dylai fod.[8]

14.39 Roedd mwyafrif yr ymgyngoreion o'r farn y byddai'n ddefnyddiol i ganllawiau swyddogol fod ar gael yn rhwydd a bod modd llywio drwyddynt ar *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Er enghraifft, esboniodd Cyngor Gofal Cymru y bydd "canllawiau clir, cywir, gan gynnwys canllawiau statudol, sy'n disgrifio cyfrifoldebau allweddol ynglŷn â'r ddeddfwriaeth, yn hanfodol". Pwysleisiodd nifer sylweddol o ymgyngoreion hefyd pa mor bwysig yw hi fod canllawiau yn fanwl ac yn gywir.

14.40 Tynnodd Cymdeithas Barnwyr Cymru sylw at y cynnydd mewn ymgyfreithwyr drostynt eu hunain yn y llysoedd, gan alw am ffordd o ddarparu "gwybodaeth gyson gywir y gallent droi ati ac y gallai'r llysoedd gyfeirio ati". Esboniodd y Gymdeithas y byddai'n ddefnyddiol cael trosolwg o ystyr cysyniadau'r gyfraith a'r weithdrefn i'w dilyn (gan gynnwys y ffordd y caiff achosion eu cynnal); byddai hyn o gymorth aruthrol wrth gael mynediad at gyfiawnder a byddai'n debygol o leihau'r nifer o achosion a gaiff eu dwyn gerbron y llysoedd.

14.41 Gwnaeth Llywodraeth Cymru y sylwadau hyn:

> Ar hyn o bryd, ceir diffyg cysylltiad yn y Deyrnas Unedig rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth (Deddfau ac Offerynnau Statudol) ar y naill law a lled-ddeddfwriaeth sy'n deillio o ddeddfwriaeth sylfaenol (e.e. Codau Ymddygiad a Chanllawiau) ar y llall. Mae gofynion cyhoeddi ffurfiol yn berthnasol i'r cyntaf, a gyhoeddir gan yr Archifau Gwladol ar legislation.gov.uk ac ar bapur, tra bo cyhoeddi'r olaf yn fater i lywodraeth (yn ymarferol, adrannau unigol). Y broblem felly yw nad yw'r holl ddogfennau sy'n berthnasol i sefydlu'r gyfraith (mewn geiriau eraill, ar gyfer dweud y stori) ar gael mewn un lle. Nid yw cywiro hyn, fodd bynnag, mor syml ag y byddai'n ymddangos. Mae hyn oherwydd bod ôl-groniad anferthol o ddeddfwriaeth ac is-ddeddfwriaeth bresennol nad yw wedi ei gysylltu fel hyn.

14.42 Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn rhannu'r farn hon, a dywedodd hefyd ei bod yn anodd iawn cysylltu offerynnau statudol â Deddfau sylfaenol; felly byddai'n ddefnyddiol pe bai gwe-dudalen yn cynnwys "pob offeryn statudol a

[7] Gweler fel enghraifft *Mohammed Mohsan Ali v London Borough of Newham* [2012] EWCH 2970 (Gwein).

[8] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, paragraffau 6.86 i 6.96.

chanllawiau statudol dilynol sy'n gysylltiedig â Deddf benodol" ac atodlen o ddyddiadau cychwyn er mwyn galluogi defnyddwyr i weld pa bryd mae darpariaethau penodol wedi dod i rym.

14.43 Deallwn bwysigrwydd sicrhau bod canllawiau swyddogol ar gael yn rhwydd. Dylai hyn o leiaf olygu bod canllawiau statudol ar gael mewn un lle. Mae hyn yn flaenoriaeth gan y gall canllawiau swyddogol, fel yr ydym wedi nodi uchod, fod ag effeithiau cyfreithiol. Rydym o'r farn y gallai gwefan *Cyfraith Cymru* gynnig mynediad defnyddiol at ganllawiau statudol. Rheolir y wefan gan Lywodraeth Cymru, a allai gydgysylltu'r gwaith o gasglu canllawiau swyddogol gan y cyfarwyddiaethau llywodraethol sy'n gyfrifol amdani, a chyflwyno'r canllawiau statudol ar y wefan, ochr yn ochr â dolenni at y rhiant-ddeddfwriaeth berthnasol ar legislation.gov.uk. Byddai hyn yn galluogi defnyddwyr i bori drwy ganllawiau statudol yn ôl pwnc yn yr un modd â deddfwriaeth, fel yr ydym yn cynnig uchod.

14.44 Byddai'n ddymunol hefyd cynnwys canllawiau swyddogol eraill ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Byddai un ffrwd o ganllawiau swyddogol yn hynod fuddiol i ddefnyddwyr. Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn darparu trosolygon o feysydd penodol o gyfraith ar *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Crynodebau yw'r trosolygon hyn ac maent yn helpu defnyddwyr i ennill dealltwriaeth gyffredinol o ffiniau pwnc penodol. Rydym o'r farn y dylai dolenni at ganllawiau swyddogol manylach sy'n bodoli eisoes, megis y rheini a gyhoeddir gan y Comisiwn Etholiadol neu'r Comisiwn Gwybodaeth, hefyd gael eu darparu ar y wefan. Er enghraifft, gallai'r adran "amgylchedd" ar *Cyfraith Cymru/Law Wales* gynnwys dolen i wefan canllawiau Cyfoeth Naturiol Cymru. Gallai hyn helpu i gyfeirio defnyddwyr at ganllawiau awdurdodol a manwl.

SYLWADAU – ESBONIO'R GYFRAITH

14.45 Gall sylwadau gynnig dealltwriaeth gliriach i ddefnyddwyr o sut y bydd deddfwriaeth yn effeithio arnynt. Gall sylwadau ddeillio o amryw ffynonellau, a gall fod iddynt amrywiaeth o ddibenion. Gall y llywodraeth neu gyrff cyhoeddus gynhyrchu sylwadau. Er enghraifft, mae Llywodraeth Cymru wedi cynhyrchu "trosolygon" ar gyfer *Cyfraith Cymru/Law Wales* sy'n rhoi cyflwyniad cryno i faes penodol o gyfraith.

14.46 Mae sylwadau answyddogol (sef rhai nad ydynt yn deillio o'r llywodraeth na chyrff cyhoeddus) ar ddeddfwriaeth fel arfer yn ymhelaethu ar sut y mae'r ddeddfwriaeth wedi'i dehongli gan farnwyr mewn mwy o fanylder na chanllawiau. Gall hyn, er enghraifft, esbonio'r ffordd y mae barnwyr wedi dehongli termau penodol a ddefnyddir mewn deddfwriaeth. Yn ogystal, os digwydd bod gwahaniaeth wrth ddehongli rhwng gwahanol achosion, gall sylwadau esbonio'n fwy penodol sut y rhesymwyd y gwahaniaethau. Gall erthyglau gynnig dadleuon ynghylch ystyr statud na fyddant o reidrwydd yn cael eu derbyn yn helaeth. Gall sylwadau hefyd esbonio newidiadau diweddar, a rhoi cyfle i ganolbwyntio ar faterion penodol mewn mwy o fanylder.

14.47 Aethom ati i geisio barn ymgyngoreion o ran pa un a ddylid darparu sylwadau hefyd ar gronfa ddata deddfwriaeth ar-lein, megis *Cyfraith Cymru/Law Wales*, ac os felly, pa mor fanwl y dylai'r sylw a roddir iddynt fod.

Gwersi o'r ymgynghoriad

14.48 Cymysg oedd barn ymgyngoreion ynghylch y cwestiwn pa un a ddylai adnodd deddfwriaeth ar-lein i Gymru roi mynediad at sylwadau. Roedd rhai ymgyngoreion o'r farn y byddai'n ddefnyddiol i *Cyfraith Cymru/Law Wales* ddarparu mynediad at sylwadau. Er enghraifft, roedd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn cefnogi cynhyrchu un ffynhonnell awdurdodol o ddeddfwriaeth, canllawiau swyddogol a sylwadau. Awgrymodd y Cyngor y gallai adnodd o'r fath "gael gwahanol feysydd neu ffrydiau i ddinasyddion, ymgynghorwyr ac ymarferwyr, fel y gallai pawb gael mynediad at yr wybodaeth sy'n berthnasol i'w hanghenion". Wrth gwrs, fel y dywedodd Huw Williams (Geldards LLP), byddai'n rhaid gwahaniaethu'n glir rhwng gwybodaeth ag iddi statws cyfreithiol a sylwadau cyffredinol, a byddai angen i wahaniaethu o'r fath fod yn nodwedd o unrhyw wefan.

14.49 Roedd y mwyafrif o ymgyngoreion, fodd bynnag, yn rhybuddio y gallai darparu gormod o sylwadau ychwanegol manwl fod gam yn rhy bell, ac y gallai fod yn ddryslyd ac yn anhylaw. Dywedodd Dr Nason, er enghraifft, mai "y prif ddiben yw pwysleisio eglurder wrth weithredu'n ymarferol yn hytrach na dadansoddiad manylach o natur a dyheadau'r ddarpariaeth".

Gwella mynediad at sylwadau

14.50 Ar hyn o bryd, mae gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn rhoi trosolygon byr o feysydd penodol o'r gyfraith. Mae hefyd wedi ei dylunio i gynnig sylwadau pellach ar ffurf erthyglau. Ein dealltwriaeth ni yw ei bod yn debygol y bydd cynnydd yn swm y sylwadau ychwanegol a fydd ar gael. Byddai hyn yn galluogi'r wefan i gynorthwyo amrywiaeth ehangach o ddefnyddwyr.

14.51 Un ystyriaeth bwysig a godwyd gan ymgyngoreion wrth bennu natur a swm y sylwadau y dylid eu cynnig yw: pwy yw'r gynulleidfa? Mae trosolygon a sylwadau, er enghraifft, yn darparu ar gyfer cynulleidfaoedd gwahanol. Mae'r cyntaf yn darparu ar gyfer pobl sy'n ceisio ennill dealltwriaeth fras o faes o'r gyfraith, ac mae'r llall yn darparu ar gyfer pobl sydd â dealltwriaeth gyffredinol ond sy'n dymuno gwella eu gwybodaeth.

14.52 Yn ein barn ni, mae'n rhaid i *Cyfraith Cymru/Law Wales* roi blaenoriaeth i sicrhau bod y cyhoedd yn gallu ennill dealltwriaeth o'r gyfraith yng Nghymru. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu nad yw darparu mynediad at sylwadau pellach yn ogystal â'r trosolygon hefyd yn ddymunol. Ein dealltwriaeth ni yw nad yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi unrhyw sylwadau manwl ei hun, ac rydym o'r farn y byddai'n amhriodol iddi wneud hynny. Yn hytrach, mae *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cynnig dolen at erthyglau Westlaw UK Insight sy'n ymwneud â meysydd o'r gyfraith a ddatganolwyd i Gymru, a ysgrifennwyd gan arbenigwyr annibynnol yn eu maes. Mae hyn yn galluogi defnyddwyr i edrych yn fanylach ar faes penodol o'r gyfraith. Rydym yn canmol dull presennol Llywodraeth Cymru. Rydym o'r farn fod darparu trosolygon a sylwadau ar *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn galluogi'r wefan i apelio at gynulleidfa mor eang ag sy'n bosibl.

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

yng Nghymru.

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

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

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

PENNOD 15
ADDYSG A GWERSLYFRAU CYFREITHIOL

ADDYSG GYFREITHIOL

15.1 Ar hyn o bryd, cynigir cyrsiau drwy gyfrwng y Gymraeg yn y gyfraith ym mhob un o'r pum ysgol y gyfraith yng Nghymru. Fodd bynnag, bydd angen gwybodaeth sylfaenol o leiaf o'r ffordd y mae cyfundrefn gyfreithiol ddwyieithog yn gweithio ar bawb sy'n dymuno gweithredu yn y proffesiynau cyfreithiol yng Nghymru, boed hwy'n rhugl yn y Gymraeg ai peidio. Yn y papur ymgynghori, esboniasom mai ein safbwynt cychwynnol oedd y dylai astudiaeth o ddeddfwriaeth ddwyieithog a'r dehongliad ohoni, fod yn rhan o gyrsiau gradd prifysgol yn y gyfraith yng Nghymru.

15.2 Bydd pob un o'r barnwyr Cymraeg eu hiaith sy'n eistedd yng Nghymru ar hyn o bryd wedi cwblhau eu hyfforddiant cyfreithiol trwy gyfrwng y Saesneg, a thrwy gyfrwng y Saesneg yn bennaf y byddant wedi gweithredu cyn eu penodi. Mae angen arbennig felly am hyfforddiant parhaus i alluogi barnwyr i ddatblygu eu sgiliau yn y Gymraeg a'u defnyddio yn y llys. Mae'r Coleg Barnwrol dros y blynyddoedd diwethaf wedi cynnig cyrsiau hyfforddi blynyddol i farnwyr Cymraeg eu hiaith, ac mae'r rhain wedi cael croeso arbennig o frwd gan y rheini sydd wedi cymryd rhan.

15.3 Gofynnodd y papur ymgynghori y cwestiynau canlynol:

> Gwahoddir ymgyngoreion 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.
>
> 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?
>
> 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?[1]

Gwersi o'r ymgynghoriad

15.4 Roedd ymgyngoreion yn pwysleisio pwysigrwydd sicrhau bod ymarferwyr a myfyrwyr cyfreithiol yn rhoi ystyriaeth i ddeddfwriaeth ddwyieithog ac, yn wir, y gwahaniaethau yn y gyfraith rhwng Cymru a Lloegr. Roedd ymgyngoreion felly yn unfrydol gefnogol i sicrhau bod addysg a hyfforddiant cyfreithiol yn rhoi ystyriaeth i ddeddfwriaeth ddwyieithog, a'r heriau sy'n gysylltiedig â gweithio mewn awdurdodaeth sengl â dwy iaith swyddogol.

15.5 Yn gyffredinol, roedd ymgyngoreion yn cefnogi'r syniad o wneud astudio deddfwriaeth ddwyieithog a'r dehongliad ohoni yn rhan orfodol o gyrsiau gradd

1 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 12-7, 12-8 a 12-9.

prifysgol yn y gyfraith yng Nghymru, ac yn wir, ym marn rhai ymgyngoreion, yn Lloegr hefyd. Er enghraifft, esboniodd Comisiynydd y Gymraeg y gallai myfyrwyr o Gymru astudio'r gyfraith yn Lloegr, a'r gwrthwyneb, ac fe allent, yn y naill achos neu'r llall, fod yn gweithredu yng Nghymru wedyn. Felly, roedd Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y dylai prifysgolion ledled awdurdodaeth Cymru a Lloegr ymdrin â materion sy'n ymwneud â deddfwriaeth ddwyieithog a gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru.

15.6 Cafwyd sylwadau ffafriol gan rai ymgyngoreion ar ymdrechion presennol prifysgolion yng Nghymru i wella addysg gyfreithiol ddwyieithog. Er enghraifft, dywedodd Keith Bush CF fod gweithgaredd y Coleg Cymraeg Cenedlaethol wedi cynyddu nifer y myfyrwyr sy'n astudio rhan o'u cyrsiau cyfreithiol trwy gyfrwng y Gymraeg. Roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru hefyd yn croesawu'r ymrwymiad gan Wasg Prifysgol Cymru a'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol i gyhoeddi cyfres o werslyfrau Cymraeg i fyfyrwyr sy'n astudio'r gyfraith yng Nghymru, ac ystyriwyd y byddent o gymorth mawr gydag addysgu'r gyfraith ym mhrifysgolion Cymru.[2]

15.7 Roedd ymgyngoreion yn gyffredinol o'r farn hefyd y dylai fod darpariaeth o gyrsiau hyfforddi a chyfleoedd ar gyfer datblygu proffesiynol, i wella sgiliau Cymraeg, dysgu am ddehongli dwyieithog a chodi ymwybyddiaeth ynghylch gwahaniaethau o sylwedd rhwng y gyfraith yng Nghymru ac yn Lloegr. Roedd ymgyngoreion o'r farn y bydd angen i ymarferwyr cyfreithiol yn Lloegr yn ogystal â Chymru fod yn ymwybodol o'r hyn sy'n arbennig ynghylch cyfraith Cymru, gan gynnwys dehongli deddfwriaeth ddwyieithog a'r gwahaniaethau perthnasol o sylwedd. Er enghraifft, credai Llywodraeth Cymru ei bod yn angenrheidiol codi ymwybyddiaeth ymhlith cyfreithwyr, myfyrwyr a dinasyddion ynghylch yr amrywiaeth a'r gwahaniaethau rhwng cyfreithiau sy'n gymwys yng Nghymru a'r cyfreithiau sy'n gymwys yn Lloegr. Roedd hyn, ym marn Llywodraeth Cymru, yn cynnwys gwybodaeth o'r gwahaniaethau o sylwedd yn ogystal â dehongli deddfwriaeth ddwyieithog.

15.8 Roedd Comisiynydd y Gymraeg yn o'r farn y dylai hyfforddiant fod ar gael ar ffurf cynlluniau datblygu proffesiynol parhaus i bobl sydd eisoes yn ymarferwyr, er mwyn gwella eu sgiliau, ac y dylent fod yn rhan o gyrsiau ymarfer cyfreithiol, megis y Cwrs Ymarfer Cyfreithiol i ddarpar gyfreithwyr a Chwrs Hyfforddiant Proffesiynol y Bar. Roedd rhai ymgyngoreion, gan gynnwys Cymdeithas Barnwyr Cymru, y Fonesig Rosemary Butler AC (Llywydd y Pedwerydd Cynulliad) a Sefydliad Cymru'r Gyfraith, o'r farn y dylai hyfforddiant tebyg fod ar gael i farnwyr. Roedd Huw Williams (Geldards LLP) yn cytuno â phwysigrwydd gwella mynediad at gyrsiau addysgol i ymarferwyr, a nododd y gallai cyrsiau o'r fath fod yn her. Dywedodd Mr Williams fod datblygu corff o ymarferwyr sydd â digon o hyder i ddefnyddio'r Gymraeg yn y llysoedd ac yn eu gwaith bob dydd yn debygol o ofyn am ddyfalbarhad ac ymdrech gyson dros lawer o flynyddoedd.

15.9 Mae'n bwysig bod addysg bellach a hyfforddiant ar gael hefyd i rai nad ydynt yn ymarferwyr, megis academyddion. Er enghraifft, nododd Dr Sarah Nason (Prifysgol Bangor):

[2] Rydym yn trafod gwerslyfrau Cymraeg yn fanylach yn ddiweddarach yn y bennod hon.

Byddai'n ddefnyddiol pe bai mwy o gymorth i academyddion prifysgol sydd wedi dysgu Cymraeg i safon benodol ond sydd yn ddelfrydol angen hyfforddiant a chymorth pellach er mwyn gallu cynnal gwaith ymchwil ac addysgu trwy gyfrwng y Gymraeg. E.e. nid yw Cynllun Sabothol Llywodraeth Cymru yn gyffredinol ar gael i'r rheini sy'n gweithio yn y maes Addysg Uwch. Mae gofynion y Fframwaith Rhagoriaeth Ymchwil (ynghyd ag addysgu a gweinyddu) yn golygu ei bod yn anghyffredin iawn i staff academaidd allu cymryd amser yn ystod y diwrnod gwaith i ganolbwyntio ar ddysgu Cymraeg (gan gynnwys gwella'u sgiliau Cymraeg cyfreithiol). Mae cefnogi'r darlithwyr hynny sy'n dymuno gwella eu Cymraeg yn un ffordd o sicrhau bod effeithiau dehongliad dwyieithog o ddeddfwriaeth yn cael eu deall yn iawn a bod darpariaeth addysg gyfreithiol trwy gyfrwng y Gymraeg yn cael ei hehangu.

Casgliadau

15.10 Yn ein barn ni, dylai addysg gyfreithiol roi sylw priodol i ddatganoli yng Nghymru, y ffordd y caiff y gyfraith yng Nghymru ei llunio a sylwedd y gyfraith honno.

15.11 Rydym o'r farn y dylai datganoli yng Nghymru a phwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru fod yn rhan o faes llafur cyfraith gyfansoddiadol gradd gymwys yn y gyfraith. Dylai fod gan ymarferwyr, pa una ydynt yn ymarfer yng Nghymru neu yn Lloegr, wybodaeth ddigonol o'r materion hynny i'w galluogi i adnabod dimensiwn Cymreig posibl mater y gallent fod yn cynghori arno; bydd angen i'r rheini sy'n ymarfer yn y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ddeall sylwedd y gyfraith sy'n gymwys.

15.12 Y tu allan i'r pynciau craidd sy'n ofynnol ar gyfer gradd gymwys yn y gyfraith, byddem yn annog y rheini sy'n llunio cyrsiau mewn meysydd lle mae'r gyfraith yn amrywio, megis cyfraith deuluol neu gyfraith tai, i ystyried pa un a ddylid adlewyrchu'r gwahaniaethau rhwng y gyfraith yng Nghymru a'r gyfraith yn Lloegr yn eu maes llafur.

15.13 Mae'r proffesiwn yn ymwybodol o'r heriau y mae datganoli yn ei olygu i'r rheini sy'n cymhwyso heddiw. Yn ddiweddar, cynhaliodd yr Arolygiad Addysg a Hyfforddiant Cyfreithiol ymgynghoriad ynghylch pa un a ddylai addysg a hyfforddiant gweithwyr proffesiynol cyfreithiol yng Nghymru fod yn wahanol i addysg a hyfforddiant gweithwyr proffesiynol cyfreithiol yn Lloegr. Roedd y mwyafrif helaeth o'r ymatebwyr o'r farn na ddylai fod, ar hyn o bryd o leiaf.[3] Mae Bwrdd Safonau'r Bar a'r Awdurdod Rheoleiddio Cyfreithwyr wrthi ar hyn o bryd yn adolygu addysg gyfreithiol broffesiynol. Gallent ddymuno cynnwys ystyriaeth o ba lefel o ddysgu neu wybodaeth o gyfraith Cymru sy'n ofynnol i ymarferwyr yng Nghymru a Lloegr. Gan y bydd llawer o'r rheini sy'n ymarferwyr heb astudio datganoli yng Nghymru, gallai hwn fod yn bwnc priodol iddynt roi sylw iddo yn eu

[3] Gwnaeth yr adolygiad hwn, a gafodd ei sefydlu gan yr Awdurdod Rheoleiddio Cyfreithwyr, Bwrdd Safonau'r Bar ac ILEXProfessional Standards a'i gynnal gan Gonsortiwm Ymchwil Canolfan Addysg Gyfreithiol y Deyrnas Unedig (UKCLE), gyhoeddi adroddiad *Dyfodol Addysg Gwasanaethau Cyfreithiol a Rheoleiddio Hyfforddiant yng Nghymru a Lloegr* ym mis Mehefin 2013. O bawb a ymatebodd i'r ymgynghoriad, dywedodd 86% na ddylai addysg gyfreithiol yn y ddwy wlad fyth amrywio, neu na ddylai amrywio ar hyn o bryd. O'r rhain sy'n byw yng Nghymru ac yn adnabod eu hunain fel Cymry, y nifer hwnnw oedd 70.3% (tabl 3.2).

datblygiad proffesiynol parhaus.

15.14 Fel y crybwyllwyd gennym ym mhennod 10, yn ogystal â gofynion cyfreithiol, mae'n bolisi gan Lywodraeth Cymru i hyrwyddo'r iaith Gymraeg.[4] Hyderwn y bydd prifysgolion yng Nghymru'n parhau i sicrhau darpariaeth ddigonol ar gyfer myfyrwyr dwyieithog sy'n dymuno dilyn modiwlau trwy gyfrwng y Gymraeg. Fel rydym wedi nodi uchod, cynigir cyrsiau Cymraeg ym mhob un o'r pump o ysgolion y gyfraith yng Nghymru.

15.15 Rydym yn croesawu'r ffaith bod cyfleoedd pellach yn cael eu creu i academyddion, ymarferwyr cyfreithiol a'r farnwriaeth i gynyddu eu hymwybyddiaeth o'r gwahaniaethau yn y gyfraith rhwng Cymru a Lloegr, eu gwybodaeth o ddeddfu dwyieithog Nghymru, ac fel yr awgryma Dr Nason, eu sgiliau Cymraeg. Mae Cynllun Sabothol Llywodraeth Cymru ar gyfer Hyfforddiant Iaith Gymraeg yn gwrs iaith a luniwyd ar gyfer athrawon, darlithwyr, hyfforddwyr a chynorthwywyr dysgu sy'n awyddus i godi safon eu Cymraeg. Gallai fod yn ddefnyddiol ei ehangu i'r rheini sy'n gweithio yn y byd addysg uwch.

15.16 Yn yr un modd, dylai cyfleoedd datblygu proffesiynol fod ar gael i ymarferwyr cyfreithiol a barnwyr. Soniodd ymgyngoreion am ddiffyg darparaeth hyfforddiant Cymraeg i gyfreithwyr a bargyfreithwyr. Mater i Gymdeithas y Gyfraith Cymru a Chyngor y Bar yw hwn. Fel rydym wedi nodi uchod, mae'r Coleg Barnwrol eisoes yn darparu cyrsiau hyfforddi blynyddol i farnwyr Cymraeg eu hiaith, ac efallai y gallai ystyried datblygu hyfforddiant ar y gwahaniaethau yng nghyfraith Cymru a chyfraith Lloegr.

GWERSLYFRAU AR Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

15.17 Mae'r gyfraith yn gymhleth a gall gwerslyfrau sy'n dadansoddi ac yn esbonio'r gyfraith mewn modd dealladwy fod yn amhrisiadwy wrth wneud y gyfraith yn hygyrch. Bydd gan gyfreithwyr sy'n gweithredu yn Lloegr y fantais o ddewis o werslyfrau sy'n esbonio'r gyfraith a'i heffeithiau. Nid yw hyn ar gael ar hyn o bryd i'w cydweithwyr yng Nghymru. Nid yw llyfrau sy'n rhoi sylw i gyfraith Cymru a Lloegr fel arfer yn ystyried yn fanwl y gwahaniaethau yn y gyfraith sy'n gymwys i Gymru.[5]

15.18 Yn ein papur ymgynghori, gofynasom y cwestiynau canlynol:

> A yw ymgyngoreion wedi cael anawsterau oherwydd prinder gwerslyfrau sy'n rhoi eglurhad o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru?

4 Mae gwefan Llywodraeth Cymru yn cynnwys tudalennau ar "Hyrwyddo'r Gymraeg", sy'n dweud "Mae arnom eisiau gweld cynnydd yn y nifer o bobl sy'n gallu siarad Cymraeg a'r nifer sy'n ei defnyddio." Gweler: http://gov.wales/topics/welshlanguage/promoting/?lang=cy (edrychwyd arno ddiwethaf 15 Mehefin 2016).

5 Ceir eithriadau i hyn. Gweler, er enghraifft, L Davies, J Luba CF a C Johnston, *Housing Allocation and Homelessness* (3ydd arg, 2012). Mae Jordan Publishing wedi datgan y bydd y 4ydd argraffiad i'w gyhoeddi ym mis Medi 2015, ac y bydd yn cynnwys "esboniad cynhwysfawr" o Ddeddf Tai (Cymru) 2014.

> Beth mae ymgyngoreion yn feddwl y gellir ac y dylid ei wneud i hyrwyddo hygyrchedd y gyfraith ar ffurf gwerslyfrau?[6]

Gwersi o'r ymgynghoriad

15.19 Dywedodd mwyafrif llethol yr ymgyngoreion eu bod wedi profi anawsterau yn sgil prinder y gwerslyfrau sydd ar gael ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru. Mynegwyd pryder gan ymgyngoreion nad yw testunau cyfreithiol safonol prin yn rhoi sylw i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Er enghraifft, gwnaed y sylw gan Wasg Prifysgol Cymru fod "y sylw presennol yn annigonol i anghenion defnyddwyr ar lefel academyddion neu ymarferwyr, wedi ei gyfyngu i ychydig dudalennau a/neu gan droednodiadau yn unig". Dywedodd Dr Catrin Fflur Huws (Prifysgol Aberystwyth) ei bod wedi gweld gwerslyfrau sy'n datgan bod y gyfraith yn wahanol yng Nghymru ond sydd wedyn yn methu â disgrifio'r gwahaniaethau.

15.20 Roedd rhai ymgyngoreion yn pwysleisio pwysigrwydd gwerslyfrau fel cymorth i ddeall y gyfraith. Er enghraifft, pwysleisiodd Cyngor ar Bopeth Cymru swyddogaeth bwysig gwerslyfrau fel y "ffynhonnell symlaf a mwyaf darllenadwy o gyfraith yn aml" a ddefnyddir yn helaeth gan fyfyrwyr ac weithiau aelodau o'r cyhoedd sy'n dymuno ymchwilio i rywfaint o gyfraith sylfaenol. Dywedodd David Gardner (cyfreithiwr swyddfa llys gweinyddol Cymru):

> Gall hyd yn oed ddeddfwriaeth eglur sydd wedi ei chydgrynhoi fod yn anodd ei dehongli os ydych yn dod i faes o gyfraith, neu hyd yn oed ran benodol o'r maes hwnnw, am y tro cyntaf neu'r tro cyntaf ar ôl saib hir. Gall gwerslyfrau fod yn fan cychwyn allweddol i ymarferwyr cyfreithiol, gweithwyr trydydd sector, a rhai sy'n ymgyfreitha'n bersonol. Maent yn galluogi'r darllenydd i gael adnabyddiaeth arbenigol o ddeddfwriaeth allweddol, canllawiau a chynsail cyfraith achosion ynghyd â sylwadau arbenigol ar y maes perthnasol.

15.21 Roedd llawer o ymgyngorion yn priodoli'r diffyg deunydd i ganfyddiadau ynghylch hyfywedd ariannol gwerslyfrau cyfraith Cymru. Nododd Cymdeithas Barnwyr Cymru "ddiffyg trefniadau ariannol mewn perthynas ag ymchwil mewn Sefydliadau Addysg Uwch". Awgrymodd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain y gallai'r diffyg gwerslyfrau sy'n rhoi sylw i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru fod oherwydd y byddai'r dasg o "gymathu, gwneud sylwadau, cyflwyno gwaith academaidd a chyflwyno cyfrol gyfreithiol ddiffiniadol ar y gyfraith yng Nghymru yn ddiamheuol yn dasg a fyddai'n cymryd amser hir i'r galluocaf o gyfreithwyr Cymreig". Dywedodd y Gymdeithas y byddai'n rhaid i awdur arfaethedig gydbwyso'n ofalus y farchnad am gyhoeddiad o'r fath yn erbyn yr amser a'r ymdrech y byddai'n ei gymryd i gynhyrchu'r cyhoeddiad.

15.22 Cynigiodd ymgyngoreion amrywiaeth o ffyrdd posibl o hyrwyddo mynediad at y gyfraith ar ffurf gwerslyfrau. Dadleuai rhai ymgyngoreion y dylid trefnu cyllid er mwyn creu cymhelliant i gyhoeddwyr. Esboniodd Gwasg Prifysgol Cymru mai menter fasnachol yw cyhoeddi academaidd cyfreithiol i gyhoeddwyr y gyfraith, a oedd yn ddibynnol ar alw uchel ac arbedion maint a ddaw yn sgil argraffu niferoedd sylweddol a gwerthu i farchnad fawr. Dywedodd fod y farchnad yng Nghymru yn llai o lawer na'r farchnad yn Lloegr. Yn ogystal, ychwanegodd

[6] Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori

Gwasg Prifysgol Cymru fod gwerslyfrau cyfraith yn cael eu hysgrifennu gan academyddion blaenllaw y caiff eu gwaith llafurus ar argraffiadau olynol ei wobrwyo gan swm sylweddol o freindaliadau o werthiannau sylweddol; mae'r farchnad yn llai o lawer yng Nghymru ac felly bydd yr enillion yn llawer llai sylweddol i awduron.

15.23 Roedd Gwasg Prifysgol Cymru o'r farn hefyd y byddai costau sylweddol yn gysylltiedig â gweithredu mewn amgylchedd dwyieithog. Roeddent yn pwysleisio y byddai angen cyllid sylweddol er mwyn creu diwydiant cyhoeddi cyfreithiol cydlynol ac effeithiol i Gymru.

15.24 Dadleuai ymgyngoreion eraill y dylai prifysgolion a'r gymuned academaidd gymryd cyfrifoldeb dros wella mynediad at y gyfraith yng Nghymru trwy werslyfrau. Er enghraifft, teimlai Marie Navarro (Your Legal Eyes) y dylai prifysgolion ddatblygu ymchwil ac arbenigedd yng nghyfreithiau Cymru a fyddai yn ei dro yn cael effaith ar y deunydd sydd ar gael. Awgrymodd Cymdeithas Barnwyr Cymru hefyd y dylai sefydliadau addysg uwch gynnig traethodau ymchwil graddedigion i'w cyhoeddi ar *Cyfraith Cymru/Law Wales.* Byddai ymchwil o'r fath i bynciau cymharol gul yn cynorthwyo i gymharu a chyferbynnu'r gyfraith fel mae'n gymwys yng Nghymru a Lloegr a sut y mae'r gyfraith gyffredin yn esblygu i gyfarfod â'r her.

15.25 Disgrifiodd academyddion ddiffyg cymhellion i ysgrifennu gwerslyfrau ar gyfraith Cymru yn eu sefydliadau. Awgrymodd Dr Nason y gellid datblygu cymhellion penodol i academyddion ar y cyd â'u cyflogwyr i ysgrifennu gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

15.26 Fe wnaeth rhai ymgyngoreion dynnu sylw at y cynnydd sy'n cael ei wneud. Er enghraifft, dywedodd Keith Bush CF fod datblygiadau eisoes wedi bod o ran gwerslyfrau sy'n rhoi sylw i'r gyfraith yng Nghymru; tybir mai'r datblygiadau hyn yw'r llyfrau sy'n cael eu paratoi gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol a Gwasg Prifysgol Cymru. Awgrymodd Mr Bush CF y dylai'r datblygiadau hyn gael eu cefnogi gan Lywodraeth Cymru, fel y gwnaeth Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain, a ddywedodd:

> Rydym o'r farn y gallai cymorth gan Lywodraeth Cymru, yn ariannol ac o ran adnoddau, annog awduron arfaethedig i ysgrifennu gwerslyfrau newydd ar gyfraith Cymru o ystyried y rhwystrau y tynnwn sylw atynt uchod.

15.27 Fe wnaeth Comisiynydd y Gymraeg hefyd dynnu sylw at y gwerslyfrau Cymraeg a Saesneg a ddatblygir gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol a Gwasg Prifysgol Cymru. Fodd bynnag, fe wnaeth y Comisiynydd nodi bod "angen dwys" o hyd am lyfrau sy'n codi ymwybyddiaeth o'r gwahaniaethau cynyddol rhwng cyfraith Cymru a Lloegr.

Gwella hygyrchedd gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru

15.28 Mae pwysigrwydd gwerslyfrau sy'n rhoi sylw i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn amlwg, ac mae'r diffyg o werslyfrau o'r fath yn debygol o fod yn

Comisiwn y Gyfraith Rhif 223, cwestiynau ymgynghori 6-13 a 6-14.

broblem gynyddol wrth i'r swm o ddeddfwriaeth a grëir yng Nghymru gynyddu.

15.29 Mae tystiolaeth wedi dod i'r amlwg o'n hymgynghoriad mai'r prif achos am hyn yw pryder am hyfywedd masnachol gwerslyfrau cyfreithiol Cymreig. Gallai'r galw masnachol gynyddu wrth i'r gyfraith ymrannu ymhellach rhwng yr hyn yw yng Nghymru a Lloegr, ac wrth iddi ddod yn fwyfwy hanfodol i'r gwahaniaethau yn y gyfraith gael eu deall yn glir. Gallai Llywodraeth Cymru ystyried ffyrdd o annog mwy o destunau i gael eu cynhyrchu i'w cyhoeddi ar *Cyfraith Gymru/Law Wales*.

15.30 Gellid cynyddu cymhellion i academyddion gynhyrchu gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Efallai y gallai academyddion gael cefnogaeth gan sefydliadau addysg uwch unigol i gynhyrchu gwerslyfrau cyfreithiol i Gymru.

PENNOD 16
ARGYMHELLION

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

16.2 Argymhelliad 2: Argymhellwn y dylai codeiddio gynnwys:

(1) dwyn ynghyd ddeddfwriaeth y mae ei faes pwnc o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac sydd wedi ei gwasgaru ar hyn o bryd ar draws amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig a/neu y Cynulliad mewn darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad;

(2) diwygio'r ddeddfwriaeth fel bo'n briodol.

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

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

(1) Biliau codeiddio neu gydgrynhoi sy'n cynnwys newid i'r gyfraith neu ddiwygio'r gyfraith; a

(2) Biliau diwygio cyfreithiol eraill a baratoir gan Gomisiwn y Gyfraith

pan fo'r Cynulliad o'r farn nad yw'r newidiadau na'r diwygiadau yn rhai dadleuol.

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

16.6 Argymhelliad 6: Dylai un o bwyllgorau'r Cynulliad ystyried y Bil a'r Memorandwm Esboniadol a'r argymhellion ynghylch addasrwydd adrannau ar gyfer eu craffu gan bwyllgor neu'r Cynulliad. Dylai'r pwyllgor benderfynu a yw adrannau penodol o Fil yn ddadleuol, neu'n gwneud newidiadau o sylwedd i'r gyfraith bresennol fel bod angen craffu gan y Cynulliad llawn, tra bod eraill yn addas ar gyfer craffu gan bwyllgor priodol.

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

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

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

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

16.11 Argymhelliad 11: Dylai Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol alluogi'r Llywydd i gyflwyno cynnig bod Bil (yn ei gyfanrwydd neu'n rhannol) yn rhan o faes pwnc cod ac y dylid ei drin felly.

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

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

16.14 Argymhelliad 14: Dylai Llywodraeth Cymru sefydlu rhaglenni codeiddio rheolaidd.

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

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

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

(1) cymeradwyo neu oruchwylio'r gwaith o gynnal a chadw technegol ar godau;

(2) adolygiadau technegol rheolaidd; a

(3) rheoli’r broses o adnabod diffygion mwy sylweddol, a drafftio addasiadau i'w cywiro.

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

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

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

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

(1) craffu cyn-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud; a

(2) chraffu ôl-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Wedi'i lofnodi) DAVID BEAN, *Cadeirydd*
NICK HOPKINS
STEPHEN LEWIS
DAVID ORMEROD
NICHOLAS PAINES

PHIL GOLDING, *Prif Weithredwr*
15 Mehefin 2016