

**DEALL CYFIAWNDER GWEINYDDOL YNG NGHYMRU:
CRYNODEB GWEITHREDOL**



PRIFYSGOL
BANGOR
UNIVERSITY

Dr. Sarah Nason (Tachwedd 2015)

Rhagair

Er nad yw'n cael ei gydnabod fel cysyniad yn gyffredinol, cyfiawnder gweinyddol yw'r rhan o'r system gyfiawnder sydd fwyaf tebygol o effeithio ar fywydau pobl yng Nghymru. Caiff ei gydnabod ar y cyfan fel rhan o gysyniad ehangach o gyfiawnder cymdeithasol ac mae'n ymwneud â gwneud penderfyniadau yn y lle cyntaf gan lywodraeth leol a chanolog a gan gyrff cyhoeddus eraill; gwaith ombwdsryn, rheoleiddwyr ac ymdrinwyr cwynion annibynnol, tribiwnlysoedd, rhai ymholiadau ac adolygiad barnwrol. Mae'r system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru yn dod yn fwyfwy amlwg o ganlyniad i ddatganoli, datblygiad awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru, ac ymdrechion diweddar i ddiwygio llywodraeth leol a chyflenwi gwasanaethau cyhoeddus.

Y corff cyntaf oedd â rôl ffurfiol dros oruchwylio'r system yng Nghymru oedd y Pwyllgor Cymreig o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd a sefydlwyd yn 2008. Cafodd y Pwyllgor ei ddiddymu, ynghyd â'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ei hun gan lywodraeth San Steffan yn 2013, ond mewn cyfnod byr cafodd effaith sylweddol wrth dynnu sylw at yr heriau penodol o fewn cyfiawnder gweinyddol a wynebwr yng Nghymru ac wrth hyrwyddo diwygiadau. Fe'i dilynwyd yn 2013 gan y pwyllgor presennol, Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru, a sefydlwyd gan Weinidogion Cymru i sicrhau bod cyngor arbenigol yn parhau yng Nghymru, a bod anghenion defnyddwyr y system yng Nghymru yn parhau i fod yn hollbwysig.

Mae'r adroddiad hwn yn benllanw prosiect ymchwil a gomisiynodd y Pwyllgor gan Ysgol y Gyfraith Bangor ym mis Rhagfyr 2014. Roedd yr ymchwil yn cynnwys dadansoddiad o randdeiliaid, arolwg llenyddiaeth a chyfres o weithdai a chynadleddau ar gyfer cymunedau polisi, ymarfer ac ymchwil. Comisiynwyd yr ymchwil i gefnogi dau amcan allweddol y Pwyllgor: i greu cymuned o ddiddordeb mewn diwygio tribiwnlysoedd a materion cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru y gellir eu cefnogi dros y tymor hir; ac i ddarparu cyngor, arweiniad a sylwebaeth a fydd yn parhau i hyrwyddo datblygiad y system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.

Mae'r prosiect eisoes wedi profi i fod yn hynod werthfawr. Mae'r cyfres seminarau a'r gynhadledd wedi arwain at fwy o ymwybyddiaeth ymysg y cymunedau polisi, ymarfer ac ymchwil ynglŷn ag ehangder posibl cyfiawnder gweinyddol fel maes a'r cyd-destun unigryw Cymreig. Mae rhwydweithiau newydd wedi cael eu sefydlu yng Nghymru ac rydym yn disgwyl y byddent yn profi'n werthfawr wrth gynnal yr ysgogiad ar gyfer diwygio a datblygiadau parhaus sydd wedi'u teilwra i anghenion penodol pobl Cymru. Mae dyfnder y dadansoddiad a'r ystod o argymhellion yn yr adroddiad ymchwil terfynol hwn yn golygu y bydd yn adnodd pwysig ar gyfer y rhai sy'n gweithio yn, neu sy'n ceisio deall, y maes i'r dyfodol.

Rwy'n ddiolchgar i Dr Sarah Nason a'i chydweithwyr yn Ysgol y Gyfraith Bangor am eu gwaith trawiadol ar y prosiect hwn. Maent wedi dangos bod cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru yn faes sy'n haeddu sylw penodol a pharhaus ac yr wyf yn llwyr ddisgwyl y bydd hefyd yn gweithredu fel ysgogiad ar gyfer ymchwil pellach.

Yr Athro Syr Adrian Webb

Cadeirydd, y Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru

Tachwedd 2015

Cydnabyddiaethau

Mae'r Adroddiad hwn yn cael ei gynhyrchu gyda diolch i Dr. Huw Pritchard (Cynorthwy-ydd Ymchwil i Gam Un y Prosiect), i Bwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd Cymru ac Adran Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru. Mae diolch penodol hefyd yn ddyledus i'r UK Administrative Justice Institute ac i bawb a gymerodd rhan mewn gwahanol weithgareddau ymchwil gan gynnwys gweithdai, cyfweiliadau a thrafodaethau anffurfiol, ac i'r cyflwynwyr a'r cynrychiolwyr yng Nghynhadledd Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru a Safbwyntiau Cymharol, Prifysgol Bangor. Mae rhestr o'r cynrychiolwyr a fynychodd y gweithdai yn Atodiad Un i'r Adroddiad hwn. Mae'r Adroddiad wedi cael ei ddatblygu gyda mewnbwn gan amrywiaeth eang o randdeiliaid arbenigol ond mae unrhyw wallau yn parhau i fod yn gyfrifoldeb yr awdur.

DEALL CYFIAWNDER GWEINYDDOL YNG NGHYMURU: CRYNODEB GWEITHREDOL

Rhagarweiniad

- Cyfiawnder gweinyddol yw'r 'cyfiawnder sydd ymhlyg mewn penderfyniadau gweinyddol.'¹ Mae'n cynnwys sicrhau bod y penderfyniadau a wneir gan gyrff cyhoeddus (neu gan gyrff preifat sy'n ymarfer pwerau cyhoeddus) yn gywir yn y lle cyntaf, a sicrhau lle maent yn anghywir, anghyfreithlon neu'n wael bod llwybrau clir ar gael i unioni hyn mewn ffordd mor gyflym a phriodol â phosibl, a lle mae pethau wedi mynd o'i le bod cyrff cyhoeddus ac eraill yn dysgu o'r problemau ac yn gwneud gwelliannau. Mae angen i gyfiawnder gweinyddol gael ei weld yng ngoleuni datganoli yng Nghymru, datblygiad awdurdodaeth gyfreithiol gwbl ar wahân a'r diwygiadau ym maes llywodraeth leol a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- Mae gan y DU dair system gyfiawnder o leiaf. Cyfiawnder sifil preifat (amrywiol berthnasodd rhwng unigolion preifat, a rhwng cyrff corfforaethol), cyfiawnder troseddol, a chyfiawnder gweinyddol (perthnasodd rhwng unigolion a'r wladwriaeth). Lle mae cyfiawnder sifil preifat a chyfiawnder troseddol yn parhau i fod heb eu datganoli (gyda'r gyfraith a'r ochr weinyddol wedi'i rannu'n bennaf â Lloegr), mae cryn dipyn o gyfiawnder gweinyddol eisoes wedi'i ddatganoli i Gymru. Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru gymhwysedd i wneud cyfreithiau mewn 21 o feysydd datganoledig,² pob un yn ymwneud yn bennaf â'r berthynas rhwng dinasyddion a'r wladwriaeth (mae deddfwriaeth o'r fath yna'n rhan o'r gyfraith weinyddol sy'n berthnasol i Gymru). Ochr yn ochr â'r cymwyseddau hyn mae'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru wedi datblygu amrywiol ddulliau unioni i sicrhau bod cyfreithiau gweinyddol yn cael eu gorfodi'n briodol a bod unrhyw gamweinyddu (ond nid efallai i'r graddau lle torrir hawliau cyfreithiol y gall y llysoedd ymdrin â hwynt) yn cael ei unioni. Mewn meysydd craidd fel tai, addysg, iechyd a chynllunio, mae gan Gymru bellach ei chyfraith weinyddol ei hun i raddau helaeth ac mae Llywodraeth Cymru'n gyfrifol am bolisi cyfiawnder perthnasol ac am ei weinyddu o ddydd i ddydd. Fodd bynnag, mae rhai meysydd cyfraith a chyfiawnder gweinyddol allweddol yn parhau i fod heb eu datganoli, a'r pwysicaf o'r rhain efallai (o ran yr effaith ar bobl) yw lles, y rhan fwyaf o'r agweddau ar drethiant, a lloches a mewnfudo.
- Nod yr ymchwil yn gyffredinol oedd cefnogi'r CAJTW i ddatblygu egwyddorion sylfaenol ar gyfer cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, gan ddod â rhanddeiliaid yn y system at ei gilydd, disgrifio rolau'r sefydliadau craidd sy'n rhan o'r system a'r sialensiau a'r cyfleoedd a wynebir ganddynt ar hyn o bryd, a datblygu agenda ymchwil gynaliadwy ar gyfer Cymru.

¹ M Adler, 'A Socio-Legal Approach to Administrative Justice' (2003) 25 Law and Policy 323-324 ac M. Adler, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' in M. Adler (gol), *Administrative Justice in Context* (Hart 2010) 129.

² Gweler Rhan 4 ac Atodlen 7 o GoWA 2006. Mae'r 21ain pwnc yn ymwneud â rhai agweddau ar drethiant.

Canfyddiadau Allweddol

1. Mae diffyg dealltwriaeth ynglŷn ag ehangder cyfiawnder gweinyddol ar draws y DU. Yn aml, ystyrir i gynnwys cyfraith weinyddol a'r llysoedd a thriwlysoedd sy'n cymhwyso a dehongli'r gyfraith honno yn unig. Fodd bynnag, mae cyfiawnder gweinyddol yn ymestyn i swyddogaethau cyrff cyhoeddus, ombwdsymyn, comisynwyr, ymdrinwyr cwynion statudol, gwleidyddion a darparwyr gwasanaethau cyngori (ymhlith eraill).
2. Yng Nghymru, mae'r diffyg ymwybyddiaeth hwn yn cynnwys gwerthfawrogiad gyfyngedig (ymysg gweithwyr proffesiynol yn ogystal â'r cyhoedd yn gyffredinol) o ba agweddau o'r system cyfiawnder gweinyddol sydd wedi'u datganoli a pha rai sydd ddim. Mae angen codi ymwybyddiaeth o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru fel rhan ehangach o gyfiawnder cymdeithasol sy'n diffinio'r berthynas rhwng dinasyddion a'r wladwriaeth Mae hyn yn arbennig o bwysig oherwydd nodweddion penodol Cymru, megis sector gyhoeddus gymharol fawr, ymrwymadau gwleidyddol, demograffeg a'r datblygiad gyfyngedig hyd yma o'r sector gwasanaethau darparu cyngor am gyfraith weinyddol gyhoeddus.
3. Cynigir deuddeg o Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol i Gymru i hyrwyddo Cymru fel cenedl flaengar sy'n dangos ymrwymiad i safonau uchel o wneud penderfyniadau cyhoeddus, cyfiawnder cymdeithasol a hawliau dynol.
4. Mae'r 'system' gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru wedi datblygu mewn modd ad hoc mewn ymateb i esblygiad y setliad datganoli a gofynion dybryd gweinyddiaeth gyhoeddus. Wrth ddatblygu systemau cyfiawnder gweinyddol ar draws ystod o awdurdodaethau (yn y DU, yn Ewropeaidd a rhyngwladol) mae'n rhaid mynd i'r afael â thensiynau penodol. Mae'r rhain yn cynnwys tensiynau rhwng gofynion cyfiawnder cyfreithiol a hawliau cyfreithiol ar y naill law, ac arbenigedd gweinyddol ar y llall, a'r angen i gyfuno llwybrau gwneud iawn sy'n sicrhau hygyrchedd i ddefnyddwyr, effeithlonrwydd a chost-effeithiolrwydd (yn enwedig ar adegau o galedi) yn erbyn gofynion unigryw ac arbenigol a ddaw o feysydd penodol o weinyddiaeth gyhoeddus. Mae hefyd tensiynau yn sgil y swyddogaethau a berfformir gan ddarparwyr gwneud iawn, yn enwedig os oes modd priodol o gyfuno'r swyddogaethau 'ymldd tân' ('fire-fighter') (sef unioni achwynion unigol yn erbyn cyrff cyhoeddus) ar y cyd â swyddogaethau 'gwyliwr tân' ('fire-watcher') (sef, gweithio'n systematig er mwyn gwella ffyrdd o wneud penderfyniadau cyhoeddus).
5. Wrth ddylunio system cyfiawnder gweinyddol i Gymru yn y dyfodol mae angen ystyried safonau gwneud penderfyniadau ar y cynnig cyntaf o fewn cyrff cyhoeddus, yr achos fusnes dros wneud penderfyniadau sy'n effeithio ar ddinasyddion yn 'gywir y tro cyntaf', a datblygu mecanweithiau gwneud iawn sy'n darparu'r adborth orau er mwyn gwella perfformiad cyrff cyhoeddus. Mae hefyd angen i'r mecanweithiau hyn gael dannedd digonol er mwyn gorfodi eu penderfyniadau'n effeithiol.
6. Nid oes digon o ddata safonol a chyhoeddus ynglŷn ag agweddau o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, yn arbennig rhai sy'n cynnwys cwynion ac adolygiadau mewnol o fewn cyrff cyhoeddus, a data meintiol ac ansoddol ynglŷn ag hawliadau 'Cymreig' ar draws ystod o driwlysoedd datganoledig a thriwlysoedd sydd heb eu datganoli. Ychydig iawn a wyddom am brofiadau defnyddwyr o'r system cyfiawnder gweinyddol a pha rwystrau mae pobl yn eu hwynebu wrth gael mynediad iddo. Un flaenoriaeth i'r dyfodol yw casglu a dehongli data o'r fath.

7. Profiadau defnyddwyr ddylai fod yn llywio datblygiad y system cyfiawnder gweinyddol. Mae'n gynyddol anodd i osod darparwyr gwneud iawn (megis ombwdsryn, comisiynwyr a rhai tribiwnlysoedd) o fewn model ddeddfwrfa, gweithredgorff a barnwriaeth draddodiadol y wladwriaeth. Gall Cymru arloesi drwy ddatblygu system cyfiawnder gweinyddol o'r gwaelod i fyny lle mae anghenion y dinasyddion, yn hytrach na pherthynas hierarchaidd traddodiadol, yn diffinio swyddogaethau a chyfrifoldebau sefydliadau penodol,

8. Mae'r Adroddiad yn cynnig rhai ystyriaethau penodol a rhai mwy cyffredinol i'w hystyried wrth ddylunio mecanweithiau gwneud iawn. Mae'n cynnig diwygiadau y gellir eu gwneud ar unwaith a diwygiadau tymor hir posib i sefydliadau penodol fel Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru, gwella rôl barnwriaeth y tribiwnlysoedd a darparwyr cyngor cyfraith gyhoeddus yng Nghymru, ehangu grymoedd Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, ac archwilio rôl y Llys Gweinyddol yng Nghymru.

Pennod Dau: Natur cyfiawnder gweinyddol: Cysyniadau a chyfres o egwyddorion cyfiawnder gweinyddol ar gyfer Cymru

- Dylai Cymru fabwysiadu cysyniad integredig o gyfiawnder gweinyddol sy'n ymwneud â gwerthoedd gweinyddu da (gan gynnwys egwyddorion llywodraethu da) a hefyd gwerthoedd sy'n benodol fwy cyfreithiol (fel annibyniaeth a chywirdeb gweithdrefnol). Mae egwyddorion cyfiawnder gweinyddol yn rhan annatod o egwyddorion llywodraethu da.
- Dylai Cymru fabwysiadu cyfres o Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol, gan ddatblygu ac ehangu ar y rhai a gynigiwyd i ddechrau gan Gyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd y DU (AJTC) yn 2009. O'u drafftio'n iawn gallent helpu i symud Cymru i ffwrdd o'r ymlyniad cyffredin yn ôl a welwn wrth y syniad bod cyfiawnder gweinyddol yn bennaf gysylltiedig â chyfraith weinyddol (a gwerthoedd hynod ddeddfol). Gall hefyd fod yn arwydd bod Cymru'n mabwysiadu cysyniadau neilltuol iawn o gyfiawnder gweinyddol ond yn ymwrthod ag eraill fel rhai anaddas o ystyried nodweddion gwleidyddol a demograffig y wlad. Byddai mabwysiadu cyfres o egwyddorion hefyd yn gadael i Gymru seilio ei chyfrif ar gysyniadau o gyfiawnder gweinyddol mwy modern a mwy addas ar gyfer ffurfiwodaeth sy'n dangos ymrwymiad i gyfiawnder cymdeithasol a hawliau'r unigolyn. Er y bydd efallai gwrthdaro rhwng egwyddorion penodol, mae'r gyfres o egwyddorion yn ei chyfanrwydd yn amlinellu materion craidd (gan gynnwys y meysydd craidd lle bydd anghytundeb yn debygol o godi).
- Mae'r Egwyddorion a ddatblygwyd yn gyffredinol yn gorfodi safonau uwch na'r rhai yn egwyddorion yr AJTC; maent yn fan cychwyn i gael trafodaeth bellach (gan gynnwys trafodaeth wleidyddol). Y nod yw hyrwyddo Cymru fel gwlad flaengar o ran datblygiad ei system cyfiawnder gweinyddol, ac fel cenedl sy'n dangos yr ymrwymiad uchaf i safonau wrth wneud penderfyniadau cyhoeddus a gwarchod grwpiau agored i niwed mewn cymdeithas.

Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol ar gyfer Cymru

Mae cyfiawnder gweinyddol yn ymwneud â phenderfyniadau a wneir ar bob lefel yng Nghymru. Dylai'r system weinyddol yng Nghymru....

1. *Rhoi dinasyddion, eu hawliau a'u hanghenion, yn y canol a'u trin gyda thegwch a pharch bob amser.*
2. *Sicrhau bod penderfyniadau'n seiliedig ar weithdrefnau priodol, a bod gan bobl hawl i herio'r penderfyniadau hyn gan gynnwys ceisio unioni cam drwy ddefnyddio gweithdrefnau hygyrch, annibynnol, diduedd, agored a phriodol i'r mater dan sylw.*
3. *Sicrhau bod pobl yn cael eu trin fel partneriaid wrth geisio datrys eu hanghydfodau, eu diweddarau'n gyson a'u cynorthwyo i geisio datrys eu problemau mor gyflym a chynhwysfawr â phosibl.*
4. *Sicrhau bod penderfyniadau wedi eu rhesymu'n dda, yn gyfreithlon a democrataidd, a bod y canlyniadau'n cael eu cyfathrebu mewn ffordd briodol ac amserol.*
5. *Sicrhau bod penderfyniadau'n gydlynol, cyson a digon clir. Rhaid i'r system ei hun hefyd fod yn gydlynol o bersbectif y dinesydd gan sicrhau bod yr egwyddorion cyfiawnder gweinyddol yn cael eu cymhwyso'n gyson bob amser.*
6. *Gweithio'n gymesur, effeithlon ac effeithiol.*
7. *Mabwysiadu'r safonau uchaf o gywirdeb, gweinyddiaeth gyhoeddus a llywodraethu da, a chael ei dylunio i ddysgu o brofiad ac i wella'n barhaus, gan gynnwys meithrin cyfathrebu rhwng yr amrywiol wneuthurwyr penderfyniadau a dulliau unioni.*
8. *Lle bo hynny'n bosibl, rhoi cyfle i geisio datrys anghydfod yn anffurfiol, a allai gynnwys datrys anghydfod ar-lein lle bo hynny'n briodol.*
9. *Lleihau unrhyw anfanteision i bartïon sydd heb gynrychiolaeth.*
10. *Sicrhau bod penderfyniadau'n cael eu gwneud gan rai gydag arbenigedd priodol ac annog penderfyniadau cywir ac atebol.*
11. *Sicrhau parch at hawliau dynol, cydraddoldeb, cynaliadwyedd a gwarchod grwpiau agored i niwed gan gynnwys plant a phobl hŷn.*
12. *Sicrhau parch priodol at yr iaith Gymraeg gan gynnwys cydymffurfio â Safonau'r Gymraeg lle bo'n berthnasol.*

Pennod Tri: Gwneud penderfyniadau 'cywir y tro cyntaf' yng Nghymru a chwynion ac adolygiadau mewnol mewn cyrff cyhoeddus

- Mae cyfiawnder gweinyddol yn dechrau drwy wneud penderfyniadau cyhoeddus da yn y lle cyntaf. Mae'n bwysig i'r unigolion dan sylw bod penderfyniadau'n gywir y tro cyntaf, yn enwedig o ystyried y cyfyngu diweddar ar hawliau apêl ar draws tribiwnlysoedd yng Nghymru sydd heb gael eu datganoli, a'r toriadau i gyllid cymorth cyfreithiol. Mae angen gwneud penderfyniadau da fel bod y corff cyhoeddus (ac yn y pen draw Llywodraeth Cymru neu San Steffan) yn gallu cyflawni ei amcanion polisi yn ogystal ag arbed costau ac amser sy'n gysylltiedig â chwynion ac apeliadau pellach. Gall penderfyniadau gwael hefyd danseilio hyder pobl mewn cyrff cyhoeddus, a allai ynddo'i hun efallai arwain at fwy o gwynion ac apeliadau. Awgrymwyd fod ymddiriedaeth pobl mewn llywodraeth yn isel ar draws y rhan fwyaf o Ewrop a chadarnheir hyn yn benodol gan arolygon yn y DU.
- Mae gwahanol astudiaethau yn cynnig bod y broses o wneud penderfyniadau yn y lle cyntaf o fewn cyrff cyhoeddus yn wael ar draws y DU. Yng Nghymru, roedd Adroddiad Terfynol y Comisiwn Williams ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus (Ionawr 2014) yn ystyried bod rhai gwasanaethau cyhoeddus yn 'wan ac anghyson'.³ Awgrymodd hefyd fod yna 'ddiwylliant o oddefolrwydd ac ymateb mewn modd

³ Comisiwn Williams, Para 1.52.

amddiffynnol⁴ mewn rhai meysydd o wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Fodd bynnag, roedd yr Adroddiad yn eang a chymleth ac amlygodd feysydd o arfer da ac enghreifftiau lle'r oedd gwasanaethau cyhoeddus yn rhagori ar anghenion pobl a chymunedau lleol.⁵ Mae diwygiadau a gynigwyd gan y Comisiwn i fynd i'r afael â phryderon penodol wedi cael eu datblygu, er bod ymatebwyr i'r ymchwil hon yn rhoi rhai enghreifftiau anecdotaidd o agweddau amddiffynnol gan gyrff cyhoeddus; gyda'r cyfeiriadau mwyaf cyffredin tuag at iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r heddlu.

- Rhaid i gyrff cyhoeddus sy'n gweithio yng Nghymru chwarae rôl ganolog mewn creu agenda cywir tro cyntaf. Rhaid iddynt sicrhau y gwneir achos busnes dros sut y gallai buddsoddi adnoddau mewn gwella penderfyniadau tro cyntaf arwain at arbedion cyllideb tymor hirach (er enghraifft, lleihau'r gost o ymateb i gwynion ac amddiffyn apeliadau).
- Ar hyn o bryd nid oes digon o ddata cyson ar sut y mae gyrff cyhoeddus yng Nghymru'n delio â chwynion mewnol. Er, mae hyn hefyd yn broblem ar draws ystod o awdurdodaethau cyfreithiol ar lefel y DU, Ewropeaidd ac yn rhyngwladol. Mae'n hanfodol ein bod yn dysgu mwy am faint o benderfyniadau y mae pobl yn cwyno amdanynt ac apelio yn eu herbyn, a chanlyniadau'r prosesau hyn, er mwyn dod i ddeall yn well a yw cyfiawnder gweinyddol yn cael ei gyflawni yng Nghymru.
- O ystyried y nifer fawr o gyrff cyhoeddus sy'n gweithio yng Nghymru, mae'n debyg y bydd hefyd ystod eang ac amrywiol o brosesau cwyno mewnol. Gallai'r rhain fod yn gyson ar draws mathau penodol o gorff cyhoeddus (fel awdurdodau lleol a'r GIG yng Nghymru) ond awgryma'r ymchwil fod hyd yn oed prosesau cwyno safonol yn cael eu gweithredu a'u cymhwyso'n amrywiol ar draws mathau tebyg o gorff cyhoeddus. Mae pryderon ynghylch faint o wahanol fersiynau o broses gwyno a ddefnyddir ar draws system sydd i fod yn eithaf safonedig a chyson (fel y GIG yng Nghymru). Mae defnyddwyr yn cael trafferth canfod eu ffordd drwy systemau (yn enwedig i benderfynu ar ba bwynt i fynd i mewn iddynt, a phan fydd cwynion yn troi'n ôl at brosesau cyfreithiol), awgrymir hefyd nad yw gyrff yn dysgu gwersi o gwynion.
- Mae tuedd gynyddol ar draws llawer o'r DU, Ewrop ac ar lefel ryngwladol, i fabwysiadu adolygiad mewnol. Mae hyn yn wahanol i gwyn fewnol yn yr ystyr bod yr adolygydd yn ail-archwilio sylwedd y mater (megis a ddylid dyfarnu budd-dal arbennig neu dorri ar wasanaeth penodol) yn lle ystyried cwynion penodol am gamweinyddu fel oedi neu ddiffyg parch ar ran y gweinyddwr.
- Mae llawer o'r amheuan presennol am adolygiad mewnol yn deillio o gredu iddo gael ei fabwysiadu ar draws amrywiol gyrff cyhoeddus fel ymarfer arbed costau heb roi sylw dyledus i'r effaith ar gyfiawnder gweinyddol. Gellid dadlau ei fod weithiau'n cael ei fabwysiadu i ryddhau'r pwysau ar lysoedd a thribiwnlysoedd allanol heb roi sylw dyledus i statws ac effaith y weithdrefn fel rhan o system union gydlynol. Weithiau hefyd ceir perthynas amwys rhwng yr adolygiad mewnol a phenderfyniadau tro cyntaf, yn enwedig lle mae'r adolygiad mewnol yn dod i gael ei weld fel ail gyfle i gywiro penderfyniad gwael sydd ynddo'i hun wedi'i achosi gan bwysau i gyrraedd targedau effeithlonrwydd. O

⁴ Comisiwn Williams, Para 4.26.

⁵ Comisiwn Williams, Para 1.52

ystyried faint o gyrff cyhoeddus sy'n gweithio yng Nghymru, yn gyffredinol mae diffyg ymwybyddiaeth o'r amrediad o ddulliau cwyno ac adolygu mewnol sydd ar gael (yn enwedig mewn meysydd y tu allan i'r prosesau safonedig newydd a reoleiddir yn statudol, fel iechyd a gofal cymdeithasol).

- Un maes adolygu mewnol arbennig o gynhennus yw 'ailystyried gorfodol' (MR) sy'n digwydd yn Adran Gwaith a Phensiynau'r Deyrnas Unedig (DWP). Nid yw lles yn faes cyfiawnder gweinyddol sydd wedi'i ddatganoli, ond mae'n eithriadol bwysig i bobl yng Nghymru. O dan MR, rhaid i bobl sy'n teimlo y cawsant gam gan benderfyniad a wnaed gan lywodraeth ynghylch 22 gwahanol fath o fudd-dal⁶. ofyn am ailystyried gorfodol (o fewn un mis i ddyddiad y penderfyniad cychwynnol) cyn gofyn am unrhyw opsiwn unioni arall. O dan y broses hon mae'r hawlydd yn gofyn i'r DWP ailystyried a gwrthdroi ei phenderfyniad gwreiddiol. Hyd yma nid oes data ar faint na chanran yr hawliadau a aeth drwy'r broses MR ac a gafodd eu gwrthdroi wedyn ar apêl i Siambr Nawdd Cymdeithasol a Chynnal Plant (SSCS) y Tribiwnlys Haen Gyntaf, sydd heb ei ddatganoli. Nid yw'r data a ryddhawyd hyd yma'n dweud wrthym ba mor dda mewn gwirionedd y mae'r system yn gweithio i ddatrys anghydfodau a gwella ansawdd y penderfyniadau. Gellir casglu rhywfaint drwy edrych ar faint o apeliadau a wneir i'r SSCS. Er enghraifft, roedd nifer yr achosion yng Nghymru a aeth gerbron y SSCS wedi gostwng o 10,483 yn ail chwarter 2013, i 2,138 erbyn chwarter olaf 2014 (gan adleisio tueddiadau tebyg gyda hawliadau yn Lloegr a'r Alban). Fodd bynnag, mae'r rhain wedi cynyddu eto i 3,049 yn ail chwarter 2015.
- Argymhellir fod y Cynulliad, Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus yng Nghymru'n meddwl yn ofalus am y manteision a'r anfanteision cyn cyflwyno unrhyw brosesau adolygu mewnol newydd (yn enwedig rhai gorfodol) a bod y prosesau adolygu mewnol hynny sydd eisoes wedi eu mabwysiadu mewn cyrrff cyhoeddus datganoledig a heb gael eu datganoli yng Nghymru'n parhau i gael eu monitro, yn enwedig o ran unrhyw effeithiau andwyol posibl ar fynediad at gyfiawnder.

Pennod Pedwar: Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (PSOW) a Chomisiynwyr Cymru

- Roedd yr ymatebion i'r ymchwil hon yn canolbwyntio'n bennaf ar rolau cyfansoddiadol priodol ombwdsmon a chomisiynwyr yn y systemau cyfiawnder gweinyddol, gan gynnwys amrywiol gynigion i roi mwy o bwerau iddynt. Er enghraifft, roedd y trafodaethau'n ymwneud â'r PSOW yn canolbwyntio ar argymhelliad Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ymestyn rôl y PSOW i gynnwys pwerau i gychwyn ei ymchwiliadau ei hun. Mae penderfyniad i roi pŵer tebyg i Ombwdsmon Gogledd Iwerddon wrthi'n cael ei ddeddfu.
- Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd wedi argymhell y dylai fod gan yr PSOW, yn y dyfodol, rôl statudol i ddelio â chwynion gan gynnwys darpariaethau ar gyfer; cyhoeddi polisi trin cwynion enghreifftiol ar gyfer awdurdodau rhestredig, gofyniad i ymgynghori'n rheolaidd â rhanddeiliaid perthnasol, gofyniad bod cyrrff cyhoeddus yn casglu a dadansoddi data ar gwynion, a sicrhau bod cyrrff cyhoeddus yn defnyddio iaith safonedig wrth gasglu data

⁶ Er enghraifft, budd-dâl plant, cynnal plant, cymhorthdal incwm, lwfans ceisio gwaith, taliadau annibyniaeth personol (PIP) a lwfans cyflogaeth a chymorth (ESA).

i sicrhau y gellir gwneud cymariaethau. Byddai'r argymhelliad hwn yn gwneud rôl y PSOW yn gyson â'r rôl a gyflawnir gan ei gyd-Ombwdsmyrn yng Ngogledd Iwerddon a'r Alban. Fodd bynnag, byddai angen ei gweithredu'n ofalus gan sicrhau y defnyddir y pwerau hyn mewn ffordd ategol, yn hytrach na mewn ffordd fydd yn achosi gwrthdaro neu ddryswch, mewn achosion lle mae gan gyrrff cyhoeddus eisoes gyfrifoldebau statudol i fod â gweithdrefnau cwynion yn eu lle.

- Ar y cyfan, dylid gweld ombwdsmyrn fel bwcl y gwregys o opsiynau unioni mewn cyfiawnder gweinyddol, ac mae'r disgrifiad hwn yn gweddu'n dda i'r anhawster o osod ombwdsmyrn yn gyffredinol ar unrhyw un o freichiau deddfwriaethol, gweithredol a barnwrol penodol y wladwriaeth. Mae tensiwn hefyd rhwng y rôl o ddatrys cwynion unigol, ac i ba raddau y gall unrhyw ombwdsmon penodol fod yn rhagweithiol a chyflawni swyddogaeth fwy 'system-gywirol' o ymchwilio i fethiannau systemig mewn cyrff cyhoeddus neilltuol a gwneud argymhellion ar gyfer gwella. Ar wahanol adegau mae gan ombwdsmyrn rolau fel beirniaid (yn beirniadu polisïau a deddfwriaeth yn gyhoeddus) ac 'ymladdwyr tân' (yn ymdrin â chwynion unigol), ond medrant hefyd fod yn 'wylwyr tân' (gweithio'n fwy systematig i wella ansawdd penderfyniadau cyhoeddus). Awgrymir fod llwyddo gyda'r ddwy rôl gyntaf, sy'n cyfleu ombwdsmyrn yn bennaf fel pencampwyr dinasyddion, yn gallu tanseilio llwyddiant y drydedd rôl lle mae angen mwy o gydweithrediad â chyrrff cyhoeddus. Efallai fod y duedd gyffredinol i gwynion unigol gael eu datrys yn gyflym ac anffurfiol yn creu darlun o ombwdsmyrn fel pobl sy'n tueddu i fod o blaid unigolion yn hytrach na chyrrff cyhoeddus ac mae diffyg ymchwiliadau systematig i ddilyn argymhellion yn gwanhau perfformiad yr ombwdsmon gyda chyflawni'r rôl ehangach o wella ffydd y cyhoedd mewn gweinyddu. I Gymru, y brif wers yw a fedr y PSOW gyfuno'n llwyddiannus ei rolau ymladd tân a gwyllo tân (a'r olaf wedi'i nodweddu'n benodol gan bwerau yn y dyfodol i weithredu ar ei fenter ei hun) neu a yw'n anochel bod llwyddo gydag un rôl yn tanseilio'r llall?
- Mae gan Gomisiynwyr yng Nghymru (fel mewn awdurdodaethau eraill yn y DU, yn Ewrop ac ar lefel ryngwladol) rôl o ymdrin yn benodol â chwynion unigol ynghyd â phwerau i gychwyn ymchwiliadau ehangach. Gallai fod manteision i hyn o ran arbenigedd, o ran gweithredu fel eiriolwr ar ran yr achwynydd neu o ran gallu'r comisiynydd penodol i gyfeirio achosion ymlaen at wasanaethau perthnasol eraill, ond mae pryderon yng nghyswllt hyn ac yn enwedig o ran y defnydd strategol o adnoddau a rôl ehangach 'system-gywirol' y comisiynwyr. Nid pryderon am arbenigedd ac adnoddau'n unig yw'r rhain ond hefyd am ba rôl gyfansoddiadol briodol y dylai comisiynwyr ei chwarae fel rhan o'r system cyfiawnder gweinyddol.
- Gellid trefnu bod ombwdsmyrn a chomisiynwyr ynghlwm wrth ganghennau deddfwriaethol, gweithredol neu farnwrol y wladwriaeth. Maent hefyd ynghlwm â'r cysyniad eu bod yn rhan o gangen newydd y wladwriaeth y cyfeirir ati fel y gangen 'gywirdeb'. Mae'r gangen gywirdeb yn cynnwys dulliau atebolrwydd diweddar, anetholedig a mwy arloesol (gan gynnwys ombwdsmyrn, comisiynwyr a rheoleiddwyr). Mae pryderon ynghylch twf posibl y bedwaredd gangen 'gywirdeb' hon, yn benodol y byddai'n cael ei gweld nid fel llwybr ychwanegol at wella cyfiawnder gweinyddol ond fel opsiwn rhatach yn lle'r dyfarniad llys traddodiadol ar gyfer materion hawl gyfreithiol. Yn yr ystyr hwn, mynediad at gyfiawnder rhad ydyw mewn cyfnod o gynt. Mae'n faes lle mae angen monitro a gwaith ymchwil pellach.

Pennod Pump: Cyfiawnder gweinyddol dwyieithog

- Mae'r Bennod hon yn canolbwyntio'n bennaf ar rôl Comisiynydd y Gymraeg. Mae rhai o rolau'r Comisiynwyr yn deillio o Ddeddf yr Iaith Gymraeg 1993, yn enwedig rhai'n ymwneud â chynllunio ar gyfer y Gymraeg. Cyflwynir rolau allweddol eraill gan Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011, gan gynnwys gosod safonau ar gyfer y Gymraeg y mae'n ofynnol i gyrff cyhoeddus gydymffurfio â nhw. Wrth osod y safonau a'r trefniadau rheoleiddio hyn mae rôl y Comisiynydd yn dechrau newid o fod yn gorff monitro'n bennaf i fod yn gorff rheoleiddio gyda phŵer i gymryd camau penodol i sicrhau bod cyrff cyhoeddus perthnasol yn cydymffurfio â'r safonau, ac i gywiro'r sefyllfa os ceir nad ydynt yn cydymffurfio. Law yn llaw â'r pwerau hyn gwelsom sefydlu Tribiwnlys y Gymraeg (WLT) ar gyfer apelio yn erbyn penderfyniadau gan y Comisiynydd. Oherwydd bod Comisiynydd y Gymraeg bellach yn craffu ar Lywodraeth Cymru, efallai na fydd mwyach yn gyfansoddiadol briodol iddi fod yn atebol i Lywodraeth Cymru oherwydd mae hyn yn peryglu'r argraff ohoni fel rhywun annibynnol; awgrymwyd yn hytrach y dylai fod yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol (fel yn achos y PSOW).
- Mae tensiynau rhwng galwadau ehangach y theori o gyfiawnder ieithyddol ac amrywiol amcanion cyfiawnder gweinyddol (yn benodol ar gyfer datrys cwynion unigol mor effeithlon â phosibl). Dengys ymchwil fod y cyhoedd yn gyffredinol yn gweld comisiynwyr iaith fel ombwdsman, er bod eu pwerau galluogi'n eu cyfleu mewn rôl debycach i reoleiddiwr yn aml. Yr awgrym yw, a bod hyn yn digwydd mewn ystod o awdurdodaethau ac mewn cyfraith ryngwladol, bod systemau cyfiawnder gweinyddol newydd yn sbarduno newid o gyfundrefnau sy'n seiliedig ar hawliau ieithyddol a benderfynir gan y llysoedd, at systemau lle mae gwarchod hawliau'r dinesydd yn cael ei symud at gomisiynwyr iaith yng nghyd-destun datrys anghydfod person v person. Mae pryderon wedyn ynghylch a yw hyn yn rhoi gwarchodaeth ddigonol, yn enwedig yn achos ieithoedd rhagnodedig drwy gyfansoddiad. Mae hyn yn troi'n ôl at gomisiynwyr fel rhan o'r gangen 'gywirdeb'. Ydy'r defnydd cynyddol o'r gangen hon i ddatrys anghydfodau 'cyfreithiol' unigol yn cynnig opsiwn rhatach yn lle unioni drwy'r llys, ond hefyd yn mentro nad yw hawliau cyfreithiol (gan gynnwys rhai ieithyddol) yn cael eu gwarchod yn ddigonol oherwydd y prosesau cymharol anffurfiol?
- Yn y cyd-destun hwn nodir hefyd, er bod angen defnyddio cyfieithu (a chyfieithu ar y pryd) ar gyfer deddfwriaeth a Chyfarwyddiadau Ymarfer perthnasol, a chymorth arbenigol perthnasol lle bo angen i sicrhau parch at ddefnyddio'r Gymraeg yn y llys, nad oes hyd yma unrhyw hawl benodol i gael barnwr dwyieithog. Pe sefydlid yr hawl i gael barnwr dwyieithog (fel y gwnaed eisoes mewn awdurdodaethau eraill fel Canada) byddai amrywiol lysoedd a thribiwnlysoedd sy'n gweithredu fel rhan o'r system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru'n cael trafferth darparu digon o farnwyr i hwyluso'r hawl hon yn ymarferol.

Pennod Chwech: Y 'system' cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru: Sefydliadau craidd, dulliau unioni, a meysydd gyda photensial i'w diwygio

- Mae'r Bennod hon yn canolbwyntio ar y prif sefydliadau sy'n rhan o'r 'system' cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru a pha ffactorau sydd angen eu hystyried wrth ddatblygu a diwygio'r system honno.

- Er yr ymdrechion amrywiol i ddiffinio beth yn union yw system cyfiawnder gweinyddol a beth y dylai fod yn ei wneud, dywedodd yr AJTC (yn ôl yn 2009): 'Yn ymarferol, un o'r trafferthion a wynebir gan y dinesydd yw nad oes system cyfiawnder gweinyddol gydlynol ar hyn o bryd. Yn hytrach, mae'r 'system' yn cynnwys amryw byd o wahanol elfennau sydd, i raddau helaeth, wedi datblygu ar wahân i gyflawni gwahanol swyddogaethau'.⁷ Yng nghyswllt sector cyhoeddus Cymru, dyma'r hyn a ddywedodd adroddiad Comisiwn Williams: 'Nid oes diffiniad clir a chytunedig, fodd bynnag, o beth yn union yw'r sector cyhoeddus yng Nghymru na pha sefydliadau sy'n perthyn iddo...Mae hynny ynddo'i hun yn dangos bod y sector wedi esblygu a bod ei strwythur yn dioddef o ddiffyg cydlyn'.⁸ Os yw hyn yn wir am sector cyhoeddus Cymru'n gyffredinol gallai fod yr un mor wir am y dulliau unioni gweinyddol yn y sector hwnnw. Roedd llawer o'r rhai a ymatebodd i'r ymchwil bresennol o'r farn bod cyfiawnder gweinyddol (o ran ansawdd y penderfyniadau tro cyntaf a'r dulliau unioni y troid atynt nes ymlaen) wedi datblygu ar sail 'ad hoc' yng Nghymru.
- Er mwyn deall 'systemau' cyfiawnder gweinyddol yn iawn, y ffordd orau yw edrych ar y mater fesul sector gan fapio'r holl sefydliadau, gweithdrefnau a'r gwasanaethau cymorth sy'n berthnasol i feysydd penodol (fel lles cymdeithasol, addysg, iechyd, cynllunio, lloches a mewnfudo, ac yn y blaen). Mae'n dasg enfawr, ac yn un sydd wedi'i chyflawni'n ddiweddar yn yr Alban gyda gwaith tebyg wedi'i wneud yn flaenorol yng Ngogledd Iwerddon.⁹ Byddai'n ymarfer gwerthfawr ar gyfer Cymru.
- Un o themâu'r Adroddiad hwn a llenyddiaeth ddiweddar ar gyfiawnder gweinyddol yw y dylid edrych ar y system berthnasol mewn ffordd holistig a bod elfen o gydgyfeirio ymhlith dulliau unioni penodol (gan gynnwys rhai nad ydynt yn eistedd yn dwt ar ganghennau deddfwriaethol, gweithredol neu farnwrol y wladwriaeth). Awgrymwyd bod y gwahaniaethau traddodiadol rhwng y llysoedd a'r tribiwnlysoedd fwy neu lai wedi darford bellach. Mae amwysedd o'r fath yn codi pryderon, yn enwedig lle mae tribiwnlysoedd yn dod yn fwy fel y llysoedd, ac yn mynd yn groes i natur holgar ac anffurfiol dyfarniad y tribiwnlys lle mae ymgyfreithwyr, yn ddelfrydol, yn gallu cynrychioli eu hunain heb gyngor cyfreithiol na chyfarwyddyd eiriolwr.
- O ystyried y cyd-destun datganoli, oni ddylen ni fod yn gofyn yn benodol a oes angen cymaint o amrywiaeth o ddulliau unioni cam ar Gymru, onid oes sgôp i'w rhyng- neu draws-resymoli, a yw rhai'n well am ddatrys cwynion nag eraill, a beth yw'r ffordd orau ymlaen i Gymru? Mae angen mwy o ymchwil i ystyried a yw'r dulliau cyfiawnder gweinyddol o unioni yng Nghymru'n ddigyswllt, yn rhy niferus ac yn rhy feichus, ac a yw rhai dulliau penodol yn anghyson ac anghytûn.
- Yn 2009 nododd yr AJTC fod mwy o deimlad o feithrin system cyfiawnder gweinyddol fwy holistig y tu allan i'r DU, ac yn enwedig mewn awdurdodaethau eraill yn Ewrop ac Awstralia. Fodd bynnag mae'r Adroddiad presennol yn nodi bod yr awdurdodaethau hyn hefyd yn profi trafferthion.

⁷ AJTC, *The Developing Administrative Justice Landscape* (2009), para 11.

⁸ Comisiwn Williams, Para 1.28.

⁹ Mae'r gwaith yn yr Alban ar fin cael ei gyhoeddi, erbyn Tachwedd 2015 yn ôl y disgwyl. M Anderson, A McIlroy, M McAleer, *Mapping the Administrative Justice Landscape in Northern Ireland* (Ombwdsmon Gogledd Iwerddon 2014).

- O ran tribiwnlysoedd yn Awstralia (ar lefel Ffederal a Gwladwriaeth), ceir sefydliadau a ddiffinnir yn fwy gan yr hyn nad ydynt yn hytrach nag ydynt, a'r hyn yn bendant nad ydynt yw llysoedd. Mae'r broses arloesol o adolygu haeddiannau (sef penderfyniadau gweinyddol ac nid barnwrol yn y bôn) yn nodi bod tribiwnlysoedd yn Awstralia sy'n mabwysiadu'r dull hwn yn wahanol iawn i lysoedd. Awgrymwyd y dylid ystyried eu bod wedi creu pedwaredd gangen y wladwriaeth ynghyd â'r canghennau gweithredol, deddfwriaethol a barnwrol. Yn hyn o beth mae cyfiawnder gweinyddol yn sbarduno ailddyluniad o'r tirlun cyfansoddiadol, er enghraifft os yw tribiwnlysoedd yn bedwaredd gangen y wladwriaeth, yna edrychir ar ombwdsymyn a chomisiynwyr fel pumed gangen 'gywirdeb'. Mae hyn yn newid sylweddol o'r model tridarn traddodiadol; mae ganddo fanteision o ran cydnabod yn briodol bod gan sefydliadau penodol nodweddion unigryw, ond gellid dadlau ei fod yn arwain at ddelwedd fwy darniog o'r wladwriaeth.
- Tuedd eang arall ar draws ystod o awdurdodaethau yw symud yn gynyddol at uno amrywiol sefydliadau o fewn y system cyfiawnder gweinyddol. Er enghraifft, ar draws nifer o awdurdodaethau cafwyd impetws i uno tribiwnlysoedd yn un strwythur. Mae'r datblygiadau yng Nghymru a Lloegr, yn yr Alban, Canada ac Awstralia'n tystio i hyn, felly hefyd y cynigion i ddiwygio yng Ngogledd Iwerddon a Seland Newydd. Cynigiwyd diwygiadau tebyg i uno amrywiol lysoedd gweinyddol yn yr Iseldiroedd hefyd. Manteision uno yn ôl rhai yw y gallai wella annibyniaeth yr 'arch-dribiwnlys' (neu'r uwch-dribiwnlys) a fyddai yna'n cael ei greu, gan ddarparu strwythur mwy effeithlon, arbenigol, hygyrch a hyblyg.
- Fodd bynnag, prin iawn yw'r ymchwil (yn enwedig unrhyw astudiaethau empirig) i asesu a yw tribiwnlysoedd cyfun yn creu'r manteision a gynigiwyd. Yn wir, mae rhai'n dadlau bod y symudiadau i gyfundrefnu gweithdrefnau tribiwnlys ar draws ystod o awdurdodaethau yn Awstralia wedi bod yn 'fethiant ysgubol' gan arwain at ymglyfreitha cynyddol gymhleth ar faterion cyfraith. Mae amrywiol bryderon ynghylch 'arch-dribiwnlysoedd' cyfun. Pan gyfunir nifer o wahanol dribiwnlysoedd pwnc o dan strwythur haen a / neu siambr, cyfyd problemau ynghylch cynnal yr arbenigedd angenrheidiol a'r lefel briodol o benderfyniadau (er enghraifft pa galibr o farnwr neu aelod arall o banel a ddylai fod yn penderfynu mathau arbennig o gais). Gallai anfanteision posibl eraill gynnwys: Y potensial ar gyfer 'deddfu graddol', gweithdrefnau'n cael eu gor-ffurfioli, mwy o gymhlethdod gweinyddol a gweithdrefnol, a'r cyrff mwy yn y sefydliad cyfunol efallai'n cael eu ffafrio. Gallai'r agweddau hyn i gyd gyfuno i greu teimlad, neu'n wir y realiti, o anghydbwysedd grym rhwng y dinesydd a'r wladwriaeth. Gallai fod manteision i resymoli rhywfaint ar dribiwnlysoedd yng Nghymru, ond mae angen ymchwil bellach cyn penderfynu a fyddai'n syniad da eu cyfuno'n un arch-dribiwnlys anferth.
- Mae cymhlethdod deddfu cychwynnol yn effeithio ar ansawdd penderfyniadau cyhoeddus, yn wir mae hyd a chymhlethdod rhai rheolau'n gwneud i bethau ymddangos weithiau fel pe cawsant eu mabwysiadu'n benodol i annog anghydfod. Roedd enghreifftiau a roddwyd i'r ymchwil bresennol yn cynnwys deddfwriaeth nawdd cymdeithasol a threthiant yn deillio o San Steffan (dyma'r ddau faes cyfiawnder gweinyddol mwyaf sydd heb eu datganoli o ran eu heffaith ar bobl yng Nghymru). Mae llawer o'r hinsawdd bresennol (ar draws y DU yn gyffredinol) yng nghyswllt cyfiawnder gweinyddol wedi canolbwyntio ar gyfyngu mynediad at heriau cyfreithiol gerbron y llysoedd a'r tribiwnlysoedd; yn hytrach, y ffordd orau efallai o osgoi heriau o'r fath fyddai

sicrhau bod y ddeddfwriaeth gychwynnol yn cael ei drafftio mewn ffordd sy'n arwain at benderfyniadau cyfiawn a chywir. Byddai hyn yn golygu rhoi mwy o ffocws ar ddeddfwriaeth a phenderfyniadau cychwynnol yn lle'r pwyslais presennol ar adolygiad mewnol gorfodol.

- Mae rhai sy'n canfod 'tueddiadau deddfwriaeth fodern peryglus' yn deillio o Lywodraeth a Senedd San Steffan.¹⁰ Priodolir llawer o'r rhain i'r llacio ar ymatal a'r cynnydd o ganlyniad yn y rheolaeth sydd gan y swyddog gweithredol dros y ceisydd a thros ddehongli'r ddeddfwriaeth ar ôl iddi gael ei deddfu. Mae edrych a yw arferion o'r fath hefyd yn dod yn fwyfwy cyffredin yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru'n rhywbeth sydd y tu hwnt i sgôp yr Adroddiad presennol, ond mae'n glir bod angen mwy o ymchwil a monitro. Mae cyfranogwyr yn yr ymchwil wedi awgrymu mai un ffordd y gallai Cymru arloesi gyda'i system cyfiawnder gweinyddol yw drwy ddefnyddio amrywiol Bwyllgorau'r Cynulliad i graffu'n iawn ar egwyddorion cyfiawnder gweinyddol mewn deddfwriaeth. Awgrymwyd hefyd y gellid sefydlu pwyllgor (neu bwyllgorau) ychwanegol a mwy dynodedig.
- Argymhelliad Comisiwn Williams oedd bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn; 'Adolygu'r ddeddfwriaeth bresennol i sicrhau ei bod yn symleiddio a rhesymoli penderfyniadau'r sector cyhoeddus yn lle gosod cyfyngiadau diangen arno neu greu cymhlethdod; a naill ai'n diddymu darpariaethau o'r fath neu'n egluro eu hystyr a'u cyswllt'.¹¹ Daw'r awgrym hyn â'r disgwyliad y bydd elfen o gyfundrefnu.
- Yn yn cyd-destun hwn mae Comisiwn y Gyfraith yn ddiweddar wedi cwblhau ymgynghoriad ar Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru.¹² Mae'r ymgynghoriad yn ystyried y posibilïadau ar gyfer cydgrynhoi neu godeiddio rhannau o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru, mesurau i'r Cynulliad eu rhoi ar waith er mwyn sicrhau bod systemau deddfu effeithiol, sefydlu prosesau o fewn Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i ganiatáu i wneuthurwyr polisi a chyfraith gymryd ystyriaeth well o'r gyfraith yn ei gyfanrwydd, sut i sicrhau bod deddfwriaeth yn wirioneddol ddwyieithog a sut i wneud cyfraith o'r fath yn hygyrch i'r cyhoedd. Mae'r Comisiwn yn bwriadu cyhoeddi ei gyngor i Lywodraeth Cymru cyn etholiadau'r Cynulliad ym Mai 2016.
- Ar y cyfan gellir dadlau bod cyfundrefnu'n gallu arwain at symleiddio a chytgord, lle mae cysyniadau ac egwyddorion cyffredinol i'w cael mewn un lle'n hytrach nag ar draws ystod o ganghennau arbennig y gyfraith. Mae'n galluogi rhanddeiliaid (deddfwyr, swyddogion y llywodraeth, gweinyddwyr, cyfreithwyr, barnwyr, cynghorwyr eraill a dinasyddion) i ddefnyddio'r un iaith wrth siarad am egwyddorion craidd cyfiawnder gweinyddol. Oherwydd nad yw cyfundrefnu'n newid y gyfraith, ond yn hytrach yn symleiddio a rhesymoli'r ddeddfwriaeth bresennol ar benderfyniadau sector cyhoeddus (fel y mae Comisiwn Williams yn ei argymhell); mae hyn yn debygol o fod yn ddymunol ac o fewn cymhwysedd deddfwriaethol. Byddai'n golygu bod gan unigolion a chyrrff cyhoeddus sydd ond yn gweithredu yng Nghymru ganllawiau cliriach a mwy unffurf o ran beth i'w ddisgwyl oddi wrth ei gilydd yn nhermau penderfyniadau cyhoeddus.

¹⁰ Daniel Greenberg, 'Dangerous trends in modern legislation' [2015] Public Law 96.

¹¹ Comisiwn Williams, Para 2.37.

¹² CP223 ar gael ar-lein ar: <http://www.lawcom.gov.uk/project/the-form-and-accessibility-of-the-law-applicable-to-wales/#related>

Byddai'n golygu y gallai cyfreithwyr gweinyddol a gweision sifil yng Nghymru ddefnyddio'r un eirfa i egluro amrywiol reolau ac egwyddorion.

- Fodd bynnag, mae anfanteision i gyfundrefnu. Gallai rheolau cyffredinol olygu nad oes digon o le i lunio penderfyniadau ar sail nodweddion arbennig y maes cyfreithiol penodol dan sylw. Mae presenoldeb Deddf gyffredinol yn cyfyngu ar ddatblygu cyfraith weinyddol hyblyg a gallai'r pwyslais ar weithdrefn arwain at 'ormodedd cyfraith' sydd weithiau'n cyfyngu ar y potensial i ganfod atebion cyflym ac anffurfiol, ac a allai wneud arbenigedd sylweddol yr asiantaethau gweinyddol yn eilbeth. Mae'r anfanteision hyn yn cyfuno i greu system sy'n gynyddol gymhleth ac anodd i rywun ganfod ei ffordd drwyddi. Cymhlethir y mater ymhellach oherwydd, er y gall deddfwriaeth (a pholisi a chanllawiau cysylltiedig) orfodi dyletswyddau penodol, allweddol a gweithdrefnol ar gyrrff cyhoeddus sydd ond yn berthnasol yng Nghymru, erys egwyddorion cyfraith weinyddol o dan gyfraith gyffredin gyffredinol a ddatblygodd yn raddol ac sy'n berthnasol i Gymru ac i Loegr (ac yn aml iawn i'r Deyrnas Unedig yn gyffredinol). Y rhain yn bennaf yw bod yn rhaid i benderfyniadau gan gyrrff cyhoeddus gydymffurfio â chyfraith berthnasol, bod yn weithdrefnol deg ac yn rhesymol.¹³
- Un siars ynghylch cyfundrefnu yw y gallai arwain at ganlyniadau annisgwyl; wrth i lawer, ac efallai'r rhan fwyaf o ymgeiswyr ddefnyddio llwybrau anghyfundrefnol os yw'r rhain yn parhau i fod ar gael ac yn ffafriol yn yr hinsawdd gyfreithiol a pholisi newydd. Pe bai Cymru'n cyfundrefnu unrhyw un o'i Mesurau a Deddfau'n ymwneud â gweithdrefnau i orfodi hawliau cyfreithiol yn erbyn cyrrff cyhoeddus, rhaid cadw'r posibilrwydd hwn o ddarnio mewn cof. Yn benodol oherwydd byddai adolygiad barnwrol cyfraith gyffredin yn debygol o fod â statws hawl gyfansoddiadol y gellid ei hawlio pob tro y byddai gweithdrefnau eraill i herio cyrrff cyhoeddus naill ai ddim ar gael neu'n annigonol mewn cyd-destun.
- Mae ymchwil i Brosiectau Cyfraith Gyhoeddus (PLP) wedi cynnig naw egwyddor y dylid eu hystyried wrth ddylunio systemau unioni newydd ym maes cyfiawnder gweinyddol ac awgrymir y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Llywodraeth Cymru (ac unrhyw gyrrff eraill gyda chyfrifoldeb i ddylunio dulliau unioni yng Nghymru) eu hystyried wrth greu dulliau unioni newydd.¹⁴ Mae'r dadansoddiad canlynol yn mabwysiadu'r naw egwyddor gyntaf hyn ac yn adeiladu arnynt i roi cyfrif cynnar o'r egwyddorion y cynigir y gellid eu defnyddio i ddylunio dulliau unioni ar gyfer cyrrff cyhoeddus sydd ond yn gweithredu yng Nghymru. Fodd bynnag, mae hwn yn faes lle byddai mwy o ymchwil manwl i'w groesawu ac ni fwriedir i'r gyfres hon o egwyddorion fod yn gynhwysfawr. Dylid darllen llawer o'r Egwyddorion Dylunio Unioni hyn ar y cyd â'r gyfres o Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol ar gyfer Cymru a ddatblygwyd ym Mhennod Dau.
- Yn gryno, y gyfres bresennol o egwyddorion dylunio unioni a gynigir yw:

¹³ Yn bennaf, y rhain yw bod yn rhaid i benderfyniadau cyrrff cyhoeddus gydymffurfio â'r gyfraith berthnasol, â thegwch weithdrefnol, a rhesymoldeb, yr Arglwydd Diplock yn *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] A.C. 374.

¹⁴ Varda Bondy a Andrew Le Sueur, *Designing redress: A study about grievances against public bodies* (PLP 2012).

1. *Bod rhagdybiaeth o blaid bod pob cynllun gwneud penderfyniadau gweinyddol yn cynnwys darpariaeth benodol mewn deddfwriaeth ar gyfer llwybr a dulliau unioni effeithiol i ddatrys anghydfodau a chwynion.*
2. *Y dylai dyluniad sefydliadol barchu egwyddorion cyfansoddiadol.*
3. *Y dylid cael atebolrwydd cyhoeddus ar gyfer ymdrin â chwynion.*
4. *Y dylai'r dystiolaeth a'r ymchwil oleuo'r gwaith o greu dulliau unioni newydd a diwygio dulliau presennol.*
5. *Y dylid cael cyfleoedd i arloesi yn y rheng flaen.*
6. *Y dylai dulliau sicrhau gwerth am arian a chymesuredd.*
7. *Y dylai'r dull unioni fod yn gwbl addas i'r math o gŵyn.*
8. *Y dylid defnyddio meini prawf a phrosesau teg a rhesymegol i 'hidlo' cwynion amhriodol.*
9. *Yn ogystal â delio â chwynion unigol, dylai dulliau unioni gyfrannu at wella gwasanaethau cyhoeddus.*
10. *Pryd bynnag y cyfyd problemau newydd sydd angen i'r system unioni gweinyddol ddelio â nhw, dylid yn gyntaf ystyried eu dyrannu i sefydliad unioni presennol o dan weithdrefn sy'n bodoli eisoes.*
11. *Dylid dylunio dulliau unioni'n bennaf o bersbectif y defnyddiwr.*
12. *Dylid dylunio dulliau unioni drwy roi sylw dyledus i gyd-destun datganoli yn y Deyrnas Unedig ac aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd.*
13. *Rhaid dylunio a darparu dulliau unioni ochr yn ochr â chyhoeddusrwydd a gwybodaeth briodol.*

Pennod Saith: Tribiwnlysoedd sy'n gweithredu yng Nghymru mewn safbwyntiau cymharol

- Ar hyn o bryd cyfyngedig iawn o ddata ar gael i'r cyhoedd o amgylch llwythi achosion tribiwnlys mewn perthynas â'r tribiwnlysoedd datganoledig ac i hawliadau Cymraeg mewn tribiwnlysoedd sydd heb eu datganoli.
- O ran diwygio'r tribiwnlysoedd, awgrymir bod Cymru'n wynebu problemau ar ddwy lefel: Yn gyntaf, y problemau sicr a thaer, ac yn ail diwygio strwythur y 'system' dribiwnlys gyfan (os yw'n system ar hyn o bryd). Y meysydd mwyaf taer sydd angen eu hystyried yw: 'traws-dicedu' (aseinio) barnwyr, penodiadau barnwrol, hyfforddiant barnwrol ac adnoddau gweinyddol ar gyfer tribiwnlysoedd yn gyffredinol. Dadleuai'r ymatebwyr fod pob un o'r agweddau hyn wedi datblygu mewn ffordd 'fratiog' iawn oedd yn ddireswm ac yn gwastraffu adnoddau. Un ateb fel man cychwyn a gynigiwyd oedd bod dal angen ystyried rhesymoli rhai prosesau'n ddull gwirioneddol unedig, yn enwedig datblygu strwythurau hyfforddi cyffredin, prosesau penodi cyffredin a gweinyddiaeth gyffredin ar draws y tribiwnlysoedd datganoledig. Mae Uned Tribiwnlys Cymru (WTU), sy'n gyfrifol am weinyddu wyth o'r tribiwnlysoedd datganoledig hyn, eisoes yn gwneud cynnydd da gyda rhoi sylw i rai o'r pryderon hyn. Fodd bynnag, un mater pellach yw sefyllfa'r WTU ei hun, sy'n dod o dan faes Is-adran Materion Cyfansoddiadol a Chysylltiadau Rhynglywodraethol Llywodraeth Cymru ac sydd wedi'i lleoli'n bennaf yn swyddfeydd Llywodraeth Cymru yng Nghaerdydd, felly nid yw efallai'n ymddangos i fod yn ddigon annibynnol i'r Llywodraeth.
- Dadleuai rhai y byddai 'traws-dicedu' ('aseinio' fyddai'n derm gwell) barnwyr rhwng tribiwnlysoedd penodol yn sicrhau mwy o eisteddiadau ac y byddai'r gronfa dalent sydd

ar gael yng Nghymru'n cael ei defnyddio'n well; hefyd y byddai aseinio o'r fath yn cael ei ystyried i fod yn ateb ymarferol i broblem llwythi achosion bach. Fodd bynnag, mae risgiau cysylltiedig yn enwedig o ran y posibilrwydd o ddiffyg arbenigedd barnwrol angenrheidiol.

- Mae penodiadau barnwrol mewn Tribiwnlysoedd yng Nghymru'n digwydd mewn sawl ffurf gyda rhai barnwyr yn cael eu penodi'n ffurfiol gan yr Arglwydd Ganghellor, ac eraill erbyn hyn yn cael eu penodi gan Weinidogion Cymru. Mae angen cael system fwy eglur ac unffurf, ac awgrymir yn y tymor hirach y dylai Gweinidogion Cymru fod yn gyfrifol am bob penodiad i dribiwnlysoedd datganoledig. Er bod peth haeddiant i gael atebion cwbl Gymreig i broblemau Gymreig, gallai fod yn fwy effeithlon a phriodol efelychu'r dull Cymru a Lloegr ehangach. Cafodd y broses ddiweddar o benodi aelodau ar Dribiwnlys y Gymraeg (yn ymgorffori prosesau'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol (JAC) a Gweinidogion Cymru) ei rhoi fel enghraifft o arfer da y dylid ei dilyn yn y dyfodol.
- Pob tro y caiff gwasanaethau (fel recriwtio, dethol a hyfforddi barnwyr) eu 'dwyn i mewn' o awdurdodaethau eraill (gan gynnwys rhai ar sail Cymru a Lloegr), rhaid cael sicrwydd y rhoddir sylw dyledus i fuddiannau Cymru. Er enghraifft, dylid naill ai cael contractau ffurfiol neu femoranda dealltwriaeth i sicrhau bod adnoddau ac arbenigedd priodol yn cael eu dyrannu i waith Cymru ac nad yw gwaith Cymru'n dioddef yn wyneb unrhyw drafferthion economaidd a wyneb ir yn benodol yng nghyswllt gwaith Lloegr.
- Dadleuai'r ymatebwyr i'r ymchwil mai canfyddiad rhai oedd diffyg hyder yng ngallu'r rhan o'r system gyfiawnder a ddatganolwyd i Gymru i ddarparu prosesau a chanlyniadau o ansawdd cymharol i rai a ddarperir gan gyd-sefydliadau Cymru a Lloegr. Yng nghyd-destun arbenigedd a mynediad at hyfforddiant, nodwyd fod yn rhaid cydnabod barnwriaeth Cymru i fod yn gydradd â barnwyr Cymru a Lloegr; dylid cydnabod yn gyffredinol bod gan swyddi yng Nghymru statws cyfartal a dylid cael rhywfaint o gydnabyddiaeth yng nghyswllt rhannu arbenigedd a rhannu awdurdodaethau.
- Mynegwyd cefnogaeth i gynigion i sefydlu arweinyddiaeth barnwrol uwch ar gyfer tribiwnlysoedd yng Nghymru (a rôl y gallai ei gyfuno â swydd bresennol o Farnwr Llywyddol Cymru). Gallai hyn ymestyn i cyfrifoldeb cyffredinol dros gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru (gan gynnwys y ddau llysoedd a thribiwnlysoedd). Gallai barnwr neu'r barnwyr perthnasol yn gyfrifol am fonitro achosion Cymraeg o fewn y llysoedd a thribiwnlysoedd nad ydynt wedi'u datganoli perthnasol a meithrin perthynas dda rhwng yr agweddau datganoledig a heb eu datganoli cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.
- Mae gan dribiwnlysoedd datganoledig potensial i ddatblygu perthynas fwy cydweithredol â chyrrff cyhoeddus perthnasol, gan gynnwys adrannau Llywodraeth Cymru. Mae gan dribiwnlysoedd datganoledig hefyd gapasiti i chwarae rôl ragweithiol mewn annog setlo achosion. Gallai Cymru hefyd fod yn rhagweithiol (ac arloesol) drwy ystyried magu dannedd y tribiwnlysoedd datganoledig o ran y pwerau a'r gweithdrefnau perthnasol sy'n ymwneud â gorfodi gorchmynion tribiwnlys.
- Ar hyn o bryd mae clytwaith o apeliadau sy'n cael eu cyfeirio ymlaen o dribiwnlysoedd yng Nghymru, er enghraifft mae rhai'n mynd i'r Uchel Lys (Llys Gweinyddol) ac eraill i'r

Uwch Dribiwnlys. Wrth ystyried diwygio strwythur y system gyfan, mae angen edrych ar hyn yng ngoleuni'r awdurdodaeth gyfreithiol sy'n tyfu ar wahân yng Nghymru a'r consensws i symud at fodel cadw pwerau.

- Y flaenoriaeth ar hyn o bryd yw gwella'r berthynas rhwng tribiwnlysoedd unigol sydd wedi cael eu datganoli, a rhwng y systemau datganoledig ac annatganoledig, er mwyn gwella cydlynu a chydweithrediad. Nid oes gan Gymru unrhyw *reolaeth* dros y tribiwnlysoedd annatganoledig, er enghraifft o ran y ffioedd a godir (sy'n cael effaith fawr ar fynediad at gyfiawnder), ond o leiaf gall gyfrannu at *ddeialog* a rhannu arferion gorau. Fodd bynnag, hyd yn oed pe bai cyfrifoldeb pellach dros weinyddu cyfiawnder yn cael ei ddatganoli yng Nghymru, ni fyddai'n datrys yr holl broblemau a nodir gan yr Ymchwil. Byddai problemau gyda hyfforddiant barnwrol a mynediad at wasanaethau cyfreithiol arbenigol mewn awdurdodaeth fach yn parhau, ac fel sy'n digwydd yn yr Alban, mae rhai meysydd polisi'n annhebygol o gael eu datganoli gan arwain at barhau'r berthynas gymhleth rhwng meysydd datganoledig ac annatganoledig.

Pennod Wyth: Llys Gweinyddol Cymru

- Mae Llys Gweinyddol Cymru bellach yn fwy na chwe blwydd oed, gydag achosion wedi cael eu gweinyddu o Swyddfa'r Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd ers y cychwyn. Mae'r Llys wedi cael ei gydnabod fel enghraifft dda o weithredu fel Adran yr Uchel Lys yng Nghymru. Ystyrir bod y Cyfarwyddyd Ymarfer perthnasol, CPR PD 54D Llys Gweinyddol (Leoliad), hefyd yn enghraifft dda y gellid ei mabwysiadu ar draws elfennau eraill o awdurdodaeth yr Uchel Lys i sicrhau bod achosion sifil perthnasol i Gymru'n cael eu penderfynu yng Nghymru. Mae'n nodi ar y cychwyn: 'Y disgwyliad cyffredinol yw y bydd achosion yn cael eu gweinyddu a'u penderfynu yn y rhanbarth lle mae gan yr hawlydd y cysylltiad agosaf iddo, yn amodol ar yr ystyriaethau canlynol...' ac un o'r rhain yw 5.2(10) 'ydy'r hawliad yn codi materion datganoli ac o'r herwydd a fyddai'n fwy priodol iddo gael ei benderfynu yn Llundain neu yng Nghaerdydd'. Nid yw'r Cyfarwyddyd Ymarfer na'r gyfraith achosion berthnasol yn *gofyn yn benodol* bod achosion perthnasol i Gymru'n cael eu gweinyddu a'u penderfynu yng Nghymru.
- Pan sefydlwyd Canolfannau'r Llys Gweinyddol y tu allan i Lundain cymerwyd y byddent yn ddrych, ac yn gweithredu'r un fath yn union â'r Llys Gweinyddol a leolir yn y Llysoedd Barn Brenhinol yn Llundain. Mae'r Llys yng Nghaerdydd bellach yn gwneud rhai pethau'n wahanol, gan fanteisio ar gryfderau gweithredu mewn awdurdodaeth fach. Er enghraifft, mae Polisi Rhestru Swyddfa Llys Gweinyddol Cymru'n nodi pa broses restru y bydd Swyddfa Llys Gweinyddol Cymru'n ei defnyddio sy'n rhywbeth nad yw'n digwydd yn Swyddfeydd eraill y Llys Gweinyddol.
- Gallai Llys Gweinyddol Cymru weithredu fel enghraifft dda o sefydliad sy'n darparu 'siop un stop' i raddau ar gyfer cyfiawnder gweinyddol. Mae hyn oherwydd bod llawer o hawliadau gwahanol (adolygiad barnwrol ac apêl statudol) yn cael eu cyfeirio'n gyntaf at y Llys hwnnw ac mae Swyddfa'r Llys Gweinyddol yna'n gweithio i ddyrannu barnwyr priodol ar sail profiad ac arbenigedd. Fodd bynnag mae angen 'ceidwaid porth' priodol ar system o'r fath. Er mwyn dyrannu a rheoli achosion yn effeithlon, rhaid i'r system gynnwys cyfreithwyr annibynnol yn fuan yn y broses a rhaid i'r cyfreithwyr hyn feddu ar ddigon o bwerau i reoli'r achosion yn briodol. Defnyddir y term 'ceidwad porth' yn y Llys Teulu lle mae cynghorwyr cyfreithiol yn cael eu cynnwys reit ar ddechrau'r broses.

Gallai'r term 'ceidwad porth' hefyd nodweddu rôl y cyfreithiwr yn Llys Gweinyddol Cymru.

- Mae nifer yr hawliadau adolygiad barnwrol a gyflwynir i'r Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd yn gymharol fach o'i gymharu â Chanolfannau eraill. Mae hyn yn ddealladwy o ystyried poblogaeth Cymru. Fodd bynnag, yr hyn sy'n destun mwy o bryder yw nifer yr hawliadau fesul pen y boblogaeth yng Nghymru. Ar sail hawliadau y gwyddom eu bod o Gymru,¹⁵ roedd 1.8 o hawliadau adolygiad barnwrol sifil am bob 10,000 o breswylwyr Cymru yn 2013/14 ac yn 2014/15. Ar y llaw arall, mae nifer yr hawliadau fesul pen y boblogaeth mewn mannau eraill wedi bod yn gyson a sylweddol uwch, ond wedi bod yn gostwng yn y blynyddoedd diwethaf. Er enghraifft, mae nifer yr hawliadau am bob 100,000 o breswylwyr yn Llundain a De Lloegr wedi gostwng o 5.4 am bob 100,000 o breswylwyr i 4.5 am bob 100,000 o breswylwyr rhwng 2013/14 a 2014/15. Dros yr un cyfnod, roedd nifer yr hawliadau am bob 100,000 o breswylwyr yng Ngogledd Orllewin Lloegr i lawr o 3 i 2.1, ac yng Ngogledd Ddwyrain Lloegr i lawr o 2.7 i 1.6. Ar y llaw arall, yng Nghanolbarth Lloegr mae nifer yr hawliadau am bob 100,000 o breswylwyr i fyny o 1.2 i 1.4. Mae dadansoddiad mwy manwl o'r data y tu hwnt i sgôp yr Adroddiad presennol, ond gellir dyfalu bod y gostyngiad yn nifer yr achosion fesul pen y boblogaeth yn bennaf oherwydd y diwygiadau diweddar i'r weithdrefn adolygiad barnwrol ac i gymorth cyfreithiol sydd, gyda'i gilydd, wedi pellhau mynediad at y broses yn sylweddol.
- Mae nifer yr achosion adolygiad barnwrol yn dystiolaeth gyffredinol o ba mor dda y mae system cyfiawnder gweinyddol benodol yn gweithio, a pha mor fodlon yw pobl â'u gwasanaethau cyhoeddus. Mae adolygiad barnwrol yn cynnig trosolwg cyfansoddiadol pwysig ar unrhyw system cyfiawnder gweinyddol ac mae effaith nifer fach o achosion yn gallu bod yn ddwfn ac eang. Mae mynediad at adolygiad barnwrol yn bwysig, ar gyfer yr achosion, er yn fach, sy'n datblygu'n opsiynau unioni a gyflwynir gan y Llys, a hefyd ar gyfer y nifer llawer mwy o achosion nad ydynt (sy'n gweithio fel catalydd i setlo achosion unigol drwy unioni). Mae gan adolygiad barnwrol arwyddocad cyfansoddiadol pwysig i ddiogelu rheol y gyfraith ac, yn hyn o beth, dylem fod yn poeni am y nifer isel o hawliadau fesul pen y boblogaeth yng Nghymru, a hefyd ar draws Lloegr.
- Mae set arall bryderus o ystadegau'n ymwneud â'r gyfran o hawliadau a gyflwynir i Llys Gweinyddol Caerdydd sy'n cynnwys cyfreithwyr o Gymru. Mae tua 40% o'r holl hawliadau o Gymru a gyflwynir i Llys Gweinyddol Caerdydd yn cyfarwyddo cyfreithwyr o Gymru, mae 35% arall yn cyfarwyddo cyfreithwyr o'r tu allan i Gymru ac mae 25% yn cynrychioli eu hunain. Mae 50% o'r hawliadau yn Llys Caerdydd na wnelo hwynt â Chymru (gyda'r gyfran fwyaf yn ymwneud â De Orllewin Lloegr). Dim ond mewn 6% o'r achosion hyn y cynrychiolir hawlwr o'r tu allan i Gymru gan gyfreithwyr o Gymru. Mae hyn yn awgrymu bod croesfridio a phroffesiwn cyffredin ar hyn o bryd yn gweithio'n fwy er mantais cyfreithwyr o Loegr na rhai o Gymru er gwaetha'r cyd-destun datganoli. Gellir dweud yr un peth am fargyfreithwyr; mae 86% o hawlwr o Gymru sy'n cyfarwyddo bargyfreithiwr i ymddangos ar eu rhan yn y Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd yn cyfarwyddo bargyfreithiwr o Loegr (dim ond 14% o'r bargyfreithwyr sy'n ymddangos yn Llys Gweinyddol Cymru sy'n dod o siambrau yng Nghymru). Gallai'r ffigurau hyn fod yn

¹⁵ Ar sail dadansoddi cyfeiriadau hawlwr, cyfreithwyr a diffynyddion yn 2014/15.

dystiolaeth o fwllch mewn gwasanaethau cynghori, yn nodedig felly ar ochr yr hawlydd ac yn arbennig o nodedig ar y lefel fwy arbenigol o gyfarwyddo bargyfreithiwr.

- O ystyried bod cyfraddau hawliadau adolygiad barnwrol yn gymharol isel yng Nghymru o'i gymharu ag amrywiol ranbarthau yn Lloegr; a ddylen ni gymeryd bod hyn oherwydd bod pobl ar y cyfan yn eithaf bodlon â pherfformiad cyrff cyhoeddus yng Nghymru (mae Adroddiad Comisiwn Williams a'r ymatebion i'r Ymchwil bresennol yn awgrymu na ddylent fod), neu a ydyw oherwydd bod bwllch mewn gwasanaethau cynghori, diffyg ymwybyddiaeth yn gyffredinol (diffyg addysg gyfreithiol gan y cyhoedd), a / neu bod pobl efallai'n ddiwylliannol gyndyn o hawlio, yn enwedig ar ochr yr hawlydd? Mae'n arbennig o bwysig rhoi sylw i'r cwestiwn hwn o gofio pwysigrwydd cyfansoddiadol ehangach yr adolygiad barnwrol.

Pennod Naw: Gwasanaethau cynghori cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru a phersbectif y defnyddiwr o'r system cyfiawnder gweinyddol

- Mae darparwyr gwasanaethau cynghori yng Nghymru'n wynebu nifer o heriau, yn enwedig yng nghyd-destun y toriadau cyllid a'r hinsawdd economaidd yn gyffredinol, ond hefyd yng ngoleuni'r arwahanu cynyddol rhwng cyfraith weinyddol gyhoeddus Cymru a Lloegr. Rhoddir sylw i rai o'r materion hyn drwy sefydlu Rhwydwaith Cynghori Cenedlaethol (NAN) i sicrhau bod gwasanaethau cynghori'n cael eu cydlynu a'u comisiynu'n strategol gan felly gynyddu cyd-ddysgu a gwneud y defnydd gorau o'r adnoddau sydd ar gael.
- Yn ôl ymateb rhai i'r ymchwil, nid yw'r sector darparu gwasanaethau cynghori ar gyfraith weinyddol gyhoeddus yng Nghymru'n ddigon aeddfed, yn enwedig o bersbectif yr achwynydd. Fodd bynnag, y ddadl gan eraill oedd bod gan Gymru ystod amrywiol o wasanaethau cynghori: o asiantaethau llai sy'n rhoi cyngor ar faterion arbenigol i ddarparwyr mwy cyffredinol a mwy eu maint fel CAB Cymru. Nid oedd ystod o ddarparwyr cyngor y cysylltwyd â nhw fel rhan o'r ymchwil hon eisiau cyfrannu oherwydd nid oeddent yn gweld eu hunain fel rhan o'r system cyfiawnder gweinyddol. Y broblem o bosibl, felly, yw ymwybyddiaeth a sut y dylid 'pecynnu' y syniad o gyfiawnder gweinyddol a system cyfiawnder gweinyddol (yn lle diffyg gwasanaethau cynghori mwy penodol). Lleisiwyd y farn bod y rhan fwyaf o'r actorion sy'n adnabod eu hunain fel rhan o system cyfiawnder gweinyddol Cymru, yn y pen draw, yn rhan o'r llywodraeth (sef yn rhan o ganghennau gweithredol a gweinyddol y wladwriaeth) a bod ymwybyddiaeth o union faint a natur y system a'i hamrywiol actorion ar hyn o bryd yn anghytbwys, gyda bwllch nodedig ar ochr achwynwyr (sef ar ochr y dinesydd yn y pen draw). Er mwyn creu sefyllfa cyfraith gyhoeddus fwy bywiog yng Nghymru, y cam cyntaf yw derbyn bod bwllch mewn ymwybyddiaeth ac efallai yn y ddarpariaeth gynghori ar ochr achwynwyr.
- Mae llawer o asiantaethau cynghori sy'n gweithio yng Nghymru'n derbyn rhan o'u cyllid o leiaf gan Lywodraeth y DU ac mae angen cofio hyn wrth ystyried a yw diffyg cyllid efallai'n rheswm rhannol dros y bwllch mewn cyngor sydd efallai yng Nghymru (os oes bwllch). Yn y pen draw mae cyllid ar gyfer mynediad at gyfiawnder yn broblem, ac o gofio nad yw'r gyllideb cymorth cyfreithiol wedi'i datganoli, efallai y dylem fod yn realistig o ran beth y gellir ei gyflawni yng Nghymru'n unig. Nodwyd hefyd (yng nghyd-destun diwygio gwasanaethau cynghori'n gyffredinol) y byddai rhai darparwyr cyngor efallai'n amheus o unrhyw syniad o gronni cyllidebau. Pob tro yr anogir mwy o gydweithrediad

neu integreiddio rhwng gwahanol ddarparwyr gwasanaeth a dulliau unioni, mae pryder ynghylch cyllidebau.

- Mae darparwyr preifat yn rhan o'r fframwaith cyngori yng Nghymru, ac roedd y gwaith ymchwil hwn yn adleisio casgliadau astudiaethau blaenorol sef diffyg ymarferwyr cyfraith weinyddol gyhoeddus arbenigol (cyfreithwyr a bargyfreithwyr) yng Nghymru. Mae ymatebwyr i'r ymchwil wedi awgrymu bod parthau helaeth o boblogaethau gwledig a gwasgaredig yng Nghymru'n cael trafferth cael gafael ar gyngor cyfreithiol preifat. Ar y cyfan yng Nghymru, mae patrwm y ddarpariaeth cyngor preifat yn wahanol i'r hyn sydd yn Lloegr er enghraifft, oherwydd bod nifer llawer llai o gwmnïau a llawer ohonynt yn unig fasnachwyr. Efallai fod llawer o gwmnïau yng Nghymru'n gymharol fach nac ychwaith yn arbenigol iawn. Mae'r boblogaeth gymharol fach a wasanaethir gan gwmnïau unigol yn gofyn bod y rhan fwyaf o gwmnïau cyfreithwyr yn ymarferwyr cyffredinol ar draws sbectrwm eang o faterion cyfraith gyhoeddus, sifil a throseddol.
- Mae ymchwil flaenorol wedi awgrymu bod Cymru wedi teimlo effaith polisïau cymorth cyfreithiol yn anghymesur, yn enwedig oherwydd bod y polisïau hyn wedi gwobrwyo cwmnïau gyda llwythi achosion trwm ac wedi cymell cwmnïau i uno ond i beidio ag ehangu i feysydd mwy arbenigol. Oherwydd natur gyffredinol llawer o'r cwmnïau yng Nghymru, gall colli contract cymorth cyfreithiol troseddol effeithio ar ddarparu gwasanaethau cyfraith gyhoeddus, oherwydd gallai'r cwmni cyffredinol (a fyddai hefyd wedi cynnig ychydig o gymhwysedd cyfraith gyhoeddus efallai) gau os yw'n colli gwaith bara menyn troseddol hanfodol. Mae effeithiau canlyniadol cyfyngu ar gymorth cyfreithiol mewn materion troseddol a sifil yn gallu newid y tirlun gwasanaethau cyfreithiol ehangach yn ddramatig.
- Mae ymatebwyr i'r ymchwil wedi dadlau bod efallai rhai cwmnïau cyfraith breifat yng Nghymru sydd ond yn gweithredu yng Nghymru, oherwydd nad oes efallai ddigon o fusnes i gynnal cwmnïau preifat mwy a chwmnïau arbenigol yn enwedig. Mae'r broses ddatganoli'n creu anawsterau penodol yn y rheng flaen yn y cyd-destun cyngori, ac mae'r trafferthion hyn yn annhebygol o gael eu datrys hyd nes yr atebir y cwestiwn ar wahân o awdurdodaeth gyfreithiol. Efallai fod gan Gymru diriogaeth ddiffiniedig, ond o leiaf o safbwynt rhai darparwyr cyngor preifat, nid yw ei ffiniau'n adlewyrchu realiti ymarferol gwaith cyngor cyfreithiol. Nodwyd, yn enwedig yng nghyd-destun datganoli ac awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru, y bydd angen mwy o hyd o gyngor cyfreithiol ar gyfraith gyhoeddus, ond hyd yma mae ymarferwyr yng Nghymru wedi bod yn araf i ymateb i hyn. Fodd bynnag mae gan ddarparwyr cyngor yn y sector cyhoeddus, fel Shelter Cymru a CAB Cymru, weithrediadau gwahanol iawn yng Nghymru.
- Awgrymwyd bod pobl Cymru yn ymfalchïo yn eu gwasanaethau cyhoeddus ac eisiau gweithio gyda hwy, a allai effeithio ar os yw, a sut mae, pobl yn cwyno. Yn ogystal, nodwyd yr amgylchedd economaidd yng Nghymru; er enghraifft, cyfraddau uwch o fudd-daliadau mewn gwaith ac allan o waith o gymharu â Phrydain Fawr yn ei chyfanrwydd. Gallai'r ffaith bod poblogaeth Cymru'n gymharol llai cyfoethog hefyd fod yn berthnasol i'r gyfradd isel o gwyno yn erbyn cyrff cyhoeddus, yn enwedig drwy sianeli cyfreithiol ffurfiol. Gallai amddifadedd fod yn gysylltiedig â llai o addysg a llai o ymwybyddiaeth o hawliau, a llai o hyder i ddefnyddio prosesau cwyno neu apelio.

- Mae'r Ymchwil yn gyffredinol yn dangos cyn lleied y gwyddom am beth y mae pobl yn ei feddwl a'i wneud am faterion cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru (na'n wir ar draws y DU yn ehangach). Mae hyn yn arbennig o bryderus o ystyried thema gyffredinol yr Adroddiad hwn sef bod angen i brofiadau ac anghenion y defnyddiwr fod yn greiddiol i ddeall natur cyfiawnder gweinyddol a sut y dylen ni ddylunio system cyfiawnder gweinyddol. Mae angen mwy o ymchwil i gasglu data ac i ennill dealltwriaeth o bersbectif y defnyddiwr, yn enwedig y rhwystrau i fynediad at y system cyfiawnder gweinyddol.