

# Y Senedd a Chyfiawnder Gweinyddol (Rhan 1)

## Gweinyddiaeth Gyhoeddus, Hawliau, Egwyddorion a Chyfraith Weinyddol

### Briff Ymchwil

Corffennaf 2020



Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:  
[www.senedd.cymru/ymchwil](http://www.senedd.cymru/ymchwil)

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Senedd Cymru**  
**Tŷ Hywel**  
**Bae Caerdydd**  
**CF99 1SN**

Ffôn: **0300 200 6313**  
E-bost: [Nia.Moss@Senedd.Cymru](mailto:Nia.Moss@Senedd.Cymru)  
Twitter: [@SeneddYmchwil](https://twitter.com/SeneddYmchwil)  
Blog: [SeneddYmchwil.blog](http://SeneddYmchwil.blog)

© **Hawlfraint Comisiwn y Senedd Cymru 2020**

Ceir atgynhychu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhychu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

# Y Senedd a Chyfiawnder Gweinyddol (Rhan 1)

## Gweinyddiaeth Gyhoeddus, Hawliau, Egwyddorion a Chyfraith Weinyddol

Briff Ymchwil

Gorffennaf 2020

---

**Awdur:**

Dr Sarah Nason



## Cynnwys

<b>1. Cyflwyniad .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Beth yw cyfiawnder gweinyddol? .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Cynnydd a Chwmp Chyfiawnder Gweinyddol .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru .....</b>	<b>5</b>
<b>5. Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Cymdeithasol yng Nghymru: Cyfiawnder Gweinyddol yn Mynd ar Goll?.....</b>	<b>6</b>
<b>6. ‘Cyfraith Weinyddol Newydd’ Cymru: Cynaliadwyedd, Hawliau Dynol, a Chydraddoldeb .....</b>	<b>9</b>
6.1. Cynaliadwyedd .....	9
6.2. Hawliau dynol .....	12
6.3. Cydraddoldeb.....	14
<b>7. Casgliadau Ynglŷn â Chyfraith Weinyddol Gyffredinol .....</b>	<b>15</b>
<b>8. Cyfraith Weinyddol Sylweddol Pwnc-benodol .....</b>	<b>16</b>

---

## 1. Cyflwyniad

Yr adroddiad hwn yw'r cyntaf o ddau adroddiad sy'n rhan o'm Cymrodoriaeth Ymchwil Academaidd yn y Senedd 2019/20 sy'n canolbwyntio ar rôl y Senedd ym maes cyfiawnder gweinyddol. Yn yr adroddiad cyntaf hwn, rwy'n egluro'r cysyniad o gyfiawnder gweinyddol, ac yn archwilio sut yr aethpwyd ati yng Nghymru o gymharu â dulliau ehangach y DU. Rwy'n canolbwyntio ar rôl ddeddfu'r Senedd, gan gynnwys yr egwyddorion sy'n sail i gyfraith weinyddol gyhoeddus Cymru, a'r potensial i egluro a chydgrynhoi cyfraith weinyddol o'r fath ymhellach. Rwyf hefyd yn trafod y modd y mae cyfiawnder gweinyddol yn cyd-fynd â chysyniadau gwleidyddol allweddol yng Nghymru gan gynnwys hawliau dynol, cydraddoldeb a chynaliadwyedd. Yn yr ail adroddiad (Rhan 2), rwy'n egluro sut mae gwaith etholaeth Aelodau o'r Senedd hefyd yn bwysig o ran cyfiawnder gweinyddol ynghyd â ffynonellau allweddol, eraill o gyngor, gwybodaeth a chymorth i bobl sy'n anfodlon â phenderfyniadau corff cyhoeddus penodol neu'n poeni am y gwasanaethau a ddarperir yn lleol.

## 2. Beth yw cyfiawnder gweinyddol?

Fel arfer, ystyr cyfiawnder gweinyddol yw cyfiawnder yn y berthynas rhwng unigolion a'r wladwriaeth. Mae'n ymwneud â'r modd y mae'r llywodraeth a chyrrff cyhoeddus yn trin pobl, cywirdeb eu penderfyniadau, tegwch eu gweithdrefnau a'r cyfleoedd sydd gan bobl i gwestiynu a herio penderfyniadau a wneir ar eu rhan.<sup>1</sup> Mae cyfiawnder gweinyddol yn cynnwys cyfraith weinyddol, gweithdrefnau ar gyfer gwneud iawn pan fydd penderfyniadau cyhoeddus anghywir neu wael wedi cael eu gwneud, a ffyrdd o ddysgu o'r gweithdrefnau gwneud iawn hynny i wella'r broses o wneud penderfyniadau ar gyfer y dyfodol.

---

**1** UK Administrative Justice Institute: <https://ukaji.org/what-is-administrative-justice/>

### 3. Cynnydd a Chwmp Chyfiawnder Gweinyddol

Gwnaed ymdrechion (ers y 1950au a'r 1960au) i archwilio'r ddarpariaeth weinyddiaeth gyhoeddus gyfan ynghyd â'r elfennau cysylltiedig o gyfraith a gwneud iawn, a oedd yn datblygu'n 'ad hoc' ac yn ansystematig ledled Cymru a Lloegr. Bu diwygiadau pwysig, yn enwedig i'r weithdrefn adolygiad barnwrol fel dull o wneud iawn, yn sgil gwaith gan Gomisiwn y Gyfraith yn y 1960au a'r 1970au.<sup>2</sup> Serch hynny, cymharol ychydig o sylw a gafodd cyfiawnder gweinyddol o'i gymharu â chyfiawnder troseddol a sifil (cyfeiriwyd ato'n aml fel y system 'Sinderela'). Dechreuodd pethau newid ar ddechrau'r 2000au ac am oddeutu degawd roedd cyfiawnder gweinyddol, i bob golwg, yn cael mwy o sylw yn San Steffan ac yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Fodd bynnag, byrhoedlog iawn fu hyn. Achosodd diwygiadau (yn bennaf ar ôl ethol Llywodraeth Glymblaid y Ceidwadwyr a'r Democratiaid Rhyddfrydol yn 2010) ddirywiad cymharol yn y diddordeb mewn cyfiawnder gweinyddol. Mae academyddion ac ymarferwyr yn cyfeirio at hyn fel 'cynnydd a a chwmp' cyfiawnder gweinyddol.

Elfen a fu'n allweddol yng nghynnydd cyfiawnder gweinyddol oedd ffurfio Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd (AJTC) y DU yn 2007, a sefydlwyd o dan Ddeddf Triwlynlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 (TCEA). Roedd y TCEA hithau yn dilyn adolygiad 2000/01 o driwlynlysoedd gan Syr Andrew Leggatt. Ymatebodd Llywodraeth y DU yn rhannol i'r adroddiad mewn Papur Gwyn yn 2004, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*. Roedd yr AJTC i fod i weithredu fel both olwyn cyfiawnder gweinyddol, gan gydlynu gwahanol rannau'r system. Er mwyn cynorthwyo'r AJTC yn y rôl hon, rhoddwyd diffiniad o'r system cyfiawnder gweinyddol yn y TCEA, fel a ganlyn:

'the overall system by which decisions of an administrative or executive nature are made in relation to particular persons, including—

- (a) the procedures for making such decisions,
- (b) the law under which such decisions are made, and
- (c) the systems for resolving disputes and airing grievances in relation to such decisions.'

Roedd rhai tensynau rhwng dealltwriaeth yr AJTC o gyfiawnder gweinyddol, a dealltwriaeth Llywodraeth y DU ohono (a adlewyrchir ym Mhapur Gwyn Llywodraeth y DU 2004 mewn perthynas â Datrys Anghydfodau'n Gymesur [PDR]). Roedd Llywodraeth y DU yn cysylltu PDR â gwella profiadau unigolion a

---

**2** Yn enwedig yn ei adroddiad yn 1976: *Report on Remedies in Administrative Law (Law Com No. 73)*.

oedd yn defnyddio'r systemau datrys anghydfodau, gan flaenoriaethu costau ac arbedion effeithlonrwydd ar yr un pryd. Yn 2009, yn *Principles of Administrative Justice*, cyfeiriodd yr AJTC at weledigaeth ehangach o PDR a oedd yn cynnwys safonau gwasanaethau cyhoeddus, gwerthoedd llywodraethu da, priodolddau'r rheol gyfreithiol a hawliau dynol.

I lawer, mae'r 'cynnydd' mewn cyfiawnder gweinyddol, a arweiniodd at waith yr AJTC, wedi'i ddilyn gan 'gwymp' sylweddol (ar lefel y DU, a hefyd ar lefel Cymru a Lloegr). Ystyrir Etholiad Cyffredinol y DU yn 2010 yn drobwynt; diddymwyd yr AJTC gan Lywodraeth y DU yn 2013.<sup>3</sup> Mae academyddion ac ymarferwyr yn dadlau bod cyfiawnder gweinyddol wedi cael ei danseilio am y rhesymau a ganlyn: diwygiadau i adolygiad barnwrol sydd wedi gwneud y weithdrefn yn anoddach i bobl gyffredin ei defnyddio; toriadau i gymorth cyfreithiol; dileu'r hawliau presennol i apelio gan gynnwys o ran mewnfudo a lloches, a gwneud penderfyniadau nawdd cymdeithasol; llwybrau biwrocraidd newydd ar gyfer gwneud iawn y mae Llywodraeth y DU yn eu dylunio, yn eu gweithredu a lle mae'n prif ddiffynnydd ynddynt; cyfyngu mynediad i dribiwnlysoedd trwy fewnosod gweithdrefnau adolygu gweinyddol gorfodol (sydd, yn ôl y dystiolaeth, o ansawdd amrywiol);<sup>4</sup> a methiant i fynd i'r afael â meysydd polisi cymdeithasol lle roedd y rhwymedïau eisoes yn annigonol.

Er gwaethaf y pryderon a restrir uchod, a'r 'cwmp' honedig yn y sylw a roddir i gyfiawnder gweinyddol ar lefel y DU, mae'r Weinyddiaeth Gyfiawnder wedi parhau â Rhaglenni Gwaith Strategol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd,<sup>5</sup> ac mae'n cyd-ariannu corff goruchwyllo, sef Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol y DU.<sup>6</sup> Mae'r diddordeb academaidd mewn cyfiawnder gweinyddol yn tyfu. Cyn bo hir, bydd cyfrol awdurdodol o gyfiawnder gweinyddol yn cael ei chyhoeddi yng nghyfes 'Llawlyfrau Rhydychen', ac mae gwaith ymchwil sylweddol wedi'i wneud yn cymharu â systemau cyfreithiol eraill, gan gynnwys archwilio gweinyddiaeth dda a chyfraith weinyddol yn awdurdodaethau cyfreithiol Ewropeaidd, o safbwynt yr UE a Chyngor Ewrop fel ei gilydd.

---

**3** Gweler Tom Mullen (n 2) ac M Adler, 'The Rise and Fall of Administrative Justice: A Cautionary Tale' (2012) 8 *Socio-Legal Review* 28.

**4** Gweler e.e., Robert Thomas a Joe Tomlinson, 'Mapping current issues in administrative justice: austerity and the 'more bureaucratic rationality' approach' (2017) 39(3) *Journal of Social Welfare and Family Law* 380.

**5** Gweler e.e., Westminster Coalition Government, *Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-16* (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder 2012).

**6** <https://justice.org.uk/ajc/>



## 4. Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru

Y corff cyntaf â rôl ffurfiol o ran goruchwylio'r system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru oedd Pwyllgor Cymru o'r AJTC, a sefydlwyd yn 2008. Cyn cael ei ddiddymu yn 2013, cafodd effaith sylweddol o ran tynnu sylw at yr heriau cyfiawnder gweinyddol penodol a wynebir yng Nghymru ac o ran hybu diwygio.<sup>7</sup> Cafodd ei olynw yn 2013 gan Bwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru. Sefydlwyd hwn gan Weinidogion Cymru i sicrhau bod cyngor arbenigol yn parhau i fod ar gael yng Nghymru a bod anghenion defnyddwyr y system yng Nghymru yn parhau i fod o'r pwys mwyaf. Am y ddwy flynedd gyntaf, y Weinyddiaeth Gyfiawnder oedd yn ariannu Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru. Bu'n gweithredu am chwe mis arall gyda chyllid ychwanegol gan Lywodraeth Cymru ond fe'i diddymwyd maes o law yn 2016. Nid oes corff olynol wedi'i greu.

Trwy ei waith, datblygodd Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru gymuned o randdeiliaid, gan gynnwys ymchwilwyr academiaidd, i barhau i ddarparu ymchwil a chynngor ar sail tystiolaeth ar y system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Er ei fod ar un adeg ar ei hôl hi o gymharu â Gogledd Iwerddon a'r Alban, mae'r astudiaeth o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru bellach yn aml yn cael ei hystyried yn flaenllaw yn y maes. Fodd bynnag, yn fy marn i, mae'r ffaith nad oes corff goruchwylio ffurfiol yn cyfyngu ar yr atebolrwydd gwleidyddol a gweinyddol.

Daeth y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru ['y Comisiwn Cyfiawnder'] i'r casgliad hwn: 'Cyfiawnder gweinyddol yw'r rhan o'r system gyfiawnder sydd fwyaf tebygol o effeithio ar fywydau pobl yng Nghymru.'<sup>8</sup> Nododd hefyd: 'Beth bynnag fo'r sefyllfa bresennol o ran ymwahanu, ymddengys yn ddiogel dod i'r casgliad mai ym maes cyfraith weinyddol sylwedd y mae gan y cyfle i ymwahanu y potensial mwyaf yn y byrdymor'.<sup>9</sup> Er bod materion sy'n gyfystyr â 'chwymp' mewn cyfiawnder gweinyddol (yn enwedig meysydd a gadwyd yn ôl, megis diwygiadau i gymorth cyfreithiol a gwneud iawn ym maes gwneud penderfyniadau nawdd cymdeithasol) wedi cael effaith yng Nghymru, mae datganoli wedi galluogi Llywodraeth Cymru a'r Senedd i gymryd agwedd wahanol mewn meysydd eraill a allai, o bosibl, fod wedi gwella ansawdd gweinyddiaeth a chyfiawnder gweinyddol.

---

**7** Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010).

**8** Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, *Cyfiawnder yng Nghymru Dros Bobl Cymru* (Hydref 2019) paragraff 6.1.

**9** Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, paragraff 6.15.

## 5. Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Cymdeithasol yng Nghymru: Cyfiawnder Gweinyddol yn Mynd ar Goll?

Mae Llywodraeth Cymru a'r Senedd wedi datblygu polisiau a deddfwriaeth arloesol yn ymwneud â chynaliadwyedd, llesiant, cydraddoldeb a hawliau dynol – pob un yn fater sy'n hybu ac yn cefnogi'r gallu i wneud penderfyniadau gweinyddol cychwynnol da sy'n ganolog i sicrhau cyfiawnder gweinyddol yn ehangach. Fodd bynnag, nid yw materion yn ymwneud â diwygio gwasanaethau cyhoeddus, cynaliadwyedd, na hyd yn oed cydraddoldeb a hawliau dynol, wedi'u cysylltu'n benodol â'r cysyniad (a'r system) o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Mae'r syniad penodol o 'gyfiawnder' gweinyddol sy'n ychwanegol at 'weinyddiaeth dda', ac yn cyd-fynd ag ef, wedi tueddu i fynd ar goll.

Cyfeiriodd Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru at gyfiawnder gweinyddol fel congflaen (rhywbeth o bwys mawr y mae popeth arall yn dibynnu arno) cyfiawnder cymdeithasol.<sup>10</sup> Yn y gorffennol, mae'r Prif Weinidog Mark Drakeford AS wedi disgrifio gweinyddiaeth dda fel egwyddor gyntaf cyfiawnder cymdeithasol yn y Gymru ddatganoledig, gan gynnig set o egwyddorion craidd sy'n cynnwys gwerth llywodraethu da, moeseg cyfranogi, a gwella cydraddoldeb canlyniadau.<sup>11</sup>

Gan nad oes unrhyw Bwyllgor Senedd, na Gweinidog yn y Llywodraeth, â chyfrifoldeb penodol am 'gyfiawnder' ni fu unrhyw gorff gwleidyddol i hyrwyddo'r cysyniad, ac mae hynny'n rhwystr i gyfiawnder gweinyddol. Fel y noda'r Comisiwn Cyfiawnder, 'mae'n anodd nodi strwythur arwain gydlynol ar gyfer cyfiawnder o fewn Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad' a gall hyn gael 'effaith andwyol ar y gwaith o lunio polisiau a'u cyflawni'.<sup>12</sup> Mae hyn er gwaethaf y ffaith bod llawer o agweddau ar gyfraith weinyddol, a rhai agweddau ar gyfiawnder gweinyddol, wedi'u datganoli.

---

**10** Y Pwyllgor ar Gyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru, *Administrative Justice: A Cornerstone of Social Justice in Wales; Reform priorities for the Fifth Senedd* (2016) ['Adroddiad etifeddiaeth'] <<https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2018-11/cyfiawnder-gweinyddol.pdf>>.

**11** M Drakeford, 'Social Justice in a Devolved Wales' (2007) 15(2) *Journal of Public Finance and Public Choice* 171.

**12** Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, paragraffau 12.27 a 12.28.

Mewn rhai gwledydd mae natur cyfiawnder gweinyddol yn cael ei gadarnhau mewn deddfwriaeth. Er enghraifft, mae Deddf Parchu Cyfiawnder Gweinyddol yn Québec, a'i nod yw cadarnhau cymeriad penodol cyfiawnder gweinyddol, sicrhau ei ansawdd, ei brydlondeb a'i hygyrchedd a diogelu hawliau sylfaenol dinasyddion. Mae'r fframio hwn wedi cael effaith ar ddiwylliant gweinyddiaeth gyhoeddus ac ar yr arferion o fewn tribiwnlysoedd, yn enwedig o ran cynnwys yr hyfforddiant a ddarperir i ymarferwyr a swyddogion, ac ar y modd yr ymdrinnir â chyfiawnder gweinyddol o fewn addysg gyfreithiol.<sup>13</sup> Mewn llawer o wledydd eraill mae'r cysyniad (a'r system) o gyfiawnder gweinyddol naill ai'n cael ei gydnabod mewn deddfwriaeth, neu o leiaf ym mholisi'r llywodraeth, ac mewn egwyddorion cyffredinol, fframweithiau neu safonau sy'n llywodraethu'r modd y mae cyrff allweddol fel tribiwnlysoedd yn gweithredu.

Mae ymchwil yn dangos dro ar ôl tro mai ychydig o ymwybyddiaeth sydd yng Nghymru o gyfiawnder gweinyddol,<sup>14</sup> gan gynnwys ymhlith deddfwyr a swyddogion cyhoeddus, ac weithiau mae'r agweddau ar gyfiawnder gweinyddol wedi cael eu hystyried yn faterion gweinyddiaeth gyhoeddus yn unig, yn hytrach na materion cyfiawnder i unigolion a grwpiau.<sup>15</sup> Yn ôl Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru, mae gan hyn (yn y gorffennol o leiaf) oblygiadau i egwyddorion cyfansoddiadol craidd fel gwahanu pwerau, a'r rheol gyfreithiol; i rai mae hyn yn parhau i fod yn broblem, yn benodol y gallai rhywfaint o gyfraith weinyddol Cymru beidio â bod yn ddigon eglur i gael ei gorfodi mewn llys, tribiwnlys neu gan gorff arall,<sup>16</sup> a bod y mwyafrif o dribiwnlysoedd datganoledig Cymru yn cael eu gweinyddu gan adran o Lywodraeth Cymru.<sup>17</sup>

---

**13** <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/J-3> a'r Athro Dr Pierre Issalys, Université Laval (Québec) 'Codification of Administrative Law' workshop, Universität Zürich, 23 a 24 Ionawr 2020 (i'w gyhoeddi'n fuan).

**14** S Nason, *Deall Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru* (Prifysgol Bangor 2015). S Nason, A Sherlock, H Pritchard a H Taylor, *Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chymru Cyfiawn* (Prifysgol Bangor/Sefydliad Nuffield 2020).

**15** 'Adroddiad Etifeddiaeth' Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru (n 9) a gweler S Nason a H Pritchard, 'Administrative Justice and the Legacy of Executive Devolution: Establishing a Tribunals System for Wales' (2020) *Australian Journal of Administrative Law*.

**16** Pwyllgor AJTC Cymru (n 8), Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru (n 11), a'r Gwir Anrh. Yr Arglwydd Thomas o Cwmgiedd, Cyfrin Gyngorydd *Thinking policy through before legislating – aspirational legislation* (Statute Law Society, Darlith Flynyddol yr Arglwydd Rent on, Tachwedd 2019).

**17** Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, *Adroddiad Blynyddol* (2019): <https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2019-12/adroddiad-blynyddol-cyntaf-llywydd-tribiwnlysoedd-cymru.pdf>

Daeth adroddiad a luniwyd gan y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru (PPIW) yn 2016 i'r casgliad bod diffyg ymchwil systematig ynghylch gwella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Canfu bod angen rhoi rhagor o ystyriaeth i ddeall y gwahanol fframweithiau ar gyfer gwerthuso canlyniadau a bod gormod o fframweithiau atebolrwydd yn gorgyffwrdd ac yn cwmpasu'r un dinasyddion a'r un canlyniadau.<sup>18</sup> Yng nghyd-destun cydraddoldeb, llesiant a hawliau dynol yn benodol, mae gwaith yn cael ei wneud i ystyried sut y gallai mecanweithiau atebolrwydd gael eu hintegreiddio'n well neu o leiaf eu halinio (trwy lunio adroddiadau ar y cyd a chysoni'r amserlenni ar gyfer llunio adroddiadau).<sup>19</sup> Yn gynharach, roedd Comisiwn Williams 2014 ar Lywodraethu a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus wedi argymhell bod y Senedd yn: 'Adolygu deddfwriaeth bresennol i sicrhau ei bod yn symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau yn y sector cyhoeddus yn hytrach na'u cyfyngu'n ddiangen neu eu cymhlethu; a naill ai diddymu darpariaethau o'r fath neu egluro eu hystyr a'u diben'.<sup>20</sup>

Y tu allan i gyd-destun cydraddoldeb, cynaliadwyedd a hawliau dynol, nid yw'n glir pa ymdrechion yn union a wnaed i adolygu fframweithiau atebolrwydd sy'n gorgyffwrdd, nac i archwilio a yw cwmpas y prosesau archwilio ac arolygu presennol yn rhy eang. Nid yw'n glir ychwaith a fu adolygiad gyda'r nod o symleiddio deddfwriaeth sy'n berthnasol i'r broses o wneud penderfyniadau cyhoeddus yng Nghymru. Yn wir, mae deddfwriaeth newydd a chyfundrefnau atebolrwydd newydd wedi'u sefydlu ers hynny. **Pe bai'r materion hyn yn cael eu hystyried yn faterion cyfiawnder yn ogystal â gweinyddiaeth gyhoeddus, gellid cymryd agwedd fwy cydlynol tuag at gyfraith weinyddol gyhoeddus, y broses o wneud iawn ar gyfer dinasyddion unigol, a dysgu o'r broses o wneud iawn.**

---

**18** Y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru, *Improving Public Services: Existing Evidence and Evidence Needs* (2016) t.8.

**19** Trwy raglen waith Adolygu Cydraddoldeb Rhywiol Llywodraeth Cymru ac ymchwil a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru i 'Gryfhau a Hyrwyddo Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yng Nghymru'.

**20** Comisiwn Williams, *Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru* (Ionawr 2014): [https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2019-01/comisiwn-ar-lywodraethu-a-darparu-gwasanaethau-cyhoeddus-adroddiad-llawn\\_0.pdf](https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2019-01/comisiwn-ar-lywodraethu-a-darparu-gwasanaethau-cyhoeddus-adroddiad-llawn_0.pdf) [Argymhelliad 7, paragraff 2.37].

---

## 6. 'Cyfraith Weinyddol Newydd' Cymru: Cynaliadwyedd, Hawliau Dynol, a Chydraddoldeb

Rwyf wedi ysgrifennu am yr hyn yr wyf yn ei ystyried yn nodweddion allweddol egin dull Cymreig 'egalitariaidd' tuag at gyfiawnder gweinyddol.<sup>21</sup> Ym mholisi Llywodraeth Cymru a deddfwriaeth y Senedd mae ffocws ar ymgysylltu â dinasyddion a'u cynnwys mewn gweinyddiaeth gyhoeddus; cyd-ddylunio a chyd-gynhyrchu gwasanaethau cyhoeddus; partneriaeth gymdeithasol; hybu dull o wneud penderfyniadau polisi a strategol sy'n parchu hawliau, cydraddoldeb a llesiant; a chydweithredu cynyddol rhwng cyrff presennol sy'n amlwg yn rhan o'r system cyfiawnder gweinyddol (er enghraifft rhwng Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru a Chomisiynwyr Cymru). Rwyf wedi 'saernïo' yr elfennau hyn gyda'i gilydd fel rhai sy'n darparu'r sylfeini ar gyfer dull mwy eglur a gwahanol o bolisi cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, ond dehongliad gyda synnwyr trannoeth yw hwn, gan nad oes polisi cyfiawnder gweinyddol penodol gan Lywodraeth Cymru.

Mae'r dull Cymreig yr wyf wedi'i saernïo yn rhoi pwyslais ar wneud penderfyniadau gweinyddol da yn y lle cyntaf, a 'gorfodi', atebolrwydd a gwneud iawn y tu allan i'r llysoedd. Fodd bynnag, nid yw'n glir a yw'r elfennau hyn yn deillio'n llwyr o ddewisiadau polisi bwriadol rhag bod unigolion yn gorfod mynd i lys (neu driwlynlys mewn rhai achosion) i gael iawn, neu a yw'r dewisiadau hyn hefyd yn deillio'n rhannol o'r ffaith nad oes gan Lywodraeth Cymru reolaeth ymarferol dros brosesau llys (a rhai triwlynlysoedd) amgen (neu gyflenwol) i orfodi hawliau a hawlogaeth unigolion o dan y gyfraith weinyddol. **Yn fy marn i, gallai polisi cyfiawnder gweinyddol mwy eglur helpu i egluro pam y gwnaed y dewisiadau hyn, a byddai hefyd yn galluogi i waith craffu mwy effeithiol gael ei wneud arnynt.**

### 6.1. Cynaliadwyedd

Erbyn hyn, cynaliadwyedd yw'r egwyddor sy'n ganolog i drefniadaeth gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru ac mae'n cael ei roi ar waith drwy ddyletswyddau Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Yn ôl y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru:

---

**21** S Nason, 'Administrative justice in Wales: a new egalitarianism?' (2017) 39(1) *Journal of Social Welfare and Family Law*.

'Mae gan Gymru bolisiau clir a phellgyrhaeddol ynghylch cenedlaethau'r dyfodol, cynaliadwyedd a safonau rhyngwladol ar hawliau dynol. Fodd bynnag, nid yw'r rhain wedi'u hintegreiddio â'r system gyfiawnder. Nid yw'r fframwaith cyfreithiol nodedig a ddatblygir i ategu'r polisiau hyn, gan gynnwys creu swyddogion cyhoeddus annibynnol sy'n gyfrifol am hyrwyddo a diogelu hawliau, yn gyson â'r system gyfiawnder.'<sup>22</sup>

Nid yw'r Comisiwn ar Gyfiawnder yn diffinio ei ddau derm allweddol - heb eu 'hintegreiddio' â'r system gyfiawnder a heb fod 'yn gyson' â'r system gyfiawnder - ond mae'n mynd rhagddo i ddweud nad oes gan Gymru ddigon o adnoddau i weithredu deddfwriaeth drwy'r llysoedd a'r tribiwnlysoedd. Mae hyn yn awgrymu bod y farnwriaeth fechan ddatganoledig hon o fewn tribiwnlysoedd Cymru, er mor bwysig ydyw, yn ychwanegu at ddarlun darniog ac at gymhlethdod.

Fel rhan o'r toeth o normau cyfreithiol sy'n seiliedig ar hawliau, cydraddoldeb a chynaliadwyedd, mae deddfwriaeth Cymru wedi creu dyletswyddau newydd ar awdurdodau cyhoeddus, gan ei gwneud yn ofynnol iddynt roi 'sylw dyledus i', 'rhoi sylw i', 'cymryd i ystyriaeth' a 'chymryd pob cam rhesymol i gydymffurfio' â'r dyletswyddau hyn. Mae rhai o'r rhain yn dermau penodol ym maes y gyfraith. Fodd bynnag, mae academyddion, ymarferwyr a barnwyr wedi dechrau cwestiynu a gafodd ymadroddion a geiriad penodol eu llwyr ddeall weithiau wrth ddeddfu yng Nghymru.<sup>23</sup> Hyd yn oed â derbyn bod goblygiadau'r ymadroddion unigol bob amser wedi'u deall, mae'r fframwaith a ddatblygwyd yn gymhleth. Fel y soniodd Emyr Lewis (Pennaeth y Gyfraith a Throseddeg ym Mhrifysgol Aberystwyth) yng nghyd-destun y ddyletswydd i 'ystyried' Asesiadau o'r Effaith ar Iechyd, mae hyn yn creu haen arall o reoleiddio cyfraith feddal ar lefel uchel sy'n llywodraethu gweithgareddau awdurdodau cyhoeddus yng Nghymru, a allai gymhlethu'r prosesau gwneud penderfyniadau fwy fyth.<sup>24</sup>

Mae rhywfaint o'r deddfwriaeth – Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn bennaf – yn fwy o ddyhead o ran natur, gan hyrwyddo ac annog gweinyddiaeth dda. Gellir ystyried ei bod yn ceisio hwyluso newidiadau yn niwylliant cyrff cyhoeddus, yn hytrach na datblygu cyfundrefnau cydymffurfio newydd.

---

**22** Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, paragraff 12.21.

**23** Gweler e.e., yr Arglwydd Thomas (n 17).

**24** E Lewis, *Public Health (Wales) Act 2017 – making Wales a leader in public health* (Lexis 26/07/2017) [https://www.blakemorgan.co.uk/media/filer\\_public/80/ec/80ece5c2-1556-4d44-bfb8-a4f3b4fbee7/public\\_health\\_wales\\_act\\_2017making\\_wales\\_a\\_leader\\_in\\_public\\_health.pdf](https://www.blakemorgan.co.uk/media/filer_public/80/ec/80ece5c2-1556-4d44-bfb8-a4f3b4fbee7/public_health_wales_act_2017making_wales_a_leader_in_public_health.pdf)

Gall norm a fynegir mewn deddfwriaeth ‘ddyehadol’ fod yn norm cyfreithiol yn y system, hyd yn oed os nad oes modd iddo fod yn draddodadwy mewn llys neu driwlynys. Fel y noda David Feldman, ystyr ‘deddfwriaethol’ yw bod deddfwriaeth ‘yn dwyn cyfraith’, hyd yn oed os nad yw’n gyfraith ei hun. Yn hynny o beth, mae Feldman yn dweud fel a ganlyn: ‘Legislation which is non-law-bearing hovers on the boundary between law, politics and morality.’<sup>25</sup> Mae Feldman hefyd yn nodi ei bod yn amlwg bod deddfwriaeth o’r fath nad yw’n dwyn cyfraith yn cael effaith ar y byd go iawn, ac efallai effeithiau mwy arwyddocaol na statudau sydd wedi’u geirio’n draddodiadol. Meddai:

‘To legislate is to assert a special type of authority. It is impersonal and institutional. It taps into a reservoir of respect for the legitimacy of the state and its institutions. It is most effective when not relying on coercive force to secure obedience; subjects’ loyalty produces more reliable compliance than enforcement.’<sup>26</sup>

Daw Feldman i’r casgliad bod anfanteision hefyd er gwaethaf effeithiau cadarnhaol posibl y dyheadau yn y deddfwriaeth. Y cyntaf yw’r dryswch ynghylch a yw darpariaethau penodol yn dwyn cyfraith ai peidio (p’un a ellir eu gorfodi yn gyfreithiol trwy ryw fodd ai peidio). Er yr holl fwriadau da gellir ystyried bod Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol yn dioddef o’r broblem hon. Roedd y rhai a gymerodd ran mewn ymchwil dan arweiniad Prifysgol Bangor yn gyffredinol o’r farn nad oes digon o eglurder yn Neddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol o ran goblygiadau cyfiawnder gweinyddol, gyda gwahanol ddyletswyddau’n cael eu haenu trwy’r Ddeddf ei hun ac o fewn y canllawiau dilynol.<sup>27</sup> Roedd bargyfreithiwr yr hawlydd yn yr achos cyntaf a oedd yn ceisio gorfodi dyletswyddau o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (*R(B) v Castell-nedd a Port Talbot*)<sup>28</sup> yn disgrifio’r deddfwriaeth fel un ‘wedi’i drafftio’n arbennig o wael’;<sup>29</sup> dywedodd y tîm amddiffyn hefyd fod y darpariaethau sy’n egluro sut y dylid defnyddio’r Pum Ffordd o Weithio wrth wneud rhywbeth yn unol â’r egwyddor datblygu cynaliadwy (adran 2 ac adran 5) yn arwain at gynllun sy’n ‘anodd ei ddilyn’. Mae Lambert J yn *R(B)* yn beirniadu’r modd y drafftiwyd canllawiau Llywodraeth Cymru. Roedd Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol hefyd wedi nodi anghysondebau yn y rolau hybu a chraffu rhwng ei swydd hi a swydd Archwilydd Cyffredinol

---

**25** David Feldman, ‘Legislation as Aspiration: Statutory Expression of Policy Goals’ (IALS 2015): <http://www.statutelawsociety.co.uk/wp-content/uploads/2015/03/Feldman-Legislation-as-Aspiration.pdf>

**26** Ibid.

**27** Nason, Sherlock, Pritchard a Taylor (n 15).

**28** *R (B) v Cyngor Castell-nedd Port Talbot* (30 Ionawr 2019) CO147470/3018.

**29** <https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-48272470>



Cymru.<sup>30</sup> Ar adeg ysgrifennu hwn, nid oedd Llywodraeth Cymru a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wedi cytuno'n agored ar agweddau ar y dehongliad cyfreithiol o Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r canllawiau perthnasol.<sup>31</sup>

Ar ôl ei gyfnod yn Gadeirydd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, roedd yr Arglwydd Thomas yn feirniadol o ddeddfwriaeth ddyheadol, gan gynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, oherwydd ei bod yn codi gobeithion ffug ac yn tanseilio'r rheol gyfreithiol.<sup>32</sup> Ei gasgliadau cydberthynol canolog oedd: yn gyntaf, bod yn rhaid i ddeddfwriaeth sy'n ceisio gwella'r broses o wneud penderfyniadau gweinyddol gael ei drafftio yn ddigon manwl er mwyn i lys, tribiwnlys neu gorff gorfodi arall allu penderfynu a yw'r dyletswyddau perthnasol wedi'u cyflawni ar sail tystiolaeth wrthrychol; yn ail, y dylid archwilio'r defnydd o wahanol fecanweithiau gorfodi, a allai gynnwys llys neu dribiwnlys, ond hefyd o bosibl ombwdsmon â rôl ddyfarnu, neu gomisiynydd â phwerau gorfodi (hynny yw, heblaw'r rhai sydd gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru, sydd wedi'u disgrifio fel pwerau 'enwi a chodi cywilydd').

**Efallai y byddai'n ddefnyddiol i'r Senedd gadw'r ddau 'brawf' hyn gan yr Arglwydd Thomas mewn golwg wrth ddeddfu ar gyfer hawliau a dyletswyddau cyfraith weinyddol newydd. Gallai'r *Principles of Administrative Justice* a ddatblygwyd gan Bwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru, a'r Egwyddorion Gwneud Iawn a gasglwyd gan ymchwilwyr,<sup>33</sup> hefyd gynorthwyo'r Senedd wrth iddi ddeddfu ar gyfer hawliau a dyletswyddau cyfraith weinyddol newydd, ac wrth graffu ar yr arferion presennol.**

## 6.2. Hawliau dynol

Sefydliadau cyfiawnder gweinyddol, fel llysoedd a thribiwnlysoedd, yw'r prif fforwm ar gyfer gorfodi normau hawliau dynol yng Nghymru, ond yn anaml y mae cynrychiolwyr etholedig yn cydnabod pwysigrwydd y berthynas hon rhwng hawliau a chyfiawnder gweinyddol.

Y dull mwyaf arwyddocaol o ymgorffori normau hawliau dynol rhyngwladol mewn cyfraith genedlaethol yw eu hymgorffori'n uniongyrchol. Mae hyn yn cynnwys

---

**30** Y Senedd, Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau – (7 Tachwedd 2019) paragraffau 47 a 48: <https://cofnod.senedd.cymru/Committee/5746>

**31** Gweler <https://cofnod.senedd.cymru/Committee/5746> a <https://busnes.senedd.cymru/documents/s96601/ELGC5-35-19%20Paper%209.pdf>

**32** Yr Arglwydd Thomas, '*aspirational legislation*' (n 17).

**33** Nason, Sherlock, Pritchard a Taylor (n 15).



trawsnewid cytundeb rhyngwladol yn gyfraith ddomestig trwy ei wneud yn rhan o ddeddfwriaeth genedlaethol. Mae'r dull hwn yn golygu bod hawliau dynol yn dod yn rhwymol ar lywodraethau ac awdurdodau cyhoeddus, a bod unigolion yn gallu dibynnu ar eu hawliau mewn llysoedd neu dribiwnlysoedd cenedlaethol. Daw Deddf Hawliau Dynol 1998 yn agos at ymgorffori'n uniongyrchol, gan fod hawliau'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a gynhwysir yn Atodlen 1 i'r Ddeddf yn rhai y gellir eu gorfodi'n uniongyrchol yn y llysoedd domestig yng ngoleuni adran 6 sy'n gosod dyletswyddau penodol ar gyrff cyhoeddus i gydymffurfio â'r hawliau hynny. Ystyrir bod adran 6 wedi cael effaith sylweddol ar weinyddiaeth gyhoeddus a chyfraith weinyddol. Nid oes unrhyw enghreifftiau yng nghyfraith Cymru sydd wedi dilyn y model ymgorffori uniongyrchol hwn. Efallai mai dyna oedd y Comisiwn Cyfiawnder yn ei olygu pan nododd nad yw polisïau Cymru ar hawliau dynol rhyngwladol wedi cael eu 'hintegreiddio' â'r system gyfiawnder.

Model arall o integreiddio yw ymgorffori'r hawliau yn anuniongyrchol. O dan y model hwn, nid yw hawliau dynol wedi eu mynegi yn y fath fodd fel eu bod yn rhwymo llywodraeth neu awdurdodau cyhoeddus, ond yn hytrach cael rhywfaint o effaith anuniongyrchol y maent. Er enghraifft, gallant ei gwneud yn ofynnol i lywodraeth neu awdurdodau cyhoeddus ystyried hawliau dynol penodol wrth wneud penderfyniadau polisi. Enghraifft o hyn yw Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011, sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru a rhai cyrff cyhoeddus eraill roi 'sylw dyledus' i hawliau plant a ddiogelir gan Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn mewn amgylchiadau penodol. Nid yw ymgorffori'r hawliau yn anuniongyrchol yn y modd hwn yn rhoi hawl i unigolion mewn llys neu dribiwnlys gymryd camau cyfreithiol pan honnir bod hawl berthnasol wedi'i thorri. Fodd bynnag, gallai methu â rhoi 'sylw dyledus' fod â grym o dan wahanol seiliau adolygiad barnwrol, megis anghyfreithlondeb (methu â chydymffurfio â phroses a ragnodir yn gyfreithiol – sef rhoi 'sylw dyledus'). Hyd y gwn i, pan ysgrifennais hwn, nid oedd unrhyw gais adolygiad barnwrol wedi bod yn llwyddiannus ar sail methiant i roi sylw dyledus o dan Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011.

Mae academyddion, gan gynnwys Simon Hoffman o Brifysgol Abertawe, wedi dadlau o blaid ymgorffori'r hawliau yn uniongyrchol yng nghyfraith Cymru, ar y sail a ganlyn: 'When it comes to protection of individual and group rights the courts represent a bastion of accountability, and a powerful force to ensure socio-economic policy is human rights compliant'.<sup>34</sup> Yn ôl Hoffman 'the statutory framework in Wales does not incorporate socio-economic rights. This means they are less likely to feature as an aspect of government decision-making in Wales, and

---

**34** Hoffman, *Human Rights: Accountability and Enforcement* (Sefydliad Bevan 2019) t.5.

accountability for these rights is very weak'.<sup>35</sup> Trwy feddwl yn fwy penodol o ran cyfiawnder gweinyddol gall llywodraethau a deddfwrfeydd drin materion atebolrwydd a gorfodi fel materion cyfiawnder wrth ddatblygu polisi a chraffu ar ddeddfwriaeth.

### 6.3. Cydraddoldeb

Yn ogystal â Dyletswyddau Cydraddoldeb Sector Cyhoeddus y DU, mae hefyd Ddyletswyddau Cydraddoldeb sy'n Benodol i Gymru. Mae'r rhain yn cynnwys dyletswydd i gyhoeddi 'amcanion cydraddoldeb' neu i roi rhesymau dros beidio â gwneud hynny. Mae'n ofynnol hefyd i awdurdodau gydymffurfio â darpariaethau 'ymgysylltu' a rhoi sylw dyledus i 'wybodaeth berthnasol' wrth ystyried a dylunio eu hamcanion cydraddoldeb.<sup>36</sup> Yn 2016, bu Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Ddeddf Cydraddoldeb 2010 ac Anabledd yn trafod *The Equality Act 2010: the impact on disabled people*,<sup>37</sup> ac yn ôl y tystion a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor hwnnw, roedd dyletswyddau Cymru wedi cael mwy o effaith gadarnhaol na'r dyletswyddau cyfatebol yn Lloegr. Dywedodd Rebecca Hilsenrath (Prif Swyddog Cyfreithiol y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol) fel a ganlyn: 'the specific duties give greater clarity in relation to the work of public authorities...We found that their consultation and engagement work had improved, and that was including the disability sector'.<sup>38</sup>

Er gwaethaf y cam hwn ymlaen, mae Adroddiad Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol 2018, *A yw Cymru'n Decach*<sup>39</sup> wedi canfod heriau sylweddol yn ogystal â rhai gwelliannau. Er y gallai fod gan ddull Cymru fanteision o gymharu â dull Lloegr, mae'n werth nodi, yn ôl Cyfreithiwr Llys Gweinyddol yng Nghymru, mai anaml y codir y Dyletswyddau Cydraddoldeb sy'n Benodol i Gymru yn y Llys, a phan wneir hynny, maent yn cael eu hystyried yn sail eilaidd dros ddadlau achos, ac yn ôl yr honiad, yn un a ddadleuir yn wael. Mae hyn yn awgrymu nad yw'r dyletswyddau yn cael eu trosi yn ddulliau penodol ac unigol o wneud iawn, gan gyfyngu ar eu rôl wrth ddwyn cyrff cyhoeddus i gyfrif.

---

**35** Hoffman, *Incorporation of International Human Rights* (Sefydliad Bevan 2019) t.8.

**36** Rheoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011

**37** Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Ddeddf Cydraddoldeb 2010 ac Anabledd, Adroddiad Sesiynau 2015-16, *The Equality Act 2010: the impact on disabled people*: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldseqact/117/117.pdf>

**38** <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/equality-act-2010-and-disability-committee/equality-act-2010-and-disability/oral/18810.html>

**39** Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, *A yw Cymru'n Decach? Cyflwr cydraddoldeb a hawliau dynol 2018*: <https://www.equalityhumanrights.com/cy/publication-download/yw-cymru-n-decach-2018>

## 7. Casgliadau Ynglŷn â Chyfraith Weinyddol Gyffredinol

Fy nghasgliadau ynglŷn â chyfraith weinyddol gyffredinol yw:

- Mae'n bwysig cydnabod bod angen i ddeddfwriaeth ddyheadol sy'n ceisio annog newid mewn ymddygiad gael ei chyflawni trwy brosesau gweinyddol hefyd, ac yn benodol trwy gyfiawnder gweinyddol.
- Dylai deddfwriaeth a chanllawiau ynghylch yr hyn y mae'r prosesau hyn yn gofyn amdanynt gael eu geirio'n briodol i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn cael eu dwyn i gyfrif am ganlyniadau eu penderfyniadau.
- Weithiau gall cynnwys y dyletswyddau ar gyrff cyhoeddus (o ran llesiant, cydraddoldeb a hawliau dynol) beidio â bod yn ddigon eglur.
- Mae rhywfaint o ddeddfwriaeth gweithdrefn weinyddol Cymru yn unigryw yn ei dibyniaeth drom ar sut y mae cyrff cyhoeddus yn dewis ei gweithredu. Mae'n pennu amcanion y mae'n ofynnol i gyrff cyhoeddus eu cwblhau trwy eu prosesau gweinyddol eu hunain. Yn aml iawn, yr unig ddull o orfodi'r gyfraith yw adolygiad barnwrol ar sail cyfraith gyffredin, sy'n ffordd wan o amddiffyn hawliau unigolion.
- Weithiau nid yw deddfwriaeth a chanllawiau yn ddigon eglur (nac ychwaith yn ddigon cydlynus weithiau) o ran y dulliau atebolrwydd sydd i'w cymhwysu. Weithiau mae diffyg cydlyniant hefyd ynghylch rhannu swyddogaethau swyddogion cyhoeddus penodol (Comisiynwyr, rheoleiddwyr ac ati).
- Mae darpariaethau cyfraith weinyddol Cymru, i bob pwrpas, yn 'lled-gyfansoddiadol': wedi'u mynegi yn iaith cyfansoddiadau a/neu filiau hawliau, ond heb statws cyfansoddiadol ac fel arfer heb hawliau gorfodi penodol ar gyfer unigolion a grwpiau.

## 8. Cyfraith Weinyddol Sylweddol Pwnc-benodol

Mae mwy i gyfraith weinyddol na hawliau 'cyffredinol' a dyletswyddau sy'n seiliedig ar egwyddorion ar gyrff cyhoeddus. Mae cyfiawnder gweinyddol hefyd yn ymwneud â phobl yn gallu mwynhau eu hawliau a'u hawlogaeth yn llawn o dan gyfraith weinyddol pwnc-benodol (megis tai, addysg a chynllunio), ni waeth a yw'r 'hawliau' hyn yn cael eu mynegi'n benodol fel hawliau dynol gwarchoddedig mewn deddfwriaeth.

Yn y pen draw, mae hawliau dynol yn fwy tebygol o gael eu parchu os yw person yn gallu gorfodi ei hawliau penodol o dan gyfraith weinyddol, er enghraifft 'hawl' i gael tai cymdeithasol fel y'u gwarantir o dan gyfraith Cymru, p'un a yw hyn hefyd wedi'i fframio trwy lens hawliau dynol i gael tai. Yn yr un modd, dylai plentyn allu gorfodi ei 'hawliau' i gael darpariaeth anghenion dysgu ychwanegol o dan gyfraith Cymru, p'un a yw hyn wedi'i fframio trwy iaith hawliau'r plentyn neu'r hawl i addysg ai peidio.

Yn hyn o beth, nododd y Comisiwn Cyfiawnder fod y 'system gyffredinol o gyfiawnder gweinyddol yn ddi-os yn anodd i unigolion ei deall a'i defnyddio'; a bod y 'system bresennol o herio cyrff cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth'.<sup>40</sup> Mae'r system wedi datblygu'n ad-hoc, ac yn gyffredinol nid yw pobl yn gwybod ble i fynd i ddatrys eu hanghydfodau. Mae Victoria Winkler o Sefydliad Bevan wedi dadlau hyd yn oed yn fwy pendant 'nad yw'n glir pwy sy'n gwneud penderfyniadau gweinyddol yng Nghymru', ac anaml y mae pobl 'yn protestio oherwydd gall yr holl system o wneud penderfyniadau cyhoeddus fod yn niwlog ac yn eu herbyn'.<sup>41</sup> Rhaid i lwybrau gwneud iawn fod yn eglur ac yn glir ym mhob deddfwriaeth sy'n creu hawliau a dyletswyddau, nid yn unig mewn deddfwriaeth sy'n ymgorffori hawliau dynol, neu'n creu dyletswyddau cydraddoldeb a llesiant newydd. Nid yw cyfiawnder gweinyddol yn ymwneud yn unig â chefnogi cydraddoldeb a hawliau dynol, er enghraifft, mae'n ymwneud â phob cyfraith weinyddol gyhoeddus a'r prosesau gwneud iawn sy'n gysylltiedig â hynny.

---

**40** Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, paragraffau 5.56, 6.16 a 6.60 ymhlith eraill.

**41** Sefydliad Bevan, 'Where next for Social Justice?' (Caerdydd, 15 Tachwedd 2018).

## 9. Categorioidio, Cydgrynhoi a Chodeiddio

Gellid mynd i'r afael â rhai o'r pryderon a godwyd hyd yma yn y rhaglen i gategorioidio, cydgrynhoi a chodeiddio cyfraith Cymru. Mae Grŵp Ymchwil Cyfraith Cymru ym Mhrifysgol Bangor, yr wyf yn aelod ohono, wedi ymateb i Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar Ddyfodol Cyfraith Cymru. Mae'r ymateb hwn yn cynnwys argymhellion ar sut y gellid defnyddio'r broses godeiddio i hwyluso gwelliannau mewn cyfraith weinyddol gyhoeddus a chyfiawnder gweinyddol. Mae crynodeb o'r argymhellion fel a ganlyn:

- Y dylid cynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, a deddfwriaeth sy'n ymwneud â Chomisiynydd Plant Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru, yn y Cod 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' sydd yn yr arfaeth ar gyfer Cymru.
- Y dylai Llywodraeth Cymru a'r Senedd adolygu'r ystod o gyfreithiau gweithdrefn weinyddol sy'n seiliedig ar hawliau dynol, llesiant a chydraddoldeb sy'n gymwys i awdurdodau datganoledig Cymru, gyda'r bwriad o sicrhau mwy o gysondeb, symlrwydd a chydlyniant, a chyda golwg ar wella effeithiau ymarferol ar ansawdd a chanlyniadau gwneud penderfyniadau gweinyddol; ac y dylid cydgrynhoi'r darpariaethau deddfwriaethol hyn (gyda golwg ar godeiddio).
- Y dylai'r Cod 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' arfaethedig gael ei ail-labelu yn God Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol, yng ngoleuni cynnwys Tribiwnlysoedd Cymru Datganoledig (fel cyrff barnwrol nid cyrff gweinyddol) a'r angen i gymryd agwedd egwyddorol sy'n cadarnhau cymeriad arbennig cyfiawnder gweinyddol.
- Bod datblygu 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus', neu God 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol' ar gyfer Cymru yn rhoi cyfle i ailystyried yr achos dros fwy o gysondeb yn rolau a gweithdrefnau rhai o Gomisiynwyr Cymru; ac y dylai'r Comisiynwyr yn gyffredinol fod yn atebol i'r Senedd, yn hytrach na Llywodraeth Cymru.
- Bod Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn ystyried yr achos dros ddrafftio Deddf Gweithdrefn Weinyddol i Gymru yn y dyfodol, i gynnwys set wedi'i chydgrynhoi o ddyletswyddau gweithdrefnol sy'n seiliedig ar hawliau dynol, llesiant a chydraddoldeb. Gallai hyn o bosibl gynnwys materion eraill fel 'Ffyrdd o Weithio', y ddyletswydd i roi rhesymau dros benderfyniadau gweinyddol, ac iawndal am weinyddu ar gam na ellir dwyn achos yn ei erbyn ar sail camwedd sifil. Rhaid i Ddeddf Gweithdrefn Weinyddol gynnwys mecanwaith penodol ar gyfer gwneud iawn am dorri ei ddarpariaethau.

- Bod cyfraith achos allweddol (yn enwedig dehongli a chymhwyso cyfraith weinyddol ddatganoledig Cymru) yn cael ei chynnwys, fel ffordd o'i chyflwyno a chael gafael arni'n gyflym, o fewn 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' neu 'Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol' ar gyfer Cymru, ond na ddylai cyfraith gyffredin o'r fath gael ei chodeiddio ynddi'i hun.