



Ministry
of Justice

Diwygio Adolygiad Barnwrol

Ymateb y Llywodraeth i'r Adolygiad
Annibynnol o Gyfraith Weinyddol

Dyddiad cyhoeddi: Mawrth 2021

CP 408



Ministry
of Justice

Diwygio Adolygiad Barnwrol

Ymateb y Llywodraeth i'r Adolygiad Annibynnol o Gyfraith
Weinyddol

Cyflwynwyd i'r Senedd gan yr Arglwydd Ganghellor a'r
Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder
ar Orchymyn Ei Mawrhydi

Mawrth 2021

CP 408



© Hawlfraint y Goron 2021

Trwyddedir y cyhoeddiad hwn o dan delerau fersiwn 3.0 o'r Drwydded Llywodraeth Agored, ac eithrio lle nodir yn wahanol. I weld y drwydded hon, ewch i nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3

Lle'r ydym wedi nodi deunydd sydd â hawlfraint trydydd parti, bydd angen i chi ofyn am ganiatâd gan y rhai sy'n dal yr hawlfraint honno.

Mae'r cyhoeddiad hwn ar gael yn www.gov.uk/official-documents

Dylid anfon unrhyw ymholiad am y cyhoeddiad hwn atom yn judicialreview@justice.gov.uk

ISBN 978-1-5286-2477-0

CCS0321152500 03/21

Argraffwyd ar bapur yn cynnwys o leiaf 75% o ffibr wedi'i ailgylchu.

Argraffwyd yn y Deyrnas Unedig gan yr APS Group ar ran Rheolwr Llyfrfa Ei Mawrhydi.

Gwybodaeth am yr ymgynghoriad hwn

Parhad:

18/03/21 tan 29/04/2021

Ymholiadau (gan gynnwys ceisiadau am y papur mewn fformat arall) at:

Diwygio Adolygiad Barnwrol
Y Weinyddiaeth Gyfiawnder
102 Petty France
London SW1H 9AJ

E-bost: judicialreview@justice.gov.uk

Sut i ymateb:

Anfonwch eich ymateb erbyn 29/04/2021 drwy ddefnyddio'r porth ar-lein yn:

<https://consult.justice.gov.uk/judicial-reviewreform/judicial-review-proposals-for-reform>

Drwy e-bostio:

Diwygio Adolygiad Barnwrol
Y Weinyddiaeth Gyfiawnder
102 Petty France
London SW1H 9AJ

Neu drwy e-bostio judicialreview@justice.gov.uk

Ffyrdd eraill y gallwch gyflwyno eich barn:

Bydd cyfres o weminarau hefyd yn cael eu cynnal. Am fwy o fanylion, defnyddiwch y manylion cyswllt "Ymholiadau" uchod

Papur ymateb:

Bydd ymateb i'r ymgynghoriad hwn yn cael ei gyhoeddi erbyn yr haf 2021 yn: <https://consult.justice.gov.uk/>

Cynnwys

Rhagair.....	8
1. Rhagarweiniad.....	10
Argymhellion yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol.....	10
Cynigion pellach.....	11
2. Y Cyfansoddiad ac Adolygiad Barnwrol.....	13
3. Newid cynyddraddol wedi'i dargedu.....	19
4. Argymhellion yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol.....	24
Gwrthdroi <i>Cart</i>	24
Gorchmynion dileu gohiriedig.....	25
5. Cynigion ychwanegol ar gyfer ymgynghori arnynt.....	28
Rhwymedïau.....	28
Cymalau amddifadu.....	38
6. Diwygio gweithdrefnol.....	43
7. Effeithiau economaidd.....	47
8. Effeithiau ar gydraddoldeb.....	49
9. Casgliad.....	51
10. Crynodeb o gwestiynau'r ymgynghoriad.....	52
11. Manylion cyswllt / Sut i ymateb.....	55

Rhagair

1. Rydym yn gweithredu'r ymrwymiad yn ein Maniffesto i sicrhau bod Adolygiad Barnwrol ar gael i warchod hawliau'r unigolyn yn erbyn gwladwriaeth ormesol, gan sicrhau nad yw'n cael ei gamddefnyddio er mwyn gwleidyddia mewn ffordd arall, neu i greu oedi diangen. Y cam cyntaf oedd Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol a gynhaliwyd gan banel o arbenigwyr (y Panel), wedi'i gadeirio gan yr Arglwydd Faulks CF. Cyflwynodd y Panel Adroddiad wedi'i ymchwilio a'i ddadlau'n drylwyr sy'n adlewyrchu'r amrywiaeth barn am Adolygiad Barnwrol. Rwy'n ddiolchgar dros ben i'r Arglwydd Faulks a'i gydweithwyr am ddarn o waith canmoladwy a wnaed i amserlen dynn.
2. Roedd dadansoddiad y Panel wedi adnabod tuedd gynyddol mewn achosion Adolygiad Barnwrol i'r llysoedd ymbellhau oddi wrth awdurdodaeth oruchwyliol lwyr a dod yn fwy parod i adolygu haeddiant penderfyniadau, yn lle sut y cawsant eu gwneud. Yn y bôn felly, disodlwyd rhesymu'r gwneuthurwyr penderfyniadau gan resymu'r llys. Dylem geisio creu a chynnal system sy'n osgoi tynnu'r llysoedd i mewn i benderfynu materion haeddiant neu werth moesol sydd, yn fwy priodol, yn benderfyniadau y dylai'r weithrediaeth neu'r Senedd eu gwneud.
3. Cynigiodd y Panel ddau ddiwygiad i'r gyfraith fel y saif: gwrthdroi effeithiau dyfarniad *Cart* a chyflwyno gorchmynion dileu gohiriedig fel rhwymedi newydd. Rwy'n cytuno â'r cynigion hyn. Mae gennyf hefyd ddiddordeb mewn ystyried cynigion eraill, yn benodol ar gymalau 'amddifadu' yn fwy cyffredinol, a diwygiadau pellach i rwymedïau gan gynnwys darpar-orchymyn dileu a nodi'n gliriach yr egwyddorion sy'n penderfynu sut y mae'r llysoedd yn datgan bod penderfyniadau'n ddi-rym, ac erioed wedi digwydd (egwyddor dirymedd). Wrth ehangu ar resymeg a rhesymu'r Panel, mae'r cynigion pellach hyn yn nyddiau cynnar eu datblygiad. Er hynny, credaf ei bod yn werth chweil ymgynghori arnynt i ystyried beth a fydd, yn fy marn i, yn amrywiaeth barn a syniadau eang iawn.
4. Wrth feddwl am argymhellion yr Adolygiad, a chynnig diwygiadau ychwanegol, mae fy nod fel Arglwydd Ganghellor yn ddeublyg. Yn gyntaf, rwyf eisiau defnyddio'r diwygiadau hyn i adfer lle cyfiawnder i fod wrth galon ein cymdeithas drwy sicrhau bod holl sefydliadau'r wladwriaeth yn gweithio gyda'i gilydd yn eu capasiti priodol i gynnal Rheol y Gyfraith. Mae hynny'n golygu cadarnhau rôl y

llysoedd fel 'gweision y Senedd', cadarnhau rôl y Senedd mewn creu cyfraith a dal y weithrediaeth i gyfrif, a chadarnhau y dylai'r weithrediaeth fod yn hyderus i ddefnyddio'r disgrisiwn a roddir iddi gan y Senedd.

5. Yn ail, rwyf eisiau cadw'r tegwch sy'n annatod yn y system gyfiawnder, tegwch sy'n gwarchod hawliau dinasyddion i herio'r llywodraeth neu gyrff cyhoeddus eraill ac yn cynnig rhwymedi priodol iddynt. Mae hyn yn golygu sicrhau bod gan y llysoedd ystod hyblyg o rwymedïau ar gael iddynt, er mwyn datrys achosion mewn ffordd sy'n sensitif i hawliau dinasyddion a budd ehangach y cyhoedd.
6. Credaf fod y cymhlethdodau ynghlwm mewn Adolygiad Barnwrol, ac mewn meysydd cyfansoddiadol eraill, yn golygu mai dull 'ailadroddus' o ddiwygio sydd fwyaf priodol. Yn yr Adroddiad, dywedodd y Panel y dylai'r Llywodraeth feddwl yn ofalus cyn cyflwyno diwygiadau. Dyna pam yr wyf eisiau rhoi sylw'n gyntaf i'r materion mwyaf taer, sef rhwymedïau a chymalau 'amddifadu', cyn ystyried a oes angen diwygiadau ehangach. Ar hyn o bryd, rwyf am i'r diwygiadau hyn gymhwyso i un mater a gedwir yn ôl (ein cynigion ynghylch *Cart*), ac i awdurdodaethau Cymru a Lloegr yn unig, ond rwy'n poeni hefyd am y risg o ddarnio awdurdodaethau cyfreithiol y DU. Rhaid i'r diwygiadau hyn weithio i gryfhau'r Undeb ac mae gennyf ddiddordeb mawr ym marn unigolion ar draws y Deyrnas Unedig. Mae casglu barn rhai ar bob ochr i'r drafodaeth yn hanfodol i sicrhau y gwneir y diwygiadau iawn ac edrychaf ymlaen at ddarllen a gwranddo ar y cyfraniadau i'r ymgynghoriad hwn.



Robert Buckland

Y Gwir Anrh Robert Buckland CF AS

**Yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol
dros Gyfiawnder**

1. Rhagarweiniad

7. Sefydlwyd yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol (“yr Adolygiad”) ar 31 Gorffennaf 2020 i edrych ar y tueddiadau mewn Adolygiad Barnwrol a chyd-drafod unrhyw argymhellion ar gyfer diwygio. Roedd Cylch Gorchwyl yr Adolygiad yn ceisio tynnu sylw’r Panel at feysydd allweddol penodol: codeiddio, materion di-draddodadwy, seiliau adolygu a rhwymedïau, a gweithdrefn. Adlewyrchir y ffocws ar y meysydd hyn yn strwythur Adroddiad yr Adolygiad (“yr Adroddiad”) ac mae’r Panel wedi llunio argymhellion argyhoeddiadol ar bob maes. Diben y Ddogfen Ymgynghori hon yw ategu’r dadansoddiad a gyflwynir drwy gydol yr Adroddiad. Er nad yw pob mater a drafodwyd yn yr Adroddiad wedi eu cynnwys yn yr ymgynghoriad hwn, byddem yn annog darllenwyr i’w ddarllen i gyd. Mae’r Adroddiad ar gael yn GOV.UK, ynghyd â thystiolaeth a gyflwynwyd i’r Adolygiad.
8. Roedd y sylw a ddenodd yr Adolygiad, a’r cyfoeth o dystiolaeth a gyflwynwyd mewn ymateb i’r cais am dystiolaeth, yn hynod ddefnyddiol i drafodaethau’r Panel a’r Llywodraeth. Rhedodd y cais am dystiolaeth rhwng 7 Medi tan 26 Hydref gan ofyn cwestiynau i ymatebwyr ar sail y cylch gorchwyl. Derbyniwyd 238 ymateb gan amrywiaeth eang o sefydliadau ac unigolion. Hoffai’r Llywodraeth ddiolch i bob un o aelodau’r Panel am eu gwaith, a wnaed mewn amgylchiadau tra anodd, ac i bawb a gyflwynodd dystiolaeth. Fe wnaeth y Panel a’r Adroddiad elwa’n aruthrol o’r dystiolaeth honno. Dengys y dadleuon a’r dadansoddiad fod trafodaeth iach iawn am y pwnc hwn.

Argymhellion yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol

9. Fe wnaeth yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol ddau argymhelliad i niwed y gyfraith fel y mae hi, yn ogystal ag amrywiol argymhellion newid gweithdrefn, fel a ganlyn:
 - a. deddfu i gyflwyno Gorchmynion Dileu Gohiriedig

- b. deddfu i wrthdroi effaith penderfyniad y Goruchaf Lys yn *Cart*¹ ac ail-gadarnhau nad yw penderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys i wrthod caniatâd i apelio'n dod o dan awdurdodaeth oruchwyliol yr Uchel Lys
- c. newidiadau gweithdrefn i'w hystyried a'u cyflwyno gan y Pwyllgor Rheolau Gweithdrefnau Sifil (CPRC)

i. dileu'r gofyniad i hawliad gael ei gyflwyno "yn ddi-oed", ond gan gadw'r terfyn amser o dri mis ii. darparu canllawiau pellach ar 'bartïon ymyrryd' iii. darparu ar gyfer cam ychwanegol mewn gweithdrefn Ateb, i'w ffeilio o fewn saith diwrnod i dderbyn y Cydnabyddiad Cyflwyno.

10. **Mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r argymhellion hyn a'r rhesymu y tu ôl iddynt. Mae'n bwriadu cyflwyno'r mesurau hyn mewn deddfwriaeth cyn gynted â phosib, neu ofyn i'r Pwyllgor Rheolau Gweithdrefnau Sifil (CPRC) eu hystyried, fel y bo'n briodol.**

Cynigion pellach

11. Yn ogystal, mae'r Llywodraeth yn ystyried diwygiadau pellach sy'n adeiladu ar y dadansoddiad yn yr Adroddiad, ac ar rai o'r opsiynau a awgrymwyd gan y Panel ond na wnaethant argymhellion pendant arnynt. Ym marn y Llywodraeth mae'n werth ystyried y meysydd canlynol i weld a allai mesurau ymarferol ddatrys rhai o'r materion a godwyd yn yr Adroddiad:
- a. deddfu i fod yn fwy eglur ar effaith cymalau 'amddifadu' statudol
 - b. deddfu i gyflwyno rhwymedïau gyda darpar-ffaith yn unig, i'w defnyddio gan y llysoedd yn ôl eu disgrisiwn
 - c. deddfu, ar gyfer heriau Offerynnau Statudol, bod rhagdybiaeth neu ofyniad gorfodol bod unrhyw rwymedi'n un gyda darpar-ffaith yn unig
 - d. deddfu bod gorchmynion dileu gohiriedig yn rhagdybiol neu'n ofynnol
 - e. deddfu ar yr egwyddorion sy'n arwain at fod penderfyniad yn ddirym drwy weithredu cyfraith

¹ *R (Cart) v Yr Uwch Dribiwnlys; R (MR (Pakistan)) v Yr Uwch Dribiwnlys (IAC)* [2011] UKSC 28

- f. gwneud diwygiadau gweithdrefnol pellach (y byddai angen i'r CPRC eu hystyried)
12. Ni fyddai drafftio i ddeddfu ar y materion uchod yn syml, ac mae'r Llywodraeth yn agored i ystyried a allai mesurau eraill, deddfwriaethol neu beidio, fod yn effeithiol. Felly hefyd, mae'r risg o ganlyniadau anfwriadol yn un y mae'r Llywodraeth yn ymwybodol ohoni ac y bydd yn ei hystyried.
 13. Rhennir y ddogfen hon fwy neu lai'n ddwy. Mae'r rhan gyntaf yn rhoi esboniad o ddealltwriaeth y Llywodraeth o'r cyfansoddiad a'i amcanion o ran Adolygiad Barnwrol, gan drafod rhai pwyntiau gwerthfawr a gododd yng nghais tystiolaeth yr Adolygiad. Gobeithiwn fod hyn yn rhoi eglurder o ran ein bwriadau a hefyd gyd-destun i'n cynigion.
 14. Mae ail ran yr ymgynghoriad yn trafod y cynigion penodol drwy egluro'r rhesymeg yn fwy manwl a beth y bwriedir i bob cynnig ei gyflawni. I gyd-fynd â hyn gwneir awgrymiadau ynghylch sut y gellid gweithredu'r cynigion, mewn termau eithaf lefel uchel.
 15. **Rydym yn ymgynghori ar y cynigion hyn ar bwynt cynnar yn eu datblygiad ac yn ymwybodol iawn y bydd angen ail-ddrafftio pellach ar rai ohonynt cyn y gallwn ystyried cyflwyno deddfwriaeth.** Mae cwestiynau ymgynghori penodol hefyd yn cyd-fynd â phob cynnig. Croesewir ymatebion i'r cwestiynau hyn. Croesewir hefyd sylwadau nad ydynt yn ymateb i'r cwestiynau ond sy'n delio â phwnc Adolygiad Barnwrol yn fwy cyffredinol.
 16. Fel rhan o'r ymgynghoriad, bydd y Llywodraeth hefyd yn ymgysylltu drwy dargedu partïon budd er mwyn deall mwy ar bersbectif rhanddeiliaid.
 17. Mae'r Llywodraeth wedi cynnal archwiliad cychwynnol o effeithiau economaidd a chyd-raddoldeb ei chynigion. Bydd yr asesiad effaith terfynol yn cyd-fynd ag unrhyw ddeddfwriaeth a gyflwynir yn dilyn yr ymgynghoriad hwn, a bwriadwn ddefnyddio barn a thystiolaeth gan ymgynghoreion i ddatblygu unrhyw asesiadau effaith terfynol.

2. Y Cyfansoddiad ac Adolygiad Barnwrol

18. Mae Rheol y Gyfraith yn bwysig. Mae'n egwyddor sy'n rhan annatod o drefniadau cyfansoddiadol y DU. Mae'n angori pob un o'n sefydliadau cyhoeddus lleol a chenedlaethol. Rhoddir grym i Reol y Gyfraith gan Senedd wedi'i hethol yn ddemocrataidd yn San Steffan, gan Lywodraeth y DU sy'n cael ei hawdurdod gan y Senedd, gan ein Gweinyddiaethau Datganoledig a chan lywodraeth leol, gan ein cyrff statudol a chan ein llysoedd fel rhan o'u gwaith beunyddiol yn ymdrin â materion sifil, troseddol a theulu yn y tair awdurdodaeth, sef Cymru a Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Adolygiad Barnwrol yw un o'r dulliau sy'n helpu i roi grym i Reol y Gyfraith, gan roi ffordd ychwanegol i unigolion sicrhau bod y rhai sy'n dal swyddi cyhoeddus, neu'n defnyddio pwerau cyhoeddus, yn cadw at y gyfraith. Mae Adolygiad Barnwrol yn helpu i'w dal i gyfrif a sicrhau eu bod yn defnyddio eu pwerau o fewn y terfynau ac yn y ffordd y dylid eu defnyddio, yn ôl yr hyn sydd wedi'i osod allan a'i fwriadu gan y Senedd. Fel y dywedodd y Fonesig Hale, yn y mwyafrif llethol o achosion, Adolygiad Barnwrol yw "gwas" y Senedd.²
19. Roedd y ddealltwriaeth hon, at ei gilydd, yn cael ei hadleisio gan y rhai wnaeth ymateb i gais tystiolaeth yr Adolygiad. Ond fel y mae'r rhagarweiniad i'r Adroddiad yn ei ddweud, wrth dyllu'n ddyfnach i ystyr bresennol, cymhwysiad cyfreithlon, ac i hanes Rheol y Gyfraith, cyfyd nifer o safbwyntiau gwahanol. Nid yw hyn, fel y mae'r Adroddiad yn ei nodi, yn beth drwg; un o nodweddion craidd Cyfansoddiad y DU yw gwrth-drafod a chaniatáu anghydweld ar bob lefel.³ Mae'r Llywodraeth hefyd o'r farn bod lefel y drafodaeth am Reol y Gyfraith, Adolygiad Barnwrol a materion cyfansoddiadol eraill yn arwydd o gryfderau Cyfansoddiad y DU – bod trafodaeth gyhoeddus, a adlewyrchir yn y Tai Seneddol, yn cael effaith ar ein cyfreithiau, eu gorfodaeth a'r ffordd y mae'r wlad yn cael ei rhedeg. Ym marn y Llywodraeth mae'r drafodaeth am rôl a swyddogaeth Adolygiad Barnwrol yng Nghyfansoddiad y DU yn anhepgor.
20. Dylid rhoi ein hymateb i'r Adroddiad yn y cyd-destun hwn – fel rhan o'r drafodaeth honno, fel cynnig i ddeddfu i roi mwy o eglurder i rai agweddau ar Adolygiad Barnwrol yn well, ac i ysgogi newid mewn sut y mae Adolygiad Barnwrol yn esblygu.

² Y Fonesig Hale, Cyflwyniad IRAL, [2]

³ Adroddiad IRAL, 0.23

21. Nid oes angen ailadrodd hanes Adolygiad Barnwrol yn y fan hyn, ond mae rhai agweddau ar y drafodaeth hanesyddol sy'n berthnasol i gysyniad y Llywodraeth o rôl Adolygiad Barnwrol a'n dealltwriaeth o Reol y Gyfraith.
22. Yn gyntaf oll, mae'r system bresennol o Adolygiad Barnwrol yn gymaint o greadigaeth statudol ag ydyw o ddatblygiad y gyfraith gan y llysoedd, drwy ddefnyddio 'gwritiau uchelfreiniol' ac egwyddorion cyfraith gyffredin. Y llysoedd a eglurodd yr egwyddor, yn *Case of Prohibitions*⁴ a *Case of Proclamations*⁵ yn yr ail ganrif ar bymtheg, bod y Goron a'i gweision yn gwasanaethu o dan y gyfraith, ac nad oedd ganddynt unrhyw bŵer heblaw'r pŵer a ganiateid gan y gyfraith. Roedd hyn yn gyson â chadarnhau Sofraniaeth y Senedd yn dilyn Chwyldro Ysblennydd 1688. Yn y canrifoedd dilynol, byddai'r Senedd yn ymyrryd yn uniongyrchol ac yn chwarae rhan bwysig mewn datblygu'r system farnwrol a'r syniad o Reol y Gyfraith fel y mae heddiw. Rhoddodd y Deddfau Barnweiniaeth yn yr 1870au statws statudol i'r llysoedd a chyfuno'r llysoedd cyfraith gyffredin â'r llysoedd ecwiti, gan felly ddangos sut y gallai'r Senedd ddiffinio awdurdodaeth y llysoedd a hefyd gadarnhau beth oedd terfynau Rheol y Gyfraith. Ar wahân i Ddeddf yr Uwchlysoedd 1981, oedd yn diffinio'n statudol y rhwymedïau oedd ar gael drwy Adolygiad Barnwrol, yr ymyriad statudol diweddar pwysicaf ym maes Adolygiad Barnwrol oedd Deddf Hawliau Dynol 1998 a roddodd effaith bellach i'r rhyddid a'r hawliau sylfaenol wedi eu gwarantu o dan y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.
23. Ar ddiwedd yr 20fed ganrif, fe wnaeth y llysoedd hefyd atgyfnerthu rhai cyfyngiadau ar Weinidogion i ymarfer pwerau mewn achosion fel *Ridge v Baldwin*,⁶ *Conway v Rimmer*⁷ a *Padfield*.⁸ Fe ddatblygodd a chyweiriodd y llysoedd hefyd y seiliau dros ofyn am Adolygiad Barnwrol, a'r cysyniad o hawl i gael gwrandawriad, gyda'r Arglwydd Diplock yn gwneud datganiadau arloesol yn *GCHQ*⁹ a *Chomisiynwyr Cyllid y Wlad*¹⁰ ar y naill fater a'r llall.

⁴ *Case of Prohibitions* [1607] EWHC KB J23, (1607) 12 Co. Rep. 64

⁵ *Case of Proclamations* [1610] EWHC KB J22, (1611) 12 Co. Rep. 74

⁶ *Ridge v Baldwin* [1964] AC 40

⁷ *Conway v Rimmer* [1968] AC 910.

⁸ *Padfield v Y Gweinidog Amaeth, Pysgodfeydd a Bwyd* [1968] AC 997

⁹ *Cyngor Undebau'r Gwasanaeth Sifil v Gweinidog y Gwasanaeth Sifil* [1985] AC 374

¹⁰ *R v Comisiynwyr Cyllid y Wlad ar ran y National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.* [1982] AC 617

24. Mae'r datblygiadau hyn, wedi eu sbarduno gan y llysoedd a'u rhoi mewn ystatud gan y Senedd, yn dangos natur drafodaethol, esblygiadol a chynyddol barhaus Cyfansoddiad y DU. Nid yw'r Llywodraeth yn credu bod y datblygiadau hanesyddol hyn yn dangos o gwbl sut y 'dylai' y llysoedd a Chyfansoddiad y DU esblygu yn y dyfodol.
25. Er enghraifft, er bod y seiliau safonol dros Adolygiad Barnwrol yn amodau diofyn y mae'r Senedd yn bwriadu eu cymhwyso i ymarfer unrhyw bŵer, amodau diofyn ydyn nhw ac mae gan y Senedd ryddid llwyr i ychwanegu at neu ddileu rhai ohonynt mewn achosion penodol. Er enghraifft, gall y Senedd ychwanegol dyletswyddau i ymgynghori, rhoi rhesymau, cynnal asesiadau effaith, ac ystyried rhai ffactorau yn benodol. Ond gall y Senedd hefyd, drwy nodi'n glir neu ddim, ddileu'r trefniadau diofyn, h.y. creu corff gyda phwerau llawn na fyddai'n agored i gael ei adolygu, ar y sail bod y penderfyniad yn afresymol neu wedi ystyried pethau a oedd yn amherthnasol. Yn wir, mae'r Goruchaf Lys eisoes wedi derbyn bod y Senedd wedi creu corff sy'n gallu gweithredu yn y ffordd afresymol hon: Senedd yr Alban.¹¹ Nid yw'r weithred o roi pwerau llawn yn gymal 'amddifadu': nid yw'n amddifadu'r llysoedd o'u hawdurdodaeth. Yn hytrach, yr oll a wnaeth y Senedd oedd peidio â chyflwyno dyletswyddau penodol ynghylch sut y dylid ymarfer y pwerau a roddodd. Am yr un rheswm, nid yw hyn yn torri Rheol y Gyfraith: mae penderfyniad gan Senedd yr Alban i wneud rhywbeth afresymol yn un cyfreithlon y mae ganddi'r pŵer i'w wneud. Yn achos Senedd yr Alban, nid oedd Senedd (y DU) wedi nodi'n glir ei bwriad i roi pwerau llawn o'r fath ond daeth y llysoedd i'r casgliad mai hyn oedd bwriad y Senedd. Fodd bynnag, ar gyfer corff arall, efallai y byddai'r Senedd eisieu bod yn hollol glir ynghylch rhoi pwerau llawn o'r fath. Fodd bynnag, byddai'n beth anghyffredin iawn i'w wneud y tu allan i'r cyd-destun o greu deddfwriaethau datganoledig a fyddai'n ddemocrataidd atebol.
26. Yr ail bwynt yw'r duedd yn y drafodaeth bresennol i weld termau megis "Rheol y Gyfraith" fel termau cyfystyr â chymhwyso ystod o werthoedd moesol a normadol.¹² Wrth gwrs, mae unrhyw ddiffiniad o Reol y Gyfraith yn golygu gwneud dyfarniadau gwerth o ran beth yw natur cyfraith a ffynonellau awdurdod

¹¹ *Axa General Insurance v Lord Advocate* [2011] UKSC 46, yn [52] (Yr Arglwydd Hope) a [142]-[147] (Yr Arglwydd Reed)

¹² J. Tasioulas, 'The Inflation of Concepts', Aeon, 2021 (<https://aeon.co/essays/conceptual-overreach-threatensthe-quality-of-public-reason>)

cyfreithlon mewn cymdeithas. Ond mae gwahaniaeth mawr rhwng diffinio Rheol y Gyfraith fel y syniad y dylai'r pwerau a roddir gan y Senedd, neu a roddir yn uchelfreiniol, gael eu gorfodi gan y llysoedd (neu gorff arall) yn ôl bwriad y Senedd, a'r syniad y dylai'r llysoedd gymhwyso fel mater o drefn unrhyw ffynhonnell awdurdod arall fel eu cysyniad eu hunain o hawliau sylfaenol. Fel y dywedodd yr Athro Ekins:

“Nid yw rheol y gyfraith yn golygu rheol barnwyr (na rheol y llysoedd). Mae rheol y gyfraith yn gofyn am hunanddisgyblaeth farnwrol heb ganiatáu cymhwyso egwyddorion haniaethol neu newydd fel sail i ymadael oddi wrth, neu esbonio cyfraith arferol gan gynnwys, yn enwedig, cyfraith gyfansoddiadol sylfaenol. Mae rheol y gyfraith yn egwyddor gadarn o foesoldeb gwleidyddol sy'n cael ei ffurf a'i chynnwys yn ein traddodiad cyfansoddiadol drwy ddewisiadau cyfansoddiadol a rheolau cyfreithiol penodol ar, er enghraifft, traddodadwyedd, dewisiadau a rheolau, nad yw barnwyr yn rhydd i'w diystyru”.¹³

Fodd bynnag, nid yw hynny'n dweud na ddylai fod gan y llysoedd ran mewn datblygu cymhwysiad Rheol y Gyfraith mewn Adolygiad Barnwrol - er enghraifft wrth ddehongli ystatud, bydd y llysoedd yn cymryd bod y Senedd yn disgwyl i wneuthurwyr penderfyniadau beidio ag ymddwyn yn afresymol a bod yn atebol i adolygiad ar ystod o seiliau'n deillio o Gyfraith Gyffredin, oni nodir yn wahanol yn yr ystatud. Oni ni ellir pwysleisio gormod mai'r Senedd yw'r prif wneuthurwr penderfyniadau yn y fan hyn a dylai'r llysoedd sicrhau eu bod yn aros, fel y dywedodd y Fonesig Hale, yn “was” i'r Senedd.

27. Mae 'egwyddor cyfreithlondeb'¹⁴ yn un maes o'r fath a ddatblygwyd gan y llysoedd, gyda myrdd o ddadleuon ar y ddwy ochr ynghylch pa mor bell y mae'r llysoedd eisoes wedi mynd, ac y dylent fynd, wrth gymhwyso'r egwyddor hon. Nid ydym am ail-adrodd y dadleuon hyn yma, ond ystyria'r Llywodraeth fod y dadansoddiad a gyflwynwyd i'r cais am dystiolaeth gan yr Athro Varuhas¹⁵ yn berswadiol – sef bod yr egwyddor o gyfreithlondeb, o'i dehongli'n eang, yn rhoi ffordd i'r llysoedd o fynd y tu hwnt i gyfyngiadau arferol adolygiad drwy osod eu syniad eu hunain o degwch ar ystatud a'i dehongli yn ôl beth, yn eu llygaid hwy,

¹³ Richard Ekins, Cyflwyniad IRAL, [28(a)]

¹⁴ Dros yr 20 mlynedd diwethaf, mae'r llysoedd wedi datblygu egwyddor ddehongli a elwir yn egwyddor cyfreithlondeb. Yn ei hanfod, mae'r egwyddor yn golygu nid yn unig na all y Senedd ei hun oresgyn hawliau sylfaenol neu reol y gyfraith drwy eiriau cyffredinol neu amwys, ond hefyd na all roi'r pŵer i gorff arall, drwy eiriau cyffredinol neu amwys, wneud hynny (*Axa General Insurance v Yr Arglwydd Adfocad* [2011] UKSC 46, yn [152])

¹⁵ Varuhas, 'The Principle of Legality', [2020] *Cambridge Law Journal* 578

a ddylai bwriadau'r Senedd fod wedi bod. Mae'r Llywodraeth yn poeni am hyn ac yn cytuno â datganiad yr Arglwydd Browne-Wilkinson, a ddyfynnir gan Varuhas, yn *Pierson*:

“Ar ôl dewis rhoi pwerau eang i'r Ysgrifennydd Gwladol, mae'r Senedd yn bwriadu iddo ymarfer y pwerau hynny yn unol â'i safonau. Os yw'r llysoedd yn ceisio cyfyngu ar gwmpas pwerau o'r fath er mwyn cytuno â chysyniad barnwr unigol o degwch, bydd y llysoedd yn dyrannu'n anuniongyrchol i'r llys yr hawl i atal gwneud penderfyniad y barnodd y Senedd y gallai'r Ysgrifennydd ei wneud.”¹⁶

28. Y cwestiwn yw sut i sicrhau bod athrawiaeth yr 'egwyddor o gyfreithlondeb' yn aros o fewn terfynau priodol Adolygiad Barnwrol, gyda'r Senedd yn wneuthurwr penderfyniadau terfynol ynghylch sut y dylid ymarfer pwerau.
29. Wrth ddeall sut y gallai'r egwyddor o gyfreithlondeb gael ei defnyddio mewn ffordd a fyddai'n mynd yn rhy bell, byddai'n ddefnyddiol cofio hanes rhybuddiol y ddyletswydd ymddiriedol sydd gan gynghorwyr tuag at drethdalwyr. Yn *Roberts v Hopwood*¹⁷ roedd Pwyllgor Apêl Tŷ'r Arglwyddi o'r farn bod amod ymhlyg yn y pwerau a roddir i Awdurdodau Lleol gan y Senedd y dylid ymarfer y pwerau hynny'n unol â dyletswydd ymddiriedol, fel y gelwir hi, sydd gan gynghorwyr etholedig tuag at drethdalwyr. Drwy ddefnyddio'r cyfyngiad hwn ar bŵer yr oeddent newydd ei ddarganfod, penderfynodd y llysoedd na allai cyngor bennu isafswm cyflog i'w staff. Yn yr 1980au, defnyddiwyd yr athrawiaeth hon i ddileu polisi Cyngor Llundain Fwyaf ar brisiau teithio teg.¹⁸ Roedd yr achosion hyn yn ymwneud â'r llysoedd yn dileu penderfyniadau'r Cyngor ar y sail nad oeddent yn gyson â dyletswydd – a'r dehongliad ohoni'n hynod wleidyddol – yr awgrymai'r llysoedd fod y Senedd yn disgwyl i'r cynghorau hynny lynu wrthi. Beirniadwyd yr achosion hyn gan yr Athro J. Griffiths yn ei lyfr canmoladwy 'The Politics of the Judiciary'.¹⁹ Nid yw'r llinell achosion hon bellach yn rhan o'r gyfraith ond mae'n stori rybuddiol bwysig.
30. Mae'r egwyddor o gyfreithlondeb a'r syniad y dylai'r llysoedd ymhelaethu mwy wrth benderfynu beth yw defnydd priodol o bwerau'n arbennig o bwysig wrth ystyried meysydd y gyfraith lle mae'r Senedd wedi rhoi disgrisiwn i Weinidogion

¹⁶ *R v Ysgrifennydd Gwladol yr Adran Gartref ar ran Pierson* [1998] AC 539, 575-576 (Yr Arglwydd Browne Wilkinson)

¹⁷ *Roberts v Hopwood* [1925] AC 578

¹⁸ *Bromley LBC v GLC* [1983] 1 AC 768

¹⁹ J Griffiths, 'The Politics of the Judiciary' (5ed Argraffiad, Fontana Press 1997)

neu wneuthurwyr penderfyniadau eraill, neu lle mae gwneuthurwyr penderfyniadau'n defnyddio pwerau uchelfreiniol a fernir i fod yn ddi-draddodadwy, fel gwneud cytundebau rhyngwladol neu ddatgan rhyfel. Yn y meysydd sy'n draddodadwy, dylai'r llysoedd barhau i ymarfer awdurdodaeth oruchwyliol gan wneud yn siŵr fod gwneuthurwr penderfyniadau wedi ymarfer eu pwerau'n iawn, yn lle penderfynu sut y 'dylai' y gwneuthurwr penderfyniadau fod wedi penderfynu'n unol ag egwyddorion eraill.

31. Ystyriaeth arall i'w chadw mewn cof yw bod Adolygiad Barnwrol ond yn un o'r dulliau atebolrwydd yng Nghyfansoddiad y DU sydd, gyda'i gilydd, yn sicrhau y cynhelir Rheol y Gyfraith. Mewn rhai amgylchiadau, fel mewn meysydd polisi uchel (materion tramor, amddiffyn ayyb), gallai'r atebolrwydd orwedd gydag eraill, fel gyda'r Senedd neu Dribiwnlysoedd sydd â'r cymhwysedd i farnu ynghylch materion cyfraith gyhoeddus mwy arbenigol. Yn y pen draw, bydd haeddiant penderfyniadau'r Llywodraeth yn cael ei brofi drwy'r broses ddemocrataidd, sy'n llwyfan llawer mwy priodol ar gyfer barnu materion o werth moesol. Nid yw'r llys wedi'i ddylunio na'i arfogi i ddelio â materion o'r fath, Mae yno i ateb cwestiwn penodol.
32. Mae'r dasg o gynnal Rheol y Gyfraith yn disgyn ar ysgwyddau holl sefydliadau ac asiantaethau'r wladwriaeth, ac ar bawb ohonom fel unigolion. Dim ond un ffordd o wirio a chadw cydbwysedd yn ein democratiaeth yw Adolygiad Barnwrol. Mae cymhwysiad Rheol y Gyfraith drwy Adolygiad Barnwrol yn rhywbeth y mae'r llysoedd wedi bod ac y byddant yn parhau i'w ddatblygu, fel y dylent. Mae'r ymhelaethu ar safiad y Llywodraeth uchod yn dangos sut y credwn y dylid edrych ar Adolygiad Barnwrol a pha bryderon sydd gennym ynghylch y cyfeiriad y gallai fod yn teithio iddo. Nid yw'n golygu y credwn fod angen ailstrwythuro Adolygiad Barnwrol yn llwyr ar hyn o bryd. Yn hytrach, mae agweddau ar y system bresennol a'r athrawiaeth y mae'r llysoedd yn ei dilyn y byddai'n ddefnyddiol i'r Senedd ymyrryd arnynt ac egluro mwy ar sut y dylai Adolygiad Barnwrol roi effaith i ystatud. Mae dadansoddiad yr Adolygiad a'i argymhellion wedi bod yn hollbwysig i lunio ein barn am sut i ymyrryd i sicrhau'r effaith orau. Mae rhan nesa'r ddogfen hon yn trafod y meysydd penodol hyn lle cytunwn y byddai newid yn ddefnyddiol.

3. Newid cynyddraddol wedi'i dargedu

33. Yn eu cylch gorchwyl, gofynnwyd i Banel yr Adolygiad “edrych ar batrwm tueddol gweithredoedd y weithrediaeth mewn Adolygiad Barnwrol, a chadw mewn cof sut y dylid cydbwysu'r budd cyfreithlon bod y dinesydd yn gallu herio cyfreithlondeb gweithredoedd y weithrediaeth drwy'r llysoedd â rôl y weithrediaeth yn llywodraethu'n effeithiol o dan y gyfraith.”²⁰
34. Roedd y Panel eu hunain a llawer o'r rhai wnaeth ymateb i'r cais am dystiolaeth wedi cwestiynu geiriad y cylch gorchwyl, am beidio â sôn am rôl y Senedd ac am greu gwrthgyferbyniad a ddisgrifiwyd gan rai fel un ffug rhwng llywodraeth effeithiol a hawliau'r dinesydd. Nid yw'r diffyg sôn am y Senedd yn arwydd o farn y Llywodraeth am Adolygiad Barnwrol yn gyffredinol, fel y gwelwn o'r ymhelaethu llawnach uchod lle pwysleisir rôl y Senedd yn llawn. O ystyried yr ystod eang o bynciau'n ymwneud ag Adolygiad Barnwrol, dyluniwyd y cylch gorchwyl i ganolbwyntio ymdrechion y Panel ar feysydd lle'r oedd gan y Llywodraeth fwyaf o ddiddordeb. Byddai rôl y Senedd, o reidrwydd, yn berthnasol i bob un o'r pynciau yn y cylch gorchwyl ac mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r Panel y dylid pwysleisio rôl y Senedd.
35. Nid yw'r gwahaniaeth rhwng budd y dinesydd mewn herio penderfyniadau a Llywodraethu effeithiol yn awgrymu bod y ddau beth yn wrthgyferbyniol i'w gilydd. Yn wir, Llywodraeth effeithiol yw un sy'n gwarchod a chynnal hawliau'r dinesydd, gan gynnwys yr hawl i fynediad at gyfiawnder. Yn hytrach, y cydbwysedd o ddiddordeb i'r Llywodraeth yw'r un a gafodd ei gyfleu'n arbennig o dda gan Dr Jonathan Morgan yn ei ymateb i'r cais am dystiolaeth²¹ a'r Athro Stanley De Smith yn ei astudiaeth o Adolygiad Barnwrol.²² Mae Llywodraeth na ellir ei dal i gyfrif am ei gweithredoedd, a system Adolygiad Barnwrol lle byddai holl benderfyniadau'r Llywodraeth yn cael eu hasesu gan lys ar eu haeddiant, yn ddau eithaf na fyddid i'w dymuno. Y cwestiwn yw sut i greu system deg lle gallai'r dinesydd herio penderfyniadau a cheisio rhwymedi priodol heb amharu'n ddiangen ar weithrediad materion cyhoeddus. Mae Adolygiad Barnwrol yn elfen hanfodol o'r system atebolrwydd hon, fel rhan o system atebolrwydd

²⁰ Yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol, Cylch Gorchwyl:
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f27d3128fa8f57ac14f693e/independent-review-of-administrativelaw-tor.pdf>

²¹ Jonathan Morgan, Cyflwyniad IRAL

²² Adroddiad IRAL, 0.31

democrataidd a Seneddol. Mater i'r Senedd yn y pen draw yw penderfynu sut y dylai Adolygiad Barnwrol weithredu, yn gyffredinol a hefyd o ran unrhyw bŵer.

36. Mae'r Adroddiad yn tueddu i gytuno ac yn cynnig nifer o argymhellion ynghylch sut y gallai'r Senedd ymyrryd mewn deddfwriaeth. Trafodir y diwygiadau gweithdrefnol a gynigiwn, ac argymhellion yr Adolygiad, ym mhennod 4 y ddogfen hon. O ran y prif ddiwygiadau cyfreithiol, mae dadansoddiad yr Adroddiad o dueddiadau diweddaraf Adolygiad Barnwrol hefyd yn cynnig posibiliadau pellach y teimla'r Llywodraeth sy'n werth eu hystyried yn fwy manwl.
37. Yn gyntaf oll, mae argymhelliad yr Adolygiad i dynnu rhai o benderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys allan o awdurdodaeth oruchwyliol yr Uchel Lys yn adnabod maes cyfraith lle nad yw adnoddau'r Farnwriaeth nac adnoddau'r Llywodraeth yn cael eu defnyddio'n ddefnyddiol, a lle mae angen ail-ddatgan bwriad y Senedd yng ngoleuni dyfarniad y llys. Mae'r Panel yn dadlau bod cyfran y ceisiadau am Adolygiad Barnwrol 'Cart' sy'n arwain at ddyfarnu o blaid yr hawlydd (0.22%) mor isel fel nad yw'r math yma o adolygiad yn gymesur, o ystyried y defnydd a wneir o adnoddau barnwrol, ac na ddylid parhau gyda hwy.
38. Yn ail, mae'r Adolygiad yn argymhell cyflwyno gorchmynion dileu gohiriedig fel opsiwn arall i roi mwy o hyblygrwydd i'r llysoedd gael penderfynu pa rwymedïau i'w caniatáu. Mae gan y Llywodraeth ddiddordeb mewn ystyried sut y gallai'r ddarpariaeth hon gael ei weithredu, drwy ddeddfu ar y ffactorau y dylai'r llysoedd eu hystyried, wrth wneud penderfyniad er enghraifft. Mae'r mesur yn cadw rhwymedïau effeithiol i ddinasyddion gan sicrhau nad yw'r rhwymedïau hynny'n amharu ar lywodraeth effeithiol, drwy roi'r cyfle i'r gwneuthurwr penderfyniadau gywiro unrhyw wall yn lle dileu'r penderfyniad yn ddisymwth.
39. Mae'r mesur ar Adolygiadau Barnwrol 'Cart' yn cwestiynu'r defnydd o gymalau 'amddifadu' mewn deddfwriaeth gan y Senedd, a'u cymhwysiad gan y llysoedd. Cred y Panel nad yw cymalau amddifadu'n groes i Reol y Gyfraith a'u bod yn offeryn cyfreithiol i'r Senedd eu defnyddio ar gyfer nodi'n glir derfynau awdurdodaeth y llysoedd.²³ Mae'r Llywodraeth o'r farn bod yr athrawiaeth a gymhwysir gan y llysoedd ers penderfyniad *Anisminic*²⁴, a arweiniodd at beidio

²³ Adroddiad IRAL, 2.80-89

²⁴ *Anisminic Ltd v Y Comisiwn Iawndal Tramor* [1969] 2 AC 147

â rhoi effaith i lawer o gymalau ‘amddifadu’, yn andwyol i weithrediad effeithiol materion cyhoeddus oherwydd ei bod yn gwneud cyfraith Seneddol yn llawer anoddach ei darogan, yn enwedig mewn achosion lle nad oedd y llysoedd yn gyndyn o ddefnyddio ychydig o resymeg ymestynnol a senarios damcaniaethol i leihau neu ddileu effaith cymalau ‘amddifadu’.²⁵ Mae peth o’r rhesymu yn *Privacy International*²⁶ yn egluro’r union bwynt hwn. Mae’r perygl o gael dull o ddehongli cymalau nad yw’n parchu sofraniaeth Seneddol yn berygl gwirioneddol yn ein barn ni. Nid yw hynny i ddweud bod y Llywodraeth yn credu bod dull y llysoedd yn gwbl anghywir. Nid yw’n afresymol tybio na fyddai’r Senedd fel arfer yn bwriadu i gorff weithredu’n gwbl ddigfyngiad a heb unrhyw ystyriaeth o unrhyw fath o atebolrwydd. Felly, gan ddibynnu ar eiriad y cymalau amddifadu, gallai fod yn bosib o hyd adolygu’r pwerau dan sylw ar rai seiliau. Mae angen mwy o eglurder felly i esbonio sut y dylai’r llysoedd ddehongli cymalau o’r fath ac o dan ba amgylchiadau y dylid eu cadarnhau. Byddai hyn yn creu’r effaith ddeuol o gadarnhau sofraniaeth y Senedd a hefyd yn gwneud cymhwysiad cymalau o’r fath gan y llysoedd yn haws ei ddarogan.

40. Yn eu dadleuon am gyflwyno gorchmynion dileu gohiriedig, mae’r Panel yn trafod athrawiaeth cyfraith gyffredin dirymedd. Byddai gorchmynion dileu gohiriedig yn rhoi mwy o hyblygrwydd i’r llysoedd i gyflwyno rhwymedi mwy llym, yn rhoi cyfle i’r Llywodraeth gywiro gwall, neu i’r Senedd awdurdodi defnyddio pŵer o’r fath.²⁷ Dadl y Panel yw y byddai hyn hefyd yn gymorth i symud y llysoedd i ffwrdd o rai elfennau’n ymwneud â’r hyn a ddisgrifir gan yr Athro Forsyth fel “metaffiseg dirymedd” drwy roi mwy o hyblygrwydd i’r llysoedd farnu nad yw gwall cyfraith mewn achos lle’r oedd pŵer wedi’i ymarfer yn anghyfreithlon yn arwain yn awtomatig at ddirymedd.
41. Mae’r Panel yn mynd ymlaen i ddweud y byddai hyn yn arbennig o ddefnyddiol mewn “(a) achosion cyfansoddiadol proffil uchel pryd y byddai’n ddymunol i’r llysoedd gydnabod yn glir oruchafiaeth y Senedd mewn datrys anghytundeb rhwng y llysoedd a’r weithrediaeth ynghylch defnydd priodol o bŵer cyhoeddus, a (b) achosion fel *Hurley a Moore* lle y mae’n bosib i gorff cyhoeddus, pe rhoddid

²⁵ Wele baragraff 84 isod

²⁶ *R (ar gais Privacy International) v Y Tribiwnlys Pwerau Ymchwilol ac eraill* [2019] UKSC 22

²⁷ Adroddiad IRAL, 4.15

amser iddo wneud hynny, gywiro gwall a wnaeth ei ymarfer cychwynnol o bŵer cyhoeddus yn anghyfreithlon.”²⁸

42. Yn yr achos hwn ac mewn achosion eraill, mae'r Llywodraeth yn credu y gallai fod angen ymyrryd i dywys Adolygiad Barnwrol i ffwrdd o'r theori bod penderfyniadau a effeithiwyd gan wall cyfraith yn awtomatig yr un peth â gwall awdurdodaethol, gan felly wneud y penderfyniad yn fater o ymarfer pŵer nad oedd gan y corff, ac felly'n ddirym. Trafodwn hyn yn fwy manwl ym mharagraffau 71-78.
43. Hefyd, mae gan y Llywodraeth ddiddordeb mewn ystyried cyflwyno darpar-rwymedïau, i'w defnyddio yn ôl disgrisiwn y llys, yn unol ag egwyddorion penodol. Eto, y bwriad yw cynnig opsiwn arall i'r llysoedd mewn ffordd debyg i'r opsiwn o orchmynion dileu gohiriedig. Byddai darpar-rwymedi'n gadael i'r llysoedd gymhwyso rhwymedi yn y dyfodol yn hytrach na'n ôl-weithredol.
44. Bu Panel yr Adolygiad yn trafod materion cyffredinol eraill a nodir yn y Cylch Gorchwyl yn bur fanwl: codeiddio, meysydd di-draddodadwy a'r seiliau dros adolygiad. Ni wnaeth y Panel argymhell bod y Llywodraeth yn gweithredu ar yr un o'r rhain. Y prif reswm a roddwyd gan y Panel oedd yr anawsterau ymarferol gyda deddfu i sefydlu egwyddorion cyffredinol yn y meysydd cymhleth hyn. Mae'r Adroddiad yn dadlau y byddai rhoi sylw i faterion penodol wrth iddynt godi'n fwy effeithiol. Nid oedd y Panel yn erbyn y syniad y gallai'r Senedd ddeddfu i ddiffinio seiliau Adolygiad Barnwrol, na gwneud meysydd o'r gyfraith, neu ymarfer pŵer cyhoeddus, yn ddi-draddodadwy.
45. Mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r dadansoddiad hwn, oedd hefyd wedi'i adlewyrchu mewn llawer o'r cyflwyniadau i'r cais am dystiolaeth. Roedd cyflwyniadau'n cynnig cymhariaeth â gwledydd sydd wedi codeiddio Adolygiad Barnwrol, fel Awstralia neu Dde Affrica, yn arbennig o ddefnyddiol i adnabod canlyniadau anfwriadol posib, fel mwy o ddeddfwriaeth loeren, neu drafferthion cael unrhyw ddeddfwriaeth o'r fath i ychwanegu eglurder. Felly hefyd, roedd Cyfreithwyr Cyhoeddus Prifysgol Rhydychen wedi crynhoi'r ddwy broblem gyda deddfu'n rhy eang²⁹ - sef bod deddfu'n rhy gyffredinol yn arwain at gymalau heb

²⁸ Adroddiad IRAL, 4.18

²⁹ Cyfreithwyr Cyhoeddus Prifysgol Rhydychen, Cyflwyniad IRAL, yn [27]

fawr o effaith, ond bod perygl i ddeddfu rhy ragnodol arwain at wallau mewn drafftio hynod gymhleth a dechrau ymgyfreitha lloeren.

46. Os yw'r datblygiadau y cyfeiria Banel yr Adolygiad atynt (y llysoedd yn cydnabod llai a llai o feysydd fel rhai di-draddodadwy, neu'n ehangu ar y seiliau y gellir herio penderfyniadau arnynt) yn parhau a mynd ymhellach, gallai hyn dynnu Adolygiad Barnwrol tuag at, fel y disgrifia'r Athro Varuhas, adolygu sydd i raddau helaeth ar sail haeddiant yn hytrach na'n adolygu goruchwyliol.³⁰ Byddai angen i'r Llywodraeth wedyn ystyried a oedd angen cynnig deddfu ar y cwestiynau hyn a chwestiynau cyfansoddiadol eraill ehangach.
47. Fodd bynnag ar hyn o bryd, byddai ymateb o'r fath yn gynamserol ac fel y mae Panel yr Adolygiad wedi'i adnabod, mae meysydd penodol lle gallai diwygiadau fod yn fanteisiol. Byddai rhoi sylw i athrawiaethau cyfraith gyffredin ynghylch cymalau amddifadu a dirymedd drwy gynnig rhwymedïau mwy hyblyg, neu roi mwy o eglurder i sut y dylai Adolygiad Barnwrol weithredu yn y meysydd hynny, yn targedu'r materion sy'n destun y pryder mwyaf. Mae'r dull hwn yn ymwybodol o rôl y llysoedd gyda datblygu cymhwysiad Rheol y Gyfraith drwy Adolygiad Barnwrol, ond yn ceisio cynnwys y Senedd mewn meysydd lle y mae'r Llywodraeth yn anghytuno â chyfeiriad esblygiad Adolygiad Barnwrol.

³⁰ Jason Varuhas, Cyflwyniad IRAL

4. Argymhellion yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol

Gwrthdroi Cart

48. Roedd achos *R (ar gais Cart) v yr Uwch Dribiwnlys* [2011] UKSC 28 yn cadarnhau'r egwyddor bod penderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys ynghylch caniatâd i apelio'n agored i Adolygiad Barnwrol ar sail gwall cyfraith. Yn *Cart*, fe heriodd y ceisyddion benderfyniad yr Uwch Dribiwnlys i wrthod caniatâd i apelio yn erbyn penderfyniad gan y Tribiwnlys Haen Gyntaf. Roedd yr achos yn cynnwys dau hawliad ar wahân oedd yn cyffwrdd â'r un mater: un ymwneud â'r Tribiwnlys Nawdd Cymdeithasol a Chynnal Plant (sydd ers hynny wedi'i gymryd drosodd gan y Tribiwnlys Haen Gyntaf) a'r Tribiwnlys Haen Gyntaf (Y Siambr Mewnfudo a Lloches). Dyfarnwyd yn unfrydol yn yr achos hwn y gellir defnyddio Adolygiad Barnwrol mewn achosion o'r fath i adolygu penderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys ar ganiatâd i apelio ceisiadau lle honnir y gwnaed y penderfyniad ar sail gwall cyfraith. Roedd y gallu i gyflwyno hawliad o'r fath wedi'i gyfyngu gan farn y Goruchaf Lys y dylid ond rhoi caniatâd ar gyfer Adolygiad Barnwrol lle'r oedd pwynt pwysig o egwyddor neu ymarfer neu reswm perswadiol arall dros adolygu'r achos.
49. Yn eu hadroddiad, casglodd yr Adolygiad fod Adolygiadau Barnwrol Cart yn faes Adolygiad Barnwrol y gellid efallai cwtoegi arno.³¹ Mae'r Llywodraeth yn cytuno. Mae'r Panel wedi dadansoddi'n fanwl pa mor effeithlon oedd Adolygiadau Barnwrol Cart a chanfod bod ceisiadau o'r fath yn cyfrif am y gyfran fwyaf o bell o achosion Adolygiad Barnwrol, gyda 779 o geisiadau (ar gyfartaledd) am Adolygiadau Barnwrol Cart y flwyddyn rhwng 2015 a 2019. Y categori mwyaf nesaf o geisiadau Adolygiad Barnwrol yw rhai'n ymwneud â phenderfyniadau'r Swyddfa Gartref i gadw gwladolion tramor yn gaeth, gyda 733 ar gyfartaledd o geisiadau Adolygiad Barnwrol y flwyddyn.³²
50. Fel y nota'r Adroddiad, cyfiawnhad y Goruchaf Lys dros Adolygiadau Barnwrol Cart oedd y byddent yn darparu "ar gyfer peth goruchwyliaeth farnwrol o benderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys, yn enwedig ynghylch gwrthod caniatâd i

³¹ Adroddiad IRAL, 3.35

³² Adroddiad IRAL, 3.38

apelio iddo, er mwyn gwarchod rhag y risg y gallai gwallau cyfraith gwirioneddol bwysig lithro drwy'r system."³³

51. Mae'r Llywodraeth yn cymeradwyo nod rhesymeg y Goruchaf Lys. Fodd bynnag, fel y noda'r Adroddiad yn glir, daeth hyn gyda chost sylweddol. Roedd yr Adolygiad wedi dadansoddi 5,502 o Adolygiadau Barnwrol Cart (yr holl Adolygiadau Barnwrol Cart ers i'r opsiwn fod ar gael) a chanfod mai dim ond mewn 12 achos (rhwng 0-3 y flwyddyn) y daethpwyd o hyd i wall cyfraith – cyfradd o ddim ond 0.22%.³⁴ Yn 2017, cyflwynwyd 789 o geisiadau gyda phob un yn gorfod cael ei ystyried yn llawn gan Farnwr Uchel Lys, heb ganfod un gwall cyfraith o gwbl. Yn ogystal, mae'r Llywodraeth yn ystyried bod gwneud penderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys yn draddodadwy drwy Adolygiad Barnwrol yn groes i fwriad y Senedd. A hyn am y rheswm bod yr Uwch Dribiwnlys wedi'i fwriadu'n wreiddiol i fod mwy neu lai'n gydradd â'r Uchel Lys. Fel y dywed y nodiadau eglurhaol i Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, mae'r Uwch Dribiwnlys yn goflys uwch, tebyg i'r Uchel Lys.³⁵ Wrth ddatgan bod penderfyniadau'r Uwch Dribiwnlys yn agored i Adolygiad Barnwrol, mae'r Goruchaf Lys mewn ffordd wedi israddio statws bwriedig yr Uwch Dribiwnlys.
52. Mae'r Llywodraeth felly'n bwriadu gweithredu argymhelliad yr Adolygiad i ddileu'r opsiwn o gyflwyno Adolygiadau Barnwrol Cart, gan felly wrthdroi canlyniad yr achos i bob pwrpas. Deallwn y gallai hyn achosi peth anghyfiawnder i'r ychydig achosion a fyddai'n cael eu dwyn mewn amgylchiadau tebyg i'r 12 lle cafodd gwall cyfraith ei adnabod ers dechrau adolygiadau 'Cart'. Fodd bynnag, mae'r Llywodraeth o'r farn bod dargyfeirio adnoddau cyhoeddus helaeth i'r achosion hyn yn anghymesur. Barn y Llywodraeth yw nad oes cyfiawnhad dros barhau ag Adolygiadau Barnwrol Cart, o ystyried eu bod yn cyfrif am y gyfran fwyaf o Adolygiadau Barnwrol, bod Adolygiadau Barnwrol Cart yn gofyn bod barnwyr yn adolygu penderfyniadau a wnaed gan farnwyr ar yr un lefel, a bod y ganran sy'n llwyddo, sef 0.22%, yn eithriadol isel.

Gorchymynion dileu gohiriedig

53. Mae'r Panel hefyd wedi argymhell bod y Senedd yn cynnig rhwymedi gohirio i liniaru natur ddisymwth gorchymyn dileu.³⁶ Byddai hyn yn darparu bod

³³ Adroddiad IRAL, 3.40; *R (Cart) v Yr Uwch Dribiwnlys* [2012] 1 AC 663, 699 (yn ôl yr Arglwydd Phillips)

³⁴ Adroddiad IRAL, 3.45

³⁵ Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, Nodyn Eglurhaol 52

³⁶ Adroddiad IRAL, 6.8(h)

penderfyniad / pŵer wedi'i ymarfer yn cael ei ddileu os nad yw amodau penodol gan y llys wedi cael eu cwrdd ar ôl hyn a hyn o amser. Gallai hyn olygu, fel y noda'r Adolygiad, y byddai dileu'n digwydd oni bai fod y Senedd yn deddfu yn y cyfamser i gadarnhau ymarfer y pŵer hwnnw, gyda'r gorchymyn hefyd yn nodi'n gyffredinol beth fyddai angen i'r ddeddfwriaeth honno ei ddweud i gadarnhau ymarfer y pŵer hwnnw'n llwyddiannus.³⁷ Mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r Adolygiad ar hyn. Weithiau, gall gorchmynion dileu gael effaith anghymesur o'i gymharu ag effaith y gwall gweithdrefnol sy'n cael ei adolygu, felly gallai rhoi'r opsiwn i'r llys ohirio effaith gorchymyn dileu roi'r canlyniad gorau i bob ochr wrth sicrhau bod gweithdrefnau'n cael eu dilyn, a chadw parch i sofraniaeth y Senedd ar yr un pryd.

54. Mae cynsail i fesur o'r fath. O dan Adran 102 o Ddeddf yr Alban, rhoddir pwerau disgrisiwn i'r llys ohirio effaith deddfwriaeth sylfaenol neu isddeddfwriaeth yn yr Alban, neu benderfyniad gan aelod o Lywodraeth yr Alban, lle pasiwyd deddfwriaeth neu lle gwnaed penderfyniad uwchlaw eu cymhwysedd datganoledig. Byddai gohirio effaith y ddeddfwriaeth neu'r penderfyniad yn caniatáu ar gyfer cywiro'r gwall.³⁸ Awgryma'r Adolygiad wneud diwygiad i adran 31 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981 ar hyd llinellau tebyg, i ddarparu y gallai'r Uchel Lys, pan fyddai cais am Adolygiad Barnwrol yn cael ei wneud, ohirio unrhyw orchymyn dileu y byddai'n ei wneud, a darparu na ddeuai'r gorchymyn i rym pe bai amodau penodol a ragnodir gan yr Uchel Lys yn cael eu cwrdd o fewn hyn a hyn o amser.³⁹

Cwestiwn 1: Ydych chi'n ystyried ei bod yn briodol defnyddio cynsail adran 102 Deddf yr Alban, neu ddefnyddio awgrym yr Adolygiad i roi disgrisiwn ar gyfer gwneud gorchymyn dileu gohiriedig?

55. Mae'r Llywodraeth o'r farn bod rhoi disgrisiwn i'r llysoedd i ohirio gorchymyn dileu'n hollol ddichonadwy. Ystyriaeth ychwanegol i ymgylgoreion yw ynghylch ystyriaethau gorfodol o ran pryd a fyddai'n briodol defnyddio disgrisiwn o'r fath. Ar hyn y cyfyd anghysondeb rhwng y cynsail yn adran 102 Deddf yr Alban, a'r Adroddiad. Ar yr un llaw, mae adran 102(3) yn rhagnodi, wrth benderfynu gwneud [gorchymyn dileu gohiriedig], y dylai'r llys neu'r tribiwnlys (ymhlith

³⁷ Wele Adroddiad IRAL 3.47 - 3.69 am drafodaeth fanwl am y cynnig hwn

³⁸ a.102 Deddf yr Alban 1998

³⁹ Adroddiad IRAL, 3.68

pethau eraill) ystyried i ba raddau y byddai pobl nad ydynt yn bartïon i'r achos yn cael eu heffeithio'n niweidiol fel arall."⁴⁰ Mae hyn felly'n rhoi eglurder o ran pryd y byddai gorchmynion dileu gohiriedig yn fwy priodol na gorchmynion dileu syth bin. Heb roi adran 102(3) heibio, mae'r Adolygiad yn awgrymu mai mater i'r llys a fyddai cytuno ar egwyddorion i'w tywys o ran penderfynu o dan ba amgylchiadau y byddai gorchmyn dileu gohiriedig yn cael ei wneud, yn hytrach na gorchmyn dileu a fyddai'n dod i rym yn syth, neu ddatgan dirymedd.⁴¹

56. Ym marn y Llywodraeth byddai'n briodol nodi mewn deddfwriaeth y ffactorau neu'r meini prawf y dylai'r llys eu hystyried wrth feddwl a fyddai gorchmyn dileu gohiriedig yn briodol neu beidio. Neu, gallai deddfwriaeth hefyd gynnwys meini prawf y byddai'n rhaid i'r llysoedd eu hystyried fel bod yn rhaid i'r llys, o gwrdd y meini prawf, ddefnyddio gorchmyn gohiriedig oni bai fod budd cyhoeddus eithriadol dros beidio. Gallai cyfuniad o'r ddau hefyd fod yn briodol. Byddai'r dulliau hyn yn rhoi mwy o eglurder i'r partïon ynghylch canlyniad achos Adolygiad Barnwrol. Gallai ystyriaethau priodol gynnwys:
- a. a fyddai'n bosib cywiro'r gwall gweithdrefnol
 - b. a fyddai camau cywiro i gydymffurfio â gorchmyn gohiriedig yn arbennig o feichus / cymhleth / costus
 - c. a fyddai cost yr iawndal am gywiro darpariaethau dileu'n ormod
57. Nid yw'r Llywodraeth wedi ymrwymo i unrhyw un o'r cynigion penodol uchod, yn hytrach mae'n gwahodd ymgylgoreion i werthuso a gwneud sylw ar bob cynnig i'w helpu i asesu eu haeddiannau.

Cwestiwn 2: A oes gennych unrhyw farn ynghylch sut orau i gyflawni nodau'r cynigion ar Adolygiadau Barnwrol Cart a gorchmynion dileu gohiriedig?

⁴⁰ a.102(3) Deddf yr Alban 1998

⁴¹ Adroddiad IRAL, 3.69.

5. Cynigion ychwanegol ar gyfer ymgynghori arnynt

58. Mae'r Llywodraeth, yng ngoleuni'r dadansoddiad rhagorol yn yr Adroddiad, hefyd yn credu y byddai'n werth chweil ymgynghori ar fesurau na chawsant eu cymeradwyo gan y Panel, ond a fyddai'n ategu eu prif gynigion.
59. Ar hyn o bryd, bwriadwn i'r cynigion isod fod yn berthnasol i ddim ond un mater a gedwir yn ôl (y cynnig ar Adolygiadau Barnwrol Cart) ac i awdurdodaeth Cymru a Lloegr yn unig. Er hynny, mae'r Llywodraeth yn awyddus iawn i glywed gan randdeiliaid yn yr Alban a Gogledd Iwerddon i'n helpu i ddeall unrhyw effaith y gallai'r cynigion hyn ei chael ar y gweinyddiaethau datganoledig.

Cwestiwn 3: Ydych chi'n meddwl y dylid cyfyngu'r cynigion yn y ddogfen hon, lle maen nhw'n effeithio ar yr awdurdodaethau datganoledig, i Gymru a Lloegr yn unig?

Rhwymedïau

Rhwymedïau gyda darpar-ffaith yn unig

60. Mae'r Llywodraeth yn ystyried a ddylid rhoi disgrisiwn i farnwyr orchymyn rhwymedi gyda darpar-ffaith yn unig. Byddai'n golygu na ellid defnyddio penderfyniad neu ddarpariaeth isddeddfwriaeth yn y dyfodol (oherwydd byddai'n cael ei ddileu), ond byddai ei ddefnydd yn y gorffennol yn ddilys. Byddai hyn yn rhoi sicrwydd o ran gweithredu gan y llywodraeth; os yw polisi wedi costio cryn dipyn o arian trethdalwyr, er enghraifft, byddai'n lliniaru'r effaith o orfod sefydlu cynllun iawndal yn syth. Yn ei dro, byddai hyn yn lliniaru'r effaith ar gyllid y llywodraeth fel bo'r llywodraeth yn gallu parhau i wario ar wella bywydau ei dinasyddion. Yn hytrach, gallai darpar-rwymedi ddefnyddio dulliau gwleidyddol 'cymodol' i'w graddau llawnaf, er mwyn sefydlu cynllun iawndal a fyddai'n briodol a thrylwyr, yn lle un wedi'i greu mewn ffordd adweithiol.
61. Rydym yn cydnabod y gallai hyn achosi canlyniad anghyfiawn yn syth i lawer a effeithiwyd eisoes gan bolisi wedi'i lunio'n amhriodol, ond byddai hyn yn cael ei gywiro yn y tymor hir. Rydym hefyd yn cydnabod na wnaeth yr Adroddiad unrhyw argymhellion ar y mesur hwn. Fodd bynnag, fel gyda'r gorchymyn dileu gohiriedig, mae cynsail ar gyfer mesur o'r fath. Ochr yn ochr â darpariaethau i ohirio effaith penderfyniad y llys, mae adran 102(2)(a) Deddf yr Alban hefyd yn rhoi disgrisiwn i'r llys wneud gorchymyn yn dileu neu gyfyngu ar unrhyw effaith

ôl-weithredol y gallai'r penderfyniad ei gael.⁴² I bwysleisio felly, byddai hyn yn bŵer disgresiynol y gallai'r llys ei ymarfer pe bai'n ystyried bod hynny'n briodol, ac yn sicr nid yn fater o'r Llywodraeth yn cymell caniatáu darpar-rwymedïau.

62. Mae barnwyr wedi cydnabod mantais darpar-rwymedïau. Yn *R (Hurley & Moore) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesi a Sgiliau*,⁴³ barnodd yr Arglwydd Ustus Elias fel a ganlyn:

“Ni chredaf y byddai'n rhwymedi cymesur dileu'r rheoliadau eu hunain. Er i mi ddod i'r casgliad na wnaeth yr Ysgrifennydd Gwladol roi'r sylw trwyadl angenrheidiol i'r pecyn mesurau'n gyffredinol, ac i'r graddau hynny nid yw'r tor-rheol yn dechnegol yn unig, rwy'n fodlon bod y penderfyniad penodol i bennu'r ffoedd ar y lefel a adlewyrchir yn y rheoliadau wedi cael ei ddadansoddi'n briodol. Yn ogystal, mae'r holl bartïon a effeithir gan y penderfyniadau hyn – Llywodraeth, prifysgolion a myfyrwyr – wedi bod yn gwneud cynlluniau gan dybio y byddai'r ffoedd yn cael eu codi. Byddai'n achosi llanastr gweinyddol ac, yn anochel, yn achosi goblygiadau economaidd pe bai'r rheoliadau nawr yn cael eu dileu.”⁴⁴

63. Nid yw'r syniad y gallai dileu rhai penderfyniadau neu reoliadau achosi llanastr gweinyddol, ac arwain at oblygiadau economaidd difrifol, yn bryder newydd o gwbl. O dan y cynnig hwn, byddai darpar-rwymedïau'n offeryn ychwanegol i farnwyr ei ddefnyddio i sicrhau canlyniad cyfiawn mewn achosion o'r fath.
64. Fel gyda gorchmynion dileu gohiriedig, mae'r Llywodraeth hefyd yn credu y byddai'n briodol cynnwys ffactorau mewn deddfwriaeth i asesu a oes angen darpar-rwymedi yn eu herbyn, er mwyn rhoi mwy o sicrwydd i'r ddwy ochr. Gallai hyn gynnwys gofyn bod y llysoedd yn ystyried y ffactorau canlynol cyn cyflwyno rhwymedi:
- a. a fyddai gan orchymyn o'r fath oblygiadau economaidd eithriadol
 - b. a fyddai'n achosi baich gweinyddol sylweddol
 - c. a fyddai anghyfiawnder yn cael ei achosi gan y darpar-rwymedi

⁴² a.102(2)(a) Deddf yr Alban 1998

⁴³ [2012] EWHC 201 (Gweinyddol)

⁴⁴ *R (Hurley ac Anor) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesi a Sgiliau* [2012] EWHC 201 (Gweinyddol) yn [99]

d. a yw trydydd partïon eisoes wedi dibynnu'n sylweddol ar y ddarpariaeth / penderfyniad a heriwyd

65. Unwaith eto, nid yw'r Llywodraeth wedi ymrwymo i unrhyw un o'r cynigion penodol hyn ond mae'n croesawu barn am ffactorau a fyddai'n gwneud darpar-rwymedi'n briodol, ac a fyddai'n helpu i roi arweiniad i'r llysoedd arnynt.

Cwestiwn 4: (a) Ydych chi'n cytuno y dylid gwneud diwygiad pellach i adran 31 y Ddeddf Uwchlysoedd i roi pŵer disgrisiynol ar gyfer darpar-rwymedïau? Os felly, (b) pa ffactorau yn eich barn chi fyddai'n berthnasol i benderfynu a fyddai rhwymedi o'r fath yn briodol?

Rhagdybiaeth neu ofyniad i ddefnyddio gorchmynion dileu gohiriedig neu ddarpar-rwymedïau'n unig

66. Barn y Llywodraeth, fel opsiwn arall, yw y gellid datblygu 'gofyniad' i ganiatáu rhwymedïau gyda darpar-ffaith yn unig, yn ogystal â gorchmynion dileu gohiriedig, mewn rhai amgylchiadau.

Rhwymedïau gyda darpar-ffaith yn unig

67. Byddai rhwymedïau gyda darpar-ffaith yn unig yn darparu ar gyfer peidio â chadarnhau'r cymalau a heriwyd mewn offerynnau statudol yn y dyfodol, ond gan dderbyn bod eu defnydd yn y gorffennol yn ddilys. Y rheswm am hyn, fel y dywedodd Syr Stephen Laws, yw bod gweithredu deddfwriaeth (gan gynnwys isdeddfwriaeth) yn gynhenid wahanol i ymarfer pwerau eraill.⁴⁵ Bwriedir ac ystyrir bod deddfwriaeth o'r fath yn ddilys a bod eraill yn dibynnu arni.⁴⁶ Felly:

“Bydd gwneud deddfwriaeth yn annilys yn ôl-weithredol, bron ym mhob achos, yn achosi anghyfiawnder ac annhegwch i rai sydd wedi dibynni'n rhesymol ar ei dilysrwydd yn y gorffennol. Gall yr anghyfiawnder a'r annhegwch ddigwydd am gyfnod hir - gan fynd yn waeth yr hiraf yn y byd y bydd yn para. Mae'n fath o anghyfiawnder ac annhegwch sy'n hollol anghydnaws â hyd yn oed y fersiynau culaf o'r cysyniad o reol y gyfraith.”⁴⁷

⁴⁵ Stephen Laws, Cyflwyniad IRAL, [112]-[117]

⁴⁶ Stephen Laws, Cyflwyniad IRAL, [118]

⁴⁷ Stephen Laws, Cyflwyniad IRAL, [119]

68. Barn y Llywodraeth yw mai'r unig ffordd o roi sicrwydd cyfreithiol, a sicrhau Rheol y Gyfraith, yw drwy ddarpar-wneud darpariaethau o'r fath yn annilys. Oherwydd eu craffu, mae atebion Seneddol yn fwy priodol lle mae offerynnau statudol yn cael eu herio. Byddai gorchymyn darpar-ddileu Offerynnau Statudol yn canolbwyntio deddfwriaeth rwymedïol ar ddatrys materion yn ymwneud â'r ddarpariaeth wallus, gan gyfyngu ar gywiro unrhyw faterion ychwanegol oherwydd dileu eang ac ôl-weithredol. Yn benodol, mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn werth chweil ystyried mwy ar y ddau gynnig arall a ganlyn:

- a. **Rhagdybiaeth o blaid darpar-ddileu'n unig ar gyfer Offerynnau Statudol.** Byddai'r cynnig hwn yn gweld creu rhagdybiaeth statudol o ddarpar-ddileu'n unig ar gyfer offerynnau statudol. Mater i'r llysoedd ei benderfynu fyddai sut y gellid gwrthbrofi'r rhagdybiaeth hon. Mae hyn yn darostwng effaith darpar-ddileu unrhyw Offeryn Statudol ac yn caniatáu hyblygrwydd gyda darparu iawn. Mae'r Llywodraeth yn croesawu barn ymgynghoreion am ba mor effeithlon fyddai rhagdybiaeth o'r fath.
- b. **Gorfodi bod rhwymedïau a ganiateir ar gyfer Offerynnau Statudol yn rhai gyda darpar-ffaith yn unig, oni bai fod budd cyhoeddus eithriadol yn gofyn am ateb gwahanol.** Mae'r cynnig hwn yn ymhelaethu ar y rhesymeg yn (a) uchod gan roi mwy o eglurder ynghylch y parch y dylid ei roi i Offerynnau Statudol. Byddai hyn yn cyfyngu ar ddileu Offerynnau Statudol yn ôl-weithredol oni bai lle honnid budd cyhoeddus eithriadol dros beidio â chyfyngu. Byddai dull gorfodol felly'n rhoi 'gofod' gweinyddol clir a hyblyg i'r Llywodraeth, fel gweithrediaeth, gael gweithredu fel sy'n ofynnol gan y Senedd, a chaniatáu i farnwyr adolygu'r pwerau hyn ar delerau sydd eisoes yn gyfarwydd iddynt, h.y. drwy asesu budd cyhoeddus eithriadol.

Cwestiwn 5: Ydych chi'n cytuno y bydd y dulliau arfaethedig yn (a) a (b) yn rhoi mwy o sicrwydd ynghylch defnyddio Offerynnau Statudol, sydd eisoes wedi eu craffu gan y Senedd? Ydych chi'n meddwl y byddai dull rhagdybiol (a) neu dull gorfodol (b) yn fwy priodol?

Gorchmynion dileu gohiriedig

69. Ar orchmynion dileu, mae'r Llywodraeth yn ystyried defnydd ehangach o ofyniad, fel mai'r defnydd diofyn o orchmyn dileu yn ymwneud ag unrhyw bŵer a heriwyd fyddai ei ohirio. Byddai'n werth cael gofyniad yn hytrach na phŵer disgresiynol oherwydd mae cryn oedi gyda deall sut a phryd y bydd pŵer disgresiynol yn cael ei gymhwyso gan y llys, ac i ba raddau. Mae'r Llywodraeth o'r farn bod ystod eang o ganlyniadau posib, ar hyn o bryd, i herio gweithredu cyfreithiol. Mae risg y gallai polisi cyfan gael ei ddileu oherwydd gwall y gellir ei gywiro drwy rwymedi. Gwelir hyn yn *R (British Blind and Shutters Association) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Dai, Cymunedau a Llywodraeth Leol*,⁴⁸ pan farnwyd bod rheoliad yn gwahardd rhai deunyddiau llosgadwy (a ddeddfwyd yn dilyn trasiedi Grenfell) yn anghyfreithlon oherwydd diffyg ymgynghori. Penderfynodd y Llys ddileu'r rheoliadau a bu'n rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol ddechrau eto ar y broses o wneud rheoliadau newydd. Mewn achos o'r fath, byddai wedi bod yn well gohirio'r gorchmyn dileu hwn hyd nes y byddai'r broses wedi'i chwblhau gan yr Ysgrifennydd Gwladol. Mae gofyniad i wneud gorchmyn dileu gohiriedig pan fo'n bosib cywiro'r gwall yn rhoi mwy o eglurder ynghylch pa gamau cywiro y bydd angen i'r Llywodraeth eu cymryd os bydd her lwyddiannus i'w rheoliad. Mae'r Llywodraeth hefyd yn credu mai'r ffordd orau o barchu sicrwydd cyfreithiol, ac felly Rheol y Gyfraith, yw drwy ohirio dileu darpariaethau o'r fath. Byddai dileu gohiriedig yn ddiiofyn yn canolbwyntio'r rhwymedi ar ddatrys materion yn ymwneud â'r ddarpariaeth wallus. Yn benodol, mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn werth chweil ystyried mwy ar y ddau gynnig arall a ganlyn:

- a. **Rhagdybiaeth y dylid gohirio unrhyw orchmyn dileu** Byddai'r cynnig hwn yn creu rhagdybiaeth statudol o wneud gorchmynion dileu gohiriedig yn ddiiofyn. Mater i'r llysoedd ei benderfynu fyddai gwrthbrofi'r rhagdybiaeth hon. Bydd hyn yn rhoi'r hyblygrwydd i gywiro mater yn adeiladol lle bo'n bosib. Mae'r Llywodraeth yn croesawu barn ymgynghoreion am ba mor effeithlon fyddai rhagdybiaeth o'r fath.

⁴⁸ [2019] EWHC 3162 (Gweinyddol)

- b. **Gorfodi bod gorchmynion dileu'n rhai gohiriedig, oni bai fod budd cyhoeddus eithriadol dros beidio.** Mae'r cynnig hwn yn ymhelaethu ar y rhesymeg yn (a) uchod drwy ddarparu hyblygrwydd lle defnyddir gorchmynion dileu. Byddai pob gorchmyn dileu'n ohiriedig oni bai lle honnid budd cyhoeddus eithriadol dros beidio â gohirio. Mae dull gorfodol yn rhoi mwy o eglurder ar gyfer cywiro gwallau gweinyddol, gan hefyd roi sicrwydd o ran gweithredu gweinyddol. Eto, bydd barnwyr yn gallu hepgor y gofyniad hwn drwy'r prawf budd cyhoeddus eithriadol, sydd eisoes yn gyfarwydd iddynt.

Cwestiwn 6: Ydych chi'n cytuno bod haeddiant mewn gofyn defnyddio gorchmynion dileu gohiriedig gyda phwerau'n fwy cyffredinol? Ydych chi'n meddwl y byddai dull rhagdybiol (a) neu ddull gorfodol (b) yn fwy priodol?

70. Gyda'r ddau ddull arfaethedig, rhoddir mwy o ystyriaeth i sicrwydd cyfreithiol nag a roddir ar hyn o bryd ym marn y Llywodraeth, neu a fyddai'n cael ei roi gyda phŵer disgrisiynol. Mae'r ddau bŵer yn rhoi eglurder a sicrwydd gyda defnyddio pwerau gweithredol, a hefyd yn darparu rhwyd ddiogelwch glir i'w defnyddio gan y llysoedd i ganfod y canlyniad priodol a chyfiawn lle bo angen.

Dirymedd

71. Fel y soniwyd uchod, mae cymhwyso egwyddor dirymedd (h.y. y syniad o ddatgan bod gweithred yn ddirym drwy weithrediad cyfraith, ac felly ei thrin fel pe na bai erioed wedi digwydd) yn destun pryder i'r Llywodraeth. Drwy ysgrifennu yn 2014, dywedodd yr Athro Feldman:

“Dros yr hanner can mlynedd diwethaf, yn gynyddol, mae theori a chyfraith yn Lloegr wedi cymryd tri chynnig yn ysgafn. (1) Bod pob gwall wrth wneud penderfyniad neu reol i gael eu hystyried fel gwallau cyfraith. (2) Bod pob gwall cyfraith yn dirymu'r penderfyniadau y maen nhw'n gysylltiedig â nhw. (3) Os yw 'penderfyniad' yn ddirym, nad oes ganddo unrhyw effaith gyfreithiol.”⁴⁹

72. Noda'n gywir y byddai'n “anghyfleus dros ben” pe bai hyn yn wir.⁵⁰ Noda wedyn nad yw'r cynigion hyn yn adlewyrchiad cywir o'r gyfraith a'u bod yn

⁴⁹ D Feldman, 'Errors of Law and Flawed Administrative Acts', [2014] *Cambridge Law Journal* 275, 275

⁵⁰ D Feldman, 'Errors of Law and Flawed Administrative Acts' (n 49) 275

gamddehongliad o *Anisminic*.⁵¹ Mae ffrwyno tueddiad y llys i ddatgan bod pŵer yn ddirym yn gwbl angenrheidiol os yw gorchmynion dileu gohiriedig i weithio'n llwyddiannus.

73. Noda Banel yr Adolygiad, yn eu dadansoddiad o ddirymedd, fod “digon o enghreifftiau o achosion lle nad yw canfyddiad bod pŵer cyhoeddus wedi'i ymarfer yn anghyfreithlon yn arwain at gasgliad anochei bod ymarfer y pŵer hwnnw yn ddirym erioed.”⁵² Mae enghreifftiau'n cynnwys *Cheblak*⁵³ a'r achos yng nghyswllt y 'Continuity Bill' yn yr Alban.⁵⁴ Gan adeiladu ar y drafodaeth am achosion o'r fath, daw'r Adolygiad i'r casgliad:

“Ni fu ymlyniad y gyfraith gyffredin at “fetaffiseg dirymedd” erioed yn fwy na gwangalon, o ystyried ei bod wedi cael ei gyrru llai gan ystyriaethau egwyddor a mwy gan bryderon polisi i gyfyngu ar weithrediad deddfwriaeth i eithrio Adolygiad Barnwrol neu warchod gallu pobl i gyflwyno heriau anuniongyrchol dan y gyfraith sifil a throeddol i gyfreithlondeb gweithredu gweinyddol.”⁵⁵

74. Mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r Adolygiad, yr Athro Feldman,⁵⁶ yr Athro Daly,⁵⁷ yr Athro Adams,⁵⁸ a Finnian Clarke⁵⁹ sef bod y dehongliad gorau o'r gyfraith achosion yn anghyson â'r farn bod pob gwall yn arwain at wneud penderfyniad yn ddirym ac felly heb effaith. Er hynny, fel y noda'r Athro Daly, mae'r dehongliad

⁵¹ *Anisminic v Y Comisiwn Iawndal Tramor* [1969] 2 AC 147

⁵² Adroddiad IRAL, 3.60.

⁵³ Adroddiad IRAL, 3.60: “Yn *R v Ysgrifennydd Gwladol yr Adran Gartref, ar ran Cheblak* [1991] 1 WLR 890, barnodd y Llys Apêl y gallai'r hawlydd wneud cais am writ *habeas corpus* dim ond lle'r oedd penderfyniad yr Ysgrifennydd Cartref i'w cadw cyn eu hallgludo o'r wlad o dan Ddeddf Mewnfudo 1971 yn ddirym. Byddai hyn ond yn digwydd lle'r oedd yr hawlydd yn cael eu cadw “heb awdurdod neu lle'r oedd yr awdurdod honedig y tu hwnt i bwerau'r person a awdurdododd cadw'r person....” Ar y llaw arall, lle effeithiwyd ar y penderfyniad i gadw'r hawlydd gan wall neu anghywirdeb fel na ddylai'r penderfyniad erioed fod wedi cael ei wneud, ni fyddai'r penderfyniad i gadw'r hawlydd, er yn anghyfreithlon, yn ddirym, a phe bai'r hawlydd eisiau cael gwrit *habeas corpus*, byddai angen iddynt wneud cais am Adolygiad Barnwrol i roi heibio'r penderfyniad i'w cadw.”

⁵⁴ Adroddiad IRAL, 3.60: Yn parthed Bil Ymadawiad y DU o'r Undeb Ewropeaidd (Parhad Cyfreithiol), [2019] AC 1022 yn [26] barnodd Goruchaf Lys y DU, wrth ystyried cyfreithlondeb deddfwriaeth a basiwyd gan Senedd yr Alban: “Mae gwahaniaeth rhwng diffyg cymhwysedd deddfwriaethol a seiliau mwy cyffredinol dros Adolygiad Barnwrol ar seiliau cyfraith gyhoeddus. Yr hyn sy'n deillio o ddiffyg cymhwysedd deddfwriaethol yw bod deddfiad gan yr Alban yn ddirym (hynny yw, nid yn gyfraith)...Nid yw deddfiad gan yr Alban a farnwyd gan lys i fod yn anghyfreithlon ar seiliau cyfraith gyhoeddus mwy cyffredinol o reidrwydd yn ddirym.”

⁵⁵ Adroddiad IRAL, 3.59

⁵⁶ D Feldman, 'Errors of Law and Flawed Administrative Acts' (n 49)

⁵⁷ Paul Daly, 'David Feldman on the Effects of Invalid Decisions (the Void/Voidable Distinction): the Utility of Principles in Administrative Law', (2014) Administrative Law Matters Blog (<https://www.administrativelawmatters.com/blog/2014/03/11/david-feldman-on-the-effects-of-invalid-decision-the-voidvoidable-distinction-the-utility-of-principles-in-administrative-law/>)

⁵⁸ Thomas Adams, 'The Standard Theory of Administrative Unlawfulness' [2017] 'Cambridge Law Journal' 289

⁵⁹ F. Clarke, 'Habeas Corpus and the Nature of "Nullity" yn UK Public Law', U.K. Const. L. Blog (8 Hydref. 2019) (<https://ukconstitutionallaw.org/2019/10/08/finnian-clarke-habeas-corporis-and-the-nature-of-nullity-in-uk-publiclaw/>)

hwn yn codi'n anhygoel o reolaidd a phenderfynol,⁶⁰ a chymaint felly fel bo'r Athro Adams yn cyfeirio ato (cyn galw am iddi gael ei wrthod) fel y theori safonol o anghyfreithlondeb gweinyddol.⁶¹ Hefyd, fel y nodir uchod, mae ychydig o'r gyfraith achosion yn cefnogi'r theori i raddau, ac achosion eraill yn ei gwrthod.⁶²

75. Byddai'n ddoeth felly bod y Senedd yn deddfu i gadarnhau y tu hwnt i amheuaeth nad cyfraith yw'r theori hon.
76. Mae gan ddirymedd ddwy anfantais. Yn gyntaf, mae'n groes i sicrwydd cyfreithiol, sy'n agwedd bwysig ar Reol y Gyfraith, o ran ei fod yn creu sefyllfa lle mae gweithred gyfreithiol sy'n ymddangos i fod yn ddilys mewn gwirionedd yn ddirym o'r dechrau. Mae hyn yn broblem neilltuol i drydydd partion fydd efallai'n gorfod dibynnu arno. Yn ail, fel y barnodd y Goruchaf Lys yn *Ahmed v HM Treasury (No 2)*⁶³ ac *Unison*⁶⁴ nid oes gan lys unrhyw ddisgresiwn rhwymediol pan fydd gweithred yn ddirym. Ym marn y Llywodraeth mae'r cyfyngiad hwn yn amhriodol a byddai'n well sicrhau bod gan y llysoedd ddisgresiwn ynghylch rhwymediâu.
77. Ar yr un pryd, rhaid i rywun gydnabod na fydd efallai'n bosib gwneud i ffwrdd yn llwyr â'r athrawiaeth o ddirymedd. Er enghraifft, os yw'r Senedd yn creu tribiwnlys a rhoi'r pŵer iddo wrando dim ond achosion treth ond mae'r tribiwnlys yn dechrau rhoi euogfarnau o lofruddiaeth, rhaid i'r euogfarnau hynny fod yn ddirym. Nid ymddengys ei bod yn dderbyniol dweud bod modd annilysu'r euogfarn. Ond mae'r achosion hynny'n eithaf prin.⁶⁵

⁶⁰ Paul Daly, 'David Feldman on the Effects of Invalid Decisions (the Void/Voidable Distinction): the Utility of Principles in Administrative Law' (n 57)

⁶¹ Thomas Adams, 'The Standard Theory of Administrative Unlawfulness' (n 58)

⁶² Cymharer *Privacy International* [2019] UKSC 22 yn [89], a *In Re Continuity Bill* [2018] UKSC 64 yn [26] gydag *Ahmed v HMT (Rhif 2)*, *Unison* [2017] UKSC 51 yn [118]-[119] (Yr Arg. Reed) a *Miller/Cherry* [2019] UKSC 41 yn [69]

⁶³ [2010] 2 AC 534

⁶⁴ [2017] UKSC 51 yn [118]-[119] (Yr Arglwydd Reed). Wele hefyd *Miller/Cherry* [2019] UKSC 41 yn [69]; am amheon ynghylch cywirdeb hyn, wele Paul Daly, 'A Critical Analysis of the Case of the Prorogations', SSRN, Chwe 2021 yn p. (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3787470)

⁶⁵ Er, ar sail yr hyn a ddywed Thomas Adams, ymddengys er hynny na fyddai'n ddirym ar y sail bod gan y corff y pŵer i ddehongli eu hawdurdodaeth eu hunain ('The Standard Theory of Administrative Unlawfulness' (n 58), 304) ond byddai gan y Llys y pŵer, yn wir ddyletswydd, i'w ddileu.

78. Fodd bynnag, hyd yn oed yn yr achosion hyn, dylai fod gan y llysoedd bŵer i ohirio effaith canfyddiad dirymedd o'r fath (o dan y cynnig gorchmynion dileu gohiriedig uchod).
79. Mae Finnian Clarke yn nodi'r gyfraith fel a ganlyn:
- “Ble mae'r gwall yn mynd i awdurdodaeth (neu gymhwysedd), ymddengys bod y weithred yn awtomatig annilys. Ble mae'r gwall yn ddi-awdurdodaeth, mae'r weithred yn annilys mewn ffordd lai absoliwt. Hynny yw, mater o ddisgresiwn yw canlyniadau canfyddiad dirymedd mewn achos di-awdurdodaethol ond mater o drefn yw annilysrwydd sy'n dilyn o ganfyddiad gwall awdurdodaethol.”⁶⁶
80. Mae'r Llywodraeth yn cytuno ond byddai'n well ganddynt lunio hyn drwy ddweud y gall gwallau di-awdurdodaethol / cymhwysedd fod yn annilys⁶⁷ heb fod gan y llys ddisgresiwn ynghylch sut i ddelio â fo.
81. I'r perwyl hwn, mae'r Llywodraeth yn ystyried a fyddai unrhyw neu bob un o'r egwyddorion canlynol yn cael yr effaith a fwriedir:
- a. **Mai dim ond diffyg cymhwysedd, pŵer neu awdurdodaeth sy'n arwain at wneud y pŵer yn annilys.** Mae'n gydnabyddedig na all llywodraeth ddefnyddio pŵer nad oes ganddi. Lle nad oes pŵer cyfreithiol, ni all canlyniadau fod o honni y defnyddiwyd y pŵer hwnnw ac felly dylai ei ymarfer fod yn ddirym.⁶⁸ Fodd bynnag, ar sail y cynnig uchod, byddai gan y Llys bŵer i ohirio effaith y dirymedd hwnnw.⁶⁹
 - b. **Rhagdybiaeth yn erbyn defnyddio dirymedd.** Mae'r Llywodraeth hefyd yn creu ei bod yn bwysig rhoi mwy o eglurder drwy ddeddfu ar gyfer rhagdybiaeth yn erbyn defnyddio dirymedd, yn fwy cyffredinol. Yn fwy penodol, wrth wynebu gwall, dylai'r llys dueddu i ddod i'r casgliad nad yw'r gwall yn arwain at fod gwneuthurwr y penderfyniad wedi gweithredu y tu allan i'w cymhwysedd - yn lle gweithredu drwy fod yn euog o dordyletswydd - h.y. rhagdybiaeth o blaid casglu y gellir diddymu penderfyniad gwallus ond nad yw'r penderfyniad yn ddirym.

⁶⁶ F. Clarke, 'Habeas Corpus and the Nature of "Nullity" yn UK Public Law' (n 59)

⁶⁷ Ac eithrio gwallau yn ymwneud â thorri gofyniad cyfarwyddiadol yn unig

⁶⁸ Ond wele ddadl Thomas Adams uchod na fyddai'n awtomatig yn ddirym

⁶⁹ Fel hyn, byddai'r effeithiau ymarferol yn debyg i'r rhai yng nghynnig Thomas Adams er eu bod, o ran cysyniad, fymryn yn wahanol

c. **Deddfu i ddatgan pa faterion eraill y gellir ystyried fel rhai sydd y tu allan i gwmpas pŵer y weithrediaeth, ac eraill sy'n canolbwyntio ar ymarfer y pŵer cyfreithlon hwnnw'n anghywir.** Ar hyn, mae'r Llywodraeth yn gobeithio bod yn gliriach ar y gwahaniaeth rhwng y Llywodraeth yn gweithredu heb unrhyw bŵer, a defnyddio pŵer a gafodd gan y Senedd mewn ffordd anghywir. O ran y mater o ddirymedd, dim ond honni defnydd o bŵer nad oes gan y Llywodraeth a fyddai'n arwain at ddirymedd – byddai ymarfer pŵer mewn ffordd anghywir yn golygu y gellid annilysu'r penderfyniad. Yn benodol, mae'r Llywodraeth eisiau deddfu i ddarparu bod y canlynol yn arwain at farnu defnydd anghywir yn hytrach na diffyg pŵer (h.y. gellid annilysu eu canlyniad ond nid gwneud y canlyniad yn ddirym):

- i. **Tor-egwyddor cyfreithlondeb.** Effaith hyn yw gwrthdroi'r agweddau rhwymediol yn *Unison*. Mae'n golygu, yn yr achosion hynny, y gellid annilysu ond nid dirymu'r penderfyniad. Felly, byddai gan y llys ddisgresiwn ynghylch pa rwymedi i'w roi⁷⁰ yn hytrach na dilyn y llwybr unffordd o ddirymedd.⁷¹
- ii. **Pob sail cyfraith gyhoeddus safonol arall heblaw diffyg cymhwysedd / pŵer.**
- iii. **Os oes gan wneuthurwr penderfyniadau gymhwysedd / pŵer, ni all unrhyw wall pa ddrwg bynnag ydyw dynnu'r pŵer hwnnw oddi arnynt.** Mae hyn yn gwrthdroi agwedd ar *Anisminic*.⁷² Wrth gwrs, mae gwall drwg o'r fath yn dal i fod yn anghyfreithlon a gellir annilysu'r penderfyniad. O ystyried pa mor ddrwg yw'r gwall, gallai'r llys er hynny gasglu mai'r rhwymedi priodol fyddai gorchymyn dileu ôl-weithredol. Ond y prif bwynt yw y byddai gan y llys ddisgresiwn rhwymediol.

⁷⁰ Fel y noda Varuhas, mae hyn yn broblem: Varuhas, 'The Principle of Legality' (n 15) 609

⁷¹ Er y dywedir fod egwyddor cyfreithlondeb weithiau'n fater o gwmpas y pŵer, mae'n werth nodi bod *Miller/Cherry* yn siarad amdano yn nhermau ymarfer pŵer ([2019] UKSC 41 yn [49]).

⁷² *Anisminic v Y Comisiwn Iawndal Tramor* [1969] 2 AC 147, 171 (Yr Arg. Reid), 179 (Yr Arg. Pearce)

82. Fel y noda'r Adroddiad:

“Byddai'n dasg amhosib i'r llysoedd geisio gwahaniaethu rhwng (i) achosion lle mae pŵer cyhoeddus wedi'i ymarfer yn ddilys ond yn anghyfreithlon, a (ii) achosion lle nad yw wedi'i ymarfer yn ddilys ac felly lle honnir bod ei ymarfer yn ddirym. Mae hyn yn un o'r rhesymau pam fod y gwahaniaeth rhwng gwallau cyfraith awdurdodaethol a di-awdurdodaethol wedi'i dynnu allan o'r gyfraith. Fodd bynnag, mae'r ffaith ei bod bron yn amhosib gwahaniaeth rhwng achosion math (i) a math (ii) yn ddim rheswm i drin pob achos sy'n disgyn i gategori (i) fel rhai sy'n disgyn i gategori (ii).”⁷³

83. Effaith fwriedig y cynigion hynny yw rhoi bron pob achos yng nghategori (i) a sicrhau bod achosion sy'n disgyn i gategori (ii) yn eithriadol brin.

84. Credwn y bydd deddfu'r egwyddorion hyn yn gwella sicrwydd rhwymedïau'n sylweddol a chadarnhau beth yw pwrpas priodol athrawiaeth dirymedd. Byddai hyn hefyd yn gwthio'r llysoedd i ddefnyddio'r egwyddor yn fwy cyson gan felly ddatrys y materion a godwyd gan yr Adolygiad yn ei ddadansoddiad. Er hynny, dim ond un ffordd yw hyn o roi eglurder pan fydd y llysoedd yn datgan bod pŵer wedi'i ymarfer yn ddirym; mae gan y Llywodraeth yn sicr ddiddordeb mewn clywed gan ymgynghoreion am ffyrdd eraill o ddiwygio'r rhain.⁷⁴

Cwestiwn 7: Ydych chi'n cytuno y bydd deddfu ar gyfer y cynigion uchod yn rhoi eglurder o ran pryd ac a ddylai'r llysoedd benderfynu bod penderfyniad neu ddefnydd o bŵer yn ddirym?

Cymalau amddifadu

85. Cymal amddifadu yw cymal mewn deddfwriaeth sylfaenol i'r pwrpas o wneud penderfyniad, neu ddefnydd o bŵer penodol, yn ddi-draddodadwy, fel na all y llysoedd wneud adolygiad barnwrol o'r penderfyniad na'r defnydd o'r pŵer hwnnw. Er bod cymalau amddifadu 'rhannol' fel arfer yn cael eu gweithredu gan y llysoedd (e.e. cymalau sy'n rhoi terfyn amser byr ar gyfer cyflwyno hawliad, fel y terfyn amser yn CPR 54.5), mae'r llysoedd yn tueddu i beidio â gweithredu

⁷³ Adroddiad IRAL, 3.63

⁷⁴ Fel y noda IRAL yn 3.65 tan 3.67, nid yw symud i ffwrdd o fetaffiseg dirymedd o reidrwydd yn atal heriau anuniongyrchol

cymalau amddifadu sy'n honni amddifadu eu hawdurdodaeth yn llwyr. Daeth hyn yn norm ers achos *Anisminic*,⁷⁵ a chafodd yr egwyddor ei hategu eto'n ddiweddar yn *Privacy International*.⁷⁶

86. Nid yw cymalau amddifadu'n ffordd o osgoi craffu. Yn hytrach, ystyria'r Llywodraeth fod rhai achosion lle mae atebolrwydd drwy ddulliau gwleidyddol cydweithredol a chymodol yn fwy priodol yn lle'r dull gwrthwynebus lle mae un ochr yn gorfod colli bob tro. Yn hyn o beth, mae cymalau amddifadu'n ail-gadarnhau Sofraniaeth y Senedd gan weithredu fel offeryn fel bo'r Senedd yn gallu penderfynu pa feysydd sy'n well ar gyfer atebolrwydd gwleidyddol yn hytrach na chyfreithiol.
87. Dadl yr Athro Ekins yw bod dwysâd Adolygiad Barnwrol wedi digwydd oherwydd bod pobl wedi colli hyder yng nghymhwysedd sefydliadau (gwleidyddol) eraill ac yn y broses wleidyddol yn gyffredinol.⁷⁷ Noda na ellir cysoni'r amheuon hyn am wleidyddiaeth seneddol, lywodraethol neu etholiadol ag astudiaeth empirig gadarn na dealltwriaeth iawn o'n cyfansoddiad, ei chofnod hanesyddol na'r ddeinameg sefydliadol y mae'n rhan ohoni.⁷⁸ Mae hyn yn arbennig o wir pan ddaw'n fater o'r Senedd yn craffu cymalau amddifadu arfaethedig. Oherwydd eu bod yn golygu ymadael o'r norm ac yn disodli mathau arferol o atebolrwydd cyfreithiol ag atebolrwydd gwleidyddol, bydd y Senedd yn craffu cymalau amddifadu arfaethedig yn hynod ofalus. Yn wir, fel y dengys saga Bil Lloches 2003, ni all hyd yn oed lywodraeth gyda mwyafrif o 167 gael cymal amddifadu cyffredinol drwy'r Senedd.
88. Mae casgliadau'r Adolygiad ar gymalau amddifadu'n glir ac yn cyflwyno cryn wahaniaeth o'i gymharu â'r sefyllfa bresennol. Daethant i ddau gasgliad. Yn gyntaf, na ddylai'r Senedd eithrio Adolygiad Barnwrol yn gyffredinol oherwydd byddai'n groes i Reol y Gyfraith; yn ail, y *gallai'r* Senedd amddifadu neu gyfyngu awdurdodaeth y llysoedd mewn rhai amgylchiadau os oes digon o gyfiawnhad dros wneud hynny.⁷⁹ Yn fyr, cyrhaeddwyd y casgliadau hyn ar sail cadarnhau Sofraniaeth y Senedd ond ei amodi gyda Rheol y Gyfraith ar yr un pryd.

⁷⁵ *Anisminic Ltd v Y Comisiwn Iawndal Tramor* [1969] 2 AC 147

⁷⁶ *R (ar gais Privacy International) v Y Tribiwnlys Pwerau Ymchwiliol ac eraill* [2019] UKSC 22

⁷⁷ Richard Ekins, Cyflwyniad IRAL [13(a)]

⁷⁸ Richard Ekins, Cyflwyniad IRAL [28(d)]

⁷⁹ Adroddiad IRAL, 2.89, 6.8 (e) ac (f), gyda phwyslais

89. Cytunwn â chasgliadau'r Adolygiad y dylai cymalau amddifadu fod yn effeithiol lle mae digon o gyfiawnhad. Cyfyd y cwestiwn wedyn o sut y gellir gwneud i gymalau amddifadu weithio fel hyn, a hefyd beth a fyddai 'digon o gyfiawnhad' dros amddifadu'r llys o'i awdurdodaeth. Nid yw'r Adroddiad yn ateb y cwestiynau hyn a dymuna'r Llywodraeth felly edrych yn fwy manwl ar sut y gellir gwneud cymalau amddifadu'n fwy effeithiol yn yr achosion penodol a chyfyngedig hynny lle mae digon o gyfiawnhad. Fel egwyddor graidd, ystyria'r Llywodraeth na ddylid gwneud cymalau amddifadu a ddeddfwyd ar eu cyfer gan y Senedd yn ddieffraith, ac yn gwahodd ymgynghoreion i gynnig dulliau cymesur ar gyfer cyflawni hyn. Mae eisoes wedi ystyried rhai dulliau, a ddisgrifir isod, gan wahodd sylwadau arnynt. Byddai'r dulliau hyn yn ymwneud â chyflwyno egwyddorion dehongli y byddai'n rhaid i'r llysoedd eu cymhwyso wrth ddehongli cymal amddifadu.
90. Wrth ystyried pa mor orfodadwy yw cymalau amddifadu, mae'r llysoedd weithiau'n ystyried y 'senario waethaf.'⁸⁰ Gyda'r dull hwn, mae'r llys yn ystyried y cymal amddifadu nid yng nghyd-destun amgylchiadau penodol yr achos o'i flaen, ond o ran a fyddai'r cymal amddifadu'n briodol mewn amgylchiadau damcaniaethol ac amlwg anghyfiawn. Oherwydd y 'gallai'r' amgylchiadau anghyfiawn hyn godi, mae'n dilyn na ddylid amddifadu'r llys o'i awdurdodaeth yn y cyswllt hwnnw, i ddiogelu rhag anghyfiawnder posib. Nid yw'r Llywodraeth, wrth gwrs, eisiau cadarnhau achosion o anghyfiawnder, ond ymddengys i'r Llywodraeth y byddai'n amhriodol eithrio cymalau amddifadu ar sail yr egwyddor hon mewn achosion lle mae goruchwyliaeth farnwrol o fater yn digwydd eisoes (er enghraifft, y Tribiwnlys Pwerau Ymchwilio) neu ar fater o uwch-bolisi (fel materion tramor). Felly mae'r Llywodraeth yn ystyried dulliau lle byddai'r llys yn cael ei wahodd i ddehongli unrhyw senario waethaf o'r fath yn gul, ac yn hytrach ystyried beth sydd angen ei wneud gyda'r achos dan sylw.

⁸⁰ Wele, yng nghyd-destun y drafodaeth am feysydd di-draddodadwy yn Adroddiad IRAL, 2.21 yn *R v Ysgrifennydd Gwladol yr Adran Gartref, ar ran Bentley* [1994] QB 349: "Nododd y Llys ei bod yn glir pe bai'r Ysgrifennydd Cartref wedi gwrthod rhoi pardwn i rywun dim ond ar sail eu rhyw, hil neu grefydd, y byddai disgwyl i'r llysoedd ymyrryd ac yn ein barn ni fyddai ganddynt hawl i wneud hynny." Ar ôl ymyrryd yn yr egwyddor bod ymarfer yr uchelfraint o ddangos trugaredd yn ddi-draddodadwy, aeth y Llys ymlaen wedyn i adolygu hawl yr Ysgrifennydd Cartref i ymarfer yr uchelfraint honno mewn sefyllfa nad oedd a wnelo dim â'i ymarfer yn ddiwahaniaethol." Defnyddir y dechneg hon yn aml gan academyddion cyfreithiol hefyd - am enghreifftiau diweddar wele: A.L. Young, 'The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?', U.K. Const. L. Blog (4 Rhagfyr 2020) (<https://ukconstitutionallaw.org/2020/12/04/alison-l-young-the-draft-fixed-term-parliaments-act-2011-repeal-bill-turning-back-the-clock/>), ac M Elliott, 'Repealing the Fixed Term Parliament Act', 'Public Law For Everyone' (<https://publiclawforeveryone.com/2020/12/02/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>)

91. Mae'r Llywodraeth yn ystyried y byddai'n fwy priodol deddfu ar gyfer 'rhwyd ddiogelwch' o ran sut y dehonglir cymalau amddifadu. Gallai hyn weithio mewn sawl ffordd, ond yn y bôn byddai'n caniatáu i'r llysoedd beidio â rhoi effaith i gymal amddifadu mewn rhai amgylchiadau eithriadol. Er enghraifft, pe bai sefyllfa eithriadol o weithdrefn deg yn chwalu'n codi,⁸¹ gallai'r llys ofyn a oedd y Senedd wedi bwriadu i'r cymal ymdrin â sefyllfa o'r fath. Cynigiwn y byddai 'gwarafun cyfiawnder gweithdrefnol' yn drothwy llawer uwch na'r seiliau presennol o anghywirdeb gweithdrefnol. Posibilrwydd arall yw'r math o amgylchiadau eithriadol a drafodwyd yn *Sivasubramaniam v Wandsworth County Court & Ors*.⁸² Os yw llys yn penderfynu bod ymddygiad y corff a heriwyd yn dod o fewn y categori hwnnw, yna fel egwyddor ddehongli gyffredinol, ni fyddai'n dehongli y gallai'r cymal amddifadu ddelio â'r ymddygiad hwnnw. Byddai'n bosib adolygu'r penderfyniad hwnnw felly. Gobaith y Llywodraeth yw y bydd trothwy mor uchel yn amddiffyn rhag materion o anghyfiawnder amlwg, ond yn diogelu effaith cymalau amddifadu a'r sicrwydd y medrant ei roi.
92. Yn eu dyfarniad anghydsyniol yn *Privacy International*, dywedodd yr Arglwyddi Sumption a Reed mai bwriad y Senedd fel arfer, wrth greu corff gyda chymhwysedd cyfyngedig, yw y byddai'n destun Adolygiad Barnwrol ar sail diffyg cymhwysedd (yn ei ystyr gul) oni bai fod y Senedd wedi nodi'n glir iddi fwriadu i'r corff gael "pŵer disgresiynol heb gyfyngiad i benderfynu ei awdurdodaeth ei hun".⁸³ Byddem yn cynnig deddfu hyn fel egwyddor ddehongli ar gyfer cymalau amddifadu yn y dyfodol.
93. Yn *Privacy International*, y mater sylfaenol craidd oedd y dehongliad o adran 5 Deddf Gwasanaethau Cudd-wybodaeth 1994. Y pryder, a arweiniodd at y mwyafrif yn dehongli'r cymal amddifadu fel y gwnaethant, oedd pe na bai Adolygiad Barnwrol ar gael, y gallai 'cyfraith leol' gael ei chreu,⁸⁴ a bod hyn yn groes i Reol y Gyfraith. Mae nifer o bwyntiau i'w gwneud mewn ymateb i hyn. Yn gyntaf, mae 'cyfreithiau lleol' eisoes yn bodoli ac wedi eu cadarnhau gan y llysoedd.⁸⁵ Yn ail, roedd 'cyfreithiau lleol' yn bodoli yn y gorffennol, cyn y

⁸¹ Wele drafodaeth yr Arglwydd Ustus Laws yn *R (ar gais Cart) v Yr Uwch Dribiwnlys* [2011] UKSC 28 yn [99], ble y disgrifiodd sefyllfa eithriadol lle'r oedd gweithdrefn deg wedi chwalu'n llwyr a'i fod yn rhywbeth mor afiach ["as gross as"] â rhagfarn ar ran y tribiwnlys.

⁸² [2002] EWCA Civ 1738 yn [56]. Wele hefyd *Sinclair Investments (Kensington) Ltd v Y Tribiwnlys Tir* [2005] EWCA (Sifil) 1305

⁸³ [2019] UKSC 22 yn [210]

⁸⁴ [2019] UKSC 22 yn [139]

⁸⁵ Wele *R v Ymwelydd i Brifysgol Hull, ar ran Page* [1993] AC 682

Deddfau Barnweiniaeth: nid oedd gan y llysoedd barn cyffredin unrhyw awdurdodaeth dros faterion Ecwiti, na fel arall. Byddai'n beth rhyfedd iawn i'w wneud ond gallai'r Senedd, a hynny'n gyson â Rheol y Gyfraith, ail-greu llysoedd barn ac Ecwiti ar wahân.⁸⁶ Yn drydydd, y gwir yw bod y defnydd eang o gyflafareddu mewn rhai meysydd cyfreithiol, fel adennill morol, wedi creu 'cyfreithiau lleol' ac er bod rhai wedi gresynu at hyn,⁸⁷ ni awgrymodd neb na ddylai'r llysoedd gadarnhau cytundebau adennill morol o ganlyniad.⁸⁸

94. Er hynny mae'r Llywodraeth yn cytuno bod creu 'cyfreithiau lleol' mewn ffordd na fyddai'r Senedd wedi'i fwriadu'n rhywbeth na fyddid i'w ddymuno. Mae gan y Llywodraeth felly ddiddordeb ym marn ymgylgoreion am sut y gellid datrys y broblem o 'gyfreithiau lleol anfwriadol' ond parhau i roi effaith i gymalau amddifadu. Un ateb posib fyddai nodi'n glir bod yr Uchel Lys yn cadw'r pŵer i wneud datganiad, mewn achosion priodol, ynghylch y dehongliad cywir o'r gyfraith.
95. Er bod y Llywodraeth yn cynnig y dylai'r mesurau hyn weithio ar y cyd i roi effaith ddyledus i gymalau amddifadu, byddem yn croesawu barn ymgylgoreion am ba mor effeithiol y gallai'r cynigion hyn weithio gyda'i gilydd.

Cwestiwn 8: A fyddai'r dulliau a ddisgrifir uchod, neu ddull gwahanol, yn cyflawni'r nod o roi effaith i gymalau amddifadu?

⁸⁶ Wele'r Arglwyddi Sumption a Reed yn *Privacy International* yn [199]: "Nid yw rheol y gyfraith yn ymwneud â diogelu awdurdodaeth yr Uchel Lys mewn rhyw fath o frwydr â chyrrff barnwrol eraill y rhoddodd y Senedd awdurdodaeth gyfwerth i adolygu iddynt."

⁸⁷ e.e. Yr Arglwydd Thomas, 'Developing commercial law through the courts: rebalancing the relationship between the courts and arbitration', (2016) Darlith Bailli, (<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/03/lcj-speechbailli-lecture-20160309.pdf>) yn [5] "Oherwydd bod cymalau cyflafareddu'n gyffredin mewn rhai sectorau o'r economi, bu'n rhwystr difrifol i ddatblygiad y gyfraith gyffredin gan y llysoedd yn y DU" Mae'n nodedig na awgrymodd yr Arglwydd Thomas erioed fod hyn yn torri rheol y gyfraith

⁸⁸ Awgrymodd yr Arglwydd Thomas rai newidiadau y gallai rhai cyfranogwyr yn y farchnad, a'r Senedd, eu gwneud. Ond ni awgrymodd yn unlle na ddylai'r llysoedd mwyach barchu cytundebau cyflafareddu a'u rôl gyfyngedig o dan y Ddeddf Cyflafareddu

6. Diwygio gweithdrefnol

96. Roedd pedwaredd ran Cylch Gorchwyl yr Adolygiad yn rhoi'r dasg i'r Panel o ystyried diwygio amrediad o faterion gweithdrefnol. Fel arfer nid mater i'r Llywodraeth yw gwneud diwygiadau o'r fath - cyfrifoldeb cylch gwaith y Pwyllgor Rheolau Gweithdrefn Sifil (CPRC) yw hyn. Felly ni fwriada'r Llywodraeth symud ymlaen i ddeddfu ar y diwygiadau hyn; bydd yn cysylltu â'r CPRC i ofyn i'r Pwyllgor hwn ystyried ei chynigion yn fanwl.
97. Rydym wedi cynnwys isod rai cynigion na chawsant eu hystyried gan yr Adolygiad. Cawsant eu casglu ynghyd o'r ymatebion i gais tystiolaeth yr Adolygiad, a chredwn eu bod yn haeddu ystyriaeth bellach.

Terfynau Amser

98. Mae'r Adroddiad yn argymhell tynnu allan y gofyniad yn CPR 54.5(1)(a) bod angen cyflwyno hawliad yn ddi-oed. Cytunwn â hyn. Casglodd y Panel mai peth prin yw i'r Llys wrthod hawliad yn llwyr os cafodd ei gyflwyno o fewn y tri mis, hyd yn oed os gellir dadlau bod yr hawlydd wedi methu â gweithredu'n ddi-oed.⁸⁹ Yn nhrefodaeth y Panel, mae'n glir mai terfyn amser caled o dri mis (er y gall y Llys ymestyn y terfyn amser hwn os yw'n dewis) yw elfen fwyaf defnyddiol y terfyn amser. Felly, mae'r Llywodraeth yn ystyried gofyn i'r CPRC ddileu'r gofyniad i weithredu'n ddi-oed.

Cwestiwn 9: Ydych chi'n cytuno y dylid gwahodd y CPRC i ddileu'r gofyniad i weithredu'n ddi-oed o hawliadau Adolygiad Barnwrol? Yn lle hynny, byddai angen cyflwyno hawliad o fewn tri mis.

99. Roedd rhai wnaeth ymateb i'r cais am dystiolaeth wedi gwneud dau awgrym arall ar derfynau amser. Yn gyntaf, awgrymwyd y gellid ymestyn terfynau amser Adolygiad Barnwrol. Gallai'r terfyn amser estynedig atal cyflwyno hawliad yn gynamserol gan roi mwy o amser i'r partion ddod o hyd i ateb drwy ddatrys anghydfod mewn ffyrdd eraill. Fodd bynnag, mae'r Llywodraeth yn cydnabod y byddai caniatáu terfyn amser estynedig yn cael effaith ganlyniadol ar awdurdodau cyhoeddus gan gynyddu'r cyfnod ar gyfer cyflwyno Adolygiad Barnwrol. Ym marn y Llywodraeth, mae'r terfyn amser presennol o dri mis yn taro cydbwysedd priodol rhwng rhoi'r sicrwydd angenrheidiol i'r Llywodraeth, a'r hawl i herio penderfyniadau.

⁸⁹ Adroddiad IRAL 4.135

Cwestiwn 10: Ydych chi'n meddwl y dylid gwahodd y CPRC i ystyried ymestyn y terfyn amser i annog datrys anghydfod cyn cyflwyno hawliad?

100. Awgrym arall a wnaed gan ymatebwyr oedd caniatáu i'r partïon gytuno rhyngddynt eu hunain ar ymestyn y terfyn amser i gyflwyno Adolygiad Barnwrol; gallai'r partïon wedyn gydsynio i roi mwy o amser i ddatrys yr anghydfod y tu allan i'r llys. Bu'r Adolygiad yn ystyried hyn gan ddod i'r casgliad, er bod yr awgrym yn apelio, eu bod yn teimlo y gallai fod yn anodd iawn ei weithredu heb greu sgîl-ffeithiau annymunol i drydydd partïon, gan gynnwys asiantaethau eraill y llywodraeth.⁹⁰ Mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r pryder hwn ond yn teimlo y byddai'n briodol i'r CPRC ystyried y mater yn fwy manwl. Gallai cyd-gytuno i ymestyn y terfyn amser hefyd annog datrys pethau'n gynnar.

Cwestiwn 11: Ydych chi'n meddwl y dylid gwahodd y CPRC i ystyried caniatáu i'r partïon gytuno ar ymestyn y terfyn amser ar gyfer gofyn am Adolygiad Barnwrol, o gofio'r effeithiau posib ar drydydd partïon?

System 'drac'

101. Syniad arall na chafodd ei drafod gan yr Adolygiad, ond a gynigiwyd gan rai a ymatebodd i'r cais am dystiolaeth, oedd ystyried cyflwyno system 'drac' debyg i'r hyn a ddefnyddir gyda hawliadau sifil (Rhan 7). Byddai hawliadau Adolygiad Barnwrol yna'n cael eu dyrannu i wahanol 'draciau', gyda gwahanol ofynion gweithdrefnol yn ôl cymhlethdod yr achos. Gallai hyn wella effeithlonrwydd y broses yn y Llys Gweinyddol. Er yn cydnabod y gellir eisoes cyflymu achosion pwysig iawn, ystyriwn y byddai'n werth chweil gweld a fyddai system drac fwy cynhwysfawr yn bosib. Mewn hawliadau sifil, mae faint sy'n cael ei hawlio'n ffactor a ystyrir wrth ddyrannu. Nid yw hyn yn digwydd gydag Adolygiad Barnwrol. Er yn cydnabod nad yw mor hawdd dyrannu hawliadau Adolygiad Barnwrol ag achosion sifil, mae'r Llywodraeth yn gwahodd ymgylgoreion i argymhell ffactorau y gellid eu hystyried wrth ddyrannu hawliadau Adolygiad Barnwrol i wahanol draciau.

Cwestiwn 12: Ydych chi'n meddwl y byddai'n ddefnyddiol gwahodd y CPRC i ystyried a fyddai system 'drac' yn ymarferol ar gyfer hawliadau Adolygiad Barnwrol? Beth fyddai dyrannu'n dibynnu arno?

Partïon sy'n ymyrryd

⁹⁰ Adroddiad IRAL, 4.144

102. Mae'r Adolygiad yn argymhell y dylid datblygu a chyhoeddi meini prawf ar gyfer caniatáu ymyriadau, efallai mewn canllawiau. Mae'r Llywodraeth o'r farn bod gan y cynnig hwn haeddiant ond nid yw'n credu y byddai'n briodol ei roi mewn deddfwriaeth sylfaenol na rheolau llys. Bydd felly'n cael ei ystyried ar wahân.
103. Awgrymodd un ymatebwr i'r cais am dystiolaeth y dylid rhoi dyletswydd ar bartïon i adnabod i'r llys nid yn unig yr 'heriwr', ond unrhyw sefydliad neu grŵp ehangach y mae'r unigolyn yn ei gynrychioli neu'n gysylltiedig â nhw, a allai gynorthwyo. Byddai hyn yn cynorthwyo i adnabod partïon ymyrryd posib mewn ffordd ragweithiol. Ystyriwn fod hyn yn fesur priodol i wahodd barn ymgylgoreion amdano. Gallai hysbysu'r llys a'r Diffynnydd o'r posibilrwydd o bartïon ymyrryd hefyd fod yn ddefnyddiol i amcangyfrif cost a faint y bydd yr ymglyfreitha'n para.

Cwestiwn 13: Ydych chi'n ystyried y byddai'n ddefnyddiol cyflwyno gofyniad i adnabod sefydliadau neu grwpiau ehangach a allai gynorthwyo'r ymglyfreitha?

Gwneud hawliad

104. Awgryma'r Panel yn eu hadroddiad y dylai'r CPR gynnwys darpariaeth ffurfiol bod Hawlydd yn cyflwyno 'ateb' o fewn saith diwrnod i dderbyn y Cydnabyddiad Cyflwyno (AOS).⁹¹ Byddai hyn yn cywiro bwlch yn y weithdrefn bresennol ac yn ychwanegu eglurder sydd taer ei angen ynghylch a ddylai, a sut y dylai'r llys ystyried deunydd a gyflwynir gan Hawlydd ar ôl AOS. Mae'r Llywodraeth yn cytuno bod y cynnig hwn yn werth ei ystyried.

Cwestiwn 14: Ydych chi'n cytuno y dylid gwahodd y CPRC i gynnwys darpariaeth ffurfiol ar gyfer cam ychwanegol i Ateb, yn unol â'r uchod?

105. Ymhlith y cyflwyniadau i'r cais am dystiolaeth, awgrymwyd cynigion pellach ar hyn gan gynnwys:
- a. diwygio'r CPR fel bo'n rhaid i'r Diffynnydd ond cyflwyno Seiliau Cryno dros Wrthwynebu os: (i) ni chafodd y Protocol Cyn Hawlio ei ddilyn; neu (ii) mae'r Hawlydd wedi codi (heb roi digon o rybudd) seiliau newydd na chyfeiriwyd atynt yng ngohebiaeth y Protocol Cyn Hawlio
 - b. diwygio'r terfyn amser ar gyfer cyflwyno Seiliau Manwl o ran amddiffyniad a thystiolaeth (CPR54.14) i 56 diwrnod

⁹¹ Adroddiad IRAL, 4.153

106. Mae'r Llywodraeth yn credu bod haeddiant i'r cynigion hyn oherwydd, yng nghyswllt (a)(i) uchod, mae'n cysylltu gofynion y Diffynnydd (h.y. cyflawni'r dasg hirfaith o ysgrifennu Seiliau Manwl dros Wrthwynebu) i ymddygiad yr Hawlydd.

Os yw'r Hawlydd wedi methu â dilyn y Protocol Cyn Hawlio, a allai fod wedi dileu'r angen am gyflwyno hawliad Adolygiad Barnwrol, nid yw'n ymddangos yn gymesur cymell Diffynyddion i ddrafftio seiliau manwl cyn rhoi caniatâd.

107. Mae hyn yr un mor berthnasol i (a)(ii), oherwydd mae'r gofyniad i ddrafftio seiliau manwl yn anghymesur pryd y gallai'r Hawlydd fod wedi rhoi cyfle i'r Diffynnydd egluro eu safiad yn y cam cyn hawlio, ond wedi dewis peidio.

Cwestiwn 15: Fel y disgrifir ym mhara. 105(a) uchod, a gytunwch ei bod yn werth gwahodd y CPRC i ystyried a ddylid newid y gofynion ynghylch Seiliau Manwl dros Wrthwynebu?

108. O ran paragraff 105(b) uchod, mae'r Llywodraeth yn credu y byddai rhoi mwy o amser i gyflwyno seiliau manwl yn rhoi mwy o amser i awdurdodau cyhoeddus ystyried haeddiant yr achos yn iawn, a rhoi cyfrif manwl. Byddai hyn yn cynorthwyo'r llys, oherwydd bydd cyflwyniadau wedi eu dadlau'n well gan wneud y broses Adolygiad Barnwrol yn fwy effeithiol i holl ddefnyddwyr y llys.

Cwestiwn 16: Fel y disgrifir ym mhara. 105(b) uchod, a fyddai'n briodol gwahodd y CPRC i ystyried cynyddu'r terfyn amser sy'n ofynnol gan CPR54.14 i 56 diwrnod?

109. Awgrymodd ymatebwyr i'r cais am dystiolaeth hefyd y gallai fod mwy o ganllawiau ar weithdrefn y Protocol Cyn Hawlio (PAP). Mae'r Llywodraeth yn gwahodd ymgynghoreion i gyflwyno adborth a sylwadau ar (a) pa broblemau a wynebir ar hyn o bryd gyda'r PAP; a (b) sut orau i fod yn gliriach ar hyn. Casglodd yr Adroddiad fod y protocol cyn hawlio'n gweithio fel ffordd bwysig o osgoi'r angen i wneud hawliad a sicrhau bod achosion dilys yn cael eu hystyried a'u setlo gan ddiffynyddion, a hefyd i adnabod pa hawliadau na ellir eu dadlau.⁹² Ystyria'r Llywodraeth ei bod yn debygol y gallai mwy o eglurder ynghylch y PAP leihau'r angen i gyflwyno hawliadau Adolygiad Barnwrol pryd y gallent fod wedi cael eu datrys cyn hawlio.

⁹² Adroddiad IRAL 4.74

7. Effeithiau economaidd

110. Yn y cam hwn, nid ydym wedi cyflawni asesiad llawn o effaith economaidd y cynigion yn y ddogfen ymgynghori hon oherwydd diffyg gwybodaeth ar gael i ni. Fodd bynnag, rydym wedi crynhoi isod yr effeithiau yr ydym wedi gallu eu hadnabod mewn meysydd penodol lle'r oedd gwybodaeth ar gael i ni, yn benodol yng nghyswllt gwneud i ffwrdd ag Adolygiadau Barnwrol Cart (wele bara. 48-52 uchod). Byddem yn croesawu gwybodaeth a barn am hyn i'n helpu i wella ansawdd ein hasesiad.
- a. **Cart:** Byddai dileu Adolygiadau Barnwrol Cart yn gwneud i ffwrdd â 779 o achosion y flwyddyn. Rydym yn rhagweld y byddai hyn yn lleihau incwm HMCTS drwy ffioedd llys ond, ar yr un pryd, yn lleihau nifer y diwrnodau pryd y byddai angen i Farnwyr Uchel Lys eistedd. Byddwn yn gweithio i gyfrifo'r effaith net ar gyllid yr MoJ/HMCTS.
 - b. **Cymalau amddifadu:** Oherwydd mai nod ein diwygiadau yw rhoi effaith ond i gymalau amddifadu sy'n bodoli eisoes mewn deddfwriaeth arall, dylid eisoes bod wedi ystyried effeithiau'r cymalau hyn yn Asesiadau Effaith y ddeddfwriaeth y cawsant eu deddfu oddi tani.
 - c. **Rhwymedïau:** Oherwydd bod ein cynigion ar rwymedïau'n ddisgresiynol, mae'n anodd rhagweld effaith economaidd y cynigion hyn a byddai angen mwy o wybodaeth.
 - d. **Gweithdrefn:** Ein cynigion ar weithdrefn yw ein bod ond yn eu cyflwyno fel awgrymiadau i'r CPRC, a fydd yn eu craffu'n fwy manwl.
111. Byddwn yn cyhoeddi ymateb y llywodraeth i'r ymgynghoriad hwn maes o law, fydd yn disgrifio'r diwygiadau y bwriadwn eu gweithredu. Byddwn yn cynhyrchu asesiad effaith llawn bryd hynny'n disgrifio effeithiau economaidd ein polisi a chrynhoi cost a budd y cynigion. Yn y cyfamser, byddwn yn gweithio i ddatgelu unrhyw ffynonellau gwybodaeth eraill i ganfod effeithiau posib. Rydym felly'n awyddus i elwa o wybodaeth a phrofiad y rhai sydd wedi ymateb i'r ymgynghoriad hwn er mwyn dyfnhau ein dealltwriaeth o gost a budd fel y gallwn ddatblygu asesiad cynhwysfawr i gyd-fynd ag ymateb y Llywodraeth.

Cwestiwn 17: A oes gennych unrhyw wybodaeth y credwch fyddai'n ddefnyddiol i'r Llywodraeth ei hystyried ar gyfer datblygu asesiad effaith llawn ar y cynigion yn y ddogfen ymgynghori hon?

8. Effeithiau ar gydraddoldeb

112. O dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010, mae gan awdurdodau cyhoeddus ddyletswydd barhaus i ystyried yr angen i ddileu gwahaniaethu, hyrwyddo cyfle cyfartal a meithrin cysylltiadau da rhwng rhai sydd gyda, a rhai sydd heb, nodweddion gwarchoddedig. Y naw “nodwedd warchoddedig” yw: hil, rhyw, anabledd, tueddiad rhywiol, crefydd a chred, oed, priodas a phartneriaeth sifil, aillbennu rhywedd, beichiogrwydd a mamolaeth. I ymateb i'r ddyletswydd hon, rydym wedi cyflawni asesiad cychwynnol o effaith y cynigion hyn ar bobl gyda nodweddion gwarchoddedig.
113. Ar sail ein gwerthusiad cychwynnol o'r opsiynau polisi, ni chredwn fod y cynigion hyn yn gwahaniaethu'n uniongyrchol o gwbl. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o Adolygiadau Barnwrol Cart yn ymwneud ag achosion mewnfudo a lloches. Byddai'n rhesymol disgwyl felly y gallai ein cynigion gael effaith wahaniaethol ar bobl gyda nodweddion gwarchoddedig hil a chrefydd / cred. Ystyriwn y gallai hyn achosi gwahaniaethu anuniongyrchol ond bod unrhyw effaith o'r fath yn debygol o fod yn gyfyngedig iawn o ystyried, fel y noda'r Adroddiad IRAL, mai dim ond 0.22% o Adolygiadau Barnwrol Cart sy'n arwain at ganfyddiad gwall cyfraith. Credwn felly fod cyfiawnhad dros y polisi a dadl gref dros y diwygiadau a gynigiwn. Yn ogystal, ni fwriedir dileu Cart dim ond yng nghyswllt hawliadau mewnfudo a lloches – byddai'r Uwch Dribiwnlys i gyd wedi'i gau i Adolygiad Barnwrol.
114. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod nad ydym yn casglu gwybodaeth gynhwysfawr am ddefnyddwyr llys yn gyffredinol, ac yn benodol am unigolion sy'n rhan o achosion Cart, o ran unrhyw nodweddion gwarchoddedig. Mae hyn yn cyfyngu dealltwriaeth y Llywodraeth o effaith bosib y cynigion diwygio ar gydraddoldeb.
115. I helpu'r Llywodraeth i gyflawni ei dyletswyddau o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010, byddem yn croesawu gwybodaeth a barn i'n helpu i ddeall yn well yr effaith y gallai ein diwygiadau ei chael ar gydraddoldeb.

Cwestiwn 18: A oes gennych unrhyw wybodaeth y credwch fyddai'n ddefnyddiol i gynorthwyo'r Llywodraeth i ddatblygu ei hasesiad o effaith y cynigion hyn ar gydraddoldeb ymhellach?

Byddai'r Llywodraeth yn croesawu enghreifftiau, astudiaethau achos, ymchwil neu unrhyw dystiolaeth arall i gefnogi eich barn. Mae diddordeb arbennig gennym mewn tystiolaeth sy'n dweud mwy wrthym am hawlwyr Adolygiadau Barnwrol Cart, a'u nodweddion gwarchoddedig.

Cwestiwn 19: A oes unrhyw gamau lliniaru y dylai'r Llywodraeth eu hystyried wrth ddatblygu ei chynigion ymhellach? Rhowch ddata a rhesymau os gwelwch yn dda.

9. Casgliad

116. Gobeithio y bydd yr ymgynghoriad a'r Adroddiad hwn yn ysgogi trafodaeth adeiladol ar ein cynigion, a'r tueddiadau diweddar mewn Adolygiad Barnwrol.
117. Teimla'r Llywodraeth fod achos dros gyflwyno newid cynyddraddol wedi'i dargedu ac mae'r Adroddiad yn cynnig dadansoddiad perswadiol o ehangu cyson Adolygiad Barnwrol a'r duedd gynyddol i'w ddefnyddio mewn ffordd sy'n mynd y tu hwnt i'w rôl draddodiadol fel awdurdodaeth oruchwyliol. Fel yr eglurir ar ddechrau'r ddogfen hon, mae'r Llywodraeth yn cytuno â'r Panel bod y datblygiadau hyn wedi cael eu sbarduno gan y Senedd a'r llysoedd eu hunain, ac yn wir ei bod ond yn iawn i'r llysoedd gael rhan yn y datblygiadau hyn. Nid yw'r Llywodraeth yn teimlo ei bod yn amserol cynnig newidiadau strwythurol, radical a phellgyrhaeddol i'r system Adolygiad Barnwrol.
118. Yn hytrach, bwriada'r Llywodraeth ganolbwyntio ar feysydd penodol a neilltuo i'w diwygio fel 'Cart', cymalau amddifadu, neu athrawiaethau fel dirymedd, i loywi gweithrediad Adolygiad Barnwrol. Bydd hyn yn cadw disgrisiwn y llysoedd gyda rhwymedïau, ond gan nodi'n glir iawn bod y llysoedd yn gweithredu i gymhwyso'r hyn a ystyria'r Senedd i fod yn briodol, ac mewn amgylchiadau lle gallai hyn fod yn amwys, y dylent geisio deall bwriad y Senedd.
119. Yn eu sylwadau clo, pwysleisiodd y Panel mai'r un thema y byddent yn hoffi iddi ddod allan o'u hadolygiad oedd yr angen parhaus i farnwyr ddangos parch tuag at y Senedd. A hefyd y dylai'r parch fod yn seiliedig ar ddealltwriaeth o gymhwysedd sefydliadol. Yn ein barn ni, gall y Llywodraeth a'r Senedd fod yn ffyddiog y bydd y llysoedd yn parchu ffiniau sefydliadol wrth ymarfer eu pwerau o adolygu cyfreithlondeb gweithredu'r llywodraeth. Yn eu tro, dylai gwleidyddion roi'r parch sydd heb os yn ddyledus i'r farnwriaeth pan fydd yn ymarfer y pwerau hyn.
120. Mae'r Llywodraeth yn llwyr gytuno ac yn gobeithio y bydd y diwygiadau a gynigiwn yn helpu i loywi'r ffiniau clir ynghylch beth yw rôl a'r berthynas rhwng y tri sefydliad gwladwriaethol hyn.

10. Crynodeb o gwestiynau'r ymgynghoriad

Cwestiwn 1: Ydych chi'n ystyried ei bod yn briodol defnyddio cynsail adran 102 Deddf yr Alban, neu ddefnyddio awgrym yr Adolygiad i roi disgrisiwn ar gyfer gwneud gorchymyn dileu gohiriedig?

Cwestiwn 2: A oes gennych unrhyw farn ynghylch sut orau i gyflawni nodau'r cynigion ar Adolygiadau Barnwrol Cart a gorchmynion dileu gohiriedig?

Cwestiwn 3: Ydych chi'n meddwl y dylid cyfyngu'r cynigion yn y ddogfen hon, lle maen nhw'n effeithio ar yr awdurdodaethau datganoledig, i Gymru a Lloegr yn unig?

Cwestiwn 4: (a) Ydych chi'n cytuno y dylid gwneud diwygiad pellach i adran 31 y Ddeddf Uwchlysoedd i roi pŵer disgrisiynol ar gyfer darpar-rwymedïau? Os felly, (b) pa ffactorau yn eich barn chi fyddai'n berthnasol i benderfynu a fyddai rhwymedi o'r fath yn briodol?

Cwestiwn 5: Ydych chi'n cytuno y bydd y dulliau arfaethedig yn (a) a (b) yn rhoi mwy o sicrwydd ynghylch defnyddio Offerynnau Statudol, sydd eisoes wedi eu craffu gan y Senedd? Ydych chi'n meddwl y byddai dull rhagdybiol (a) neu ddull gorfodol (b) yn fwy priodol?

Cwestiwn 6: Ydych chi'n cytuno bod haeddiant mewn gofyn defnyddio gorchmynion dileu gohiriedig gyda phwerau'n fwy cyffredinol? Ydych chi'n meddwl y byddai dull rhagdybiol (a) neu ddull gorfodol (b) yn fwy priodol?

Cwestiwn 7: Ydych chi'n cytuno y bydd deddfu ar gyfer y cynigion uchod yn rhoi eglurder o ran pryd ac a ddylai'r llysoedd benderfynu bod penderfyniad neu ddefnydd o bŵer yn ddirym?

Cwestiwn 8: A fyddai'r dulliau a ddisgrifir uchod, neu ddull gwahanol, yn cwrdd â'r nod o roi effaith i gymalau amddifadu?

Cwestiwn 9: Ydych chi'n cytuno y dylid gwahodd y CPRC i ddileu'r gofyniad i weithredu'n ddiwed o hawliadau Adolygiad Barnwrol? Yn lle hynny, byddai angen cyflwyno hawliad o fewn tri mis.

Cwestiwn 10: Ydych chi'n meddwl y dylid gwahodd y CPRC i ystyried ymestyn y terfyn amser i annog datrys anghydfod cyn cyflwyno hawliad?

Cwestiwn 11: Ydych chi'n meddwl y dylid gwahodd y CPRC i ystyried caniatáu i'r partïon gytuno ar ymestyn y terfyn amser ar gyfer gofyn am Adolygiad Barnwrol, o gofio'r effeithiau posib ar drydydd partïon?

Cwestiwn 12: Ydych chi'n meddwl y byddai'n ddefnyddiol gwahodd y CPRC i ystyried a fyddai system 'drac' yn ymarferol ar gyfer hawliadau Adolygiad Barnwrol? Beth fyddai dyrannu'n dibynnu arno?

Cwestiwn 13: Ydych chi'n ystyried y byddai'n ddefnyddiol cyflwyno gofyniad i adnabod sefydliadau neu grwpiau ehangach a allai gynorthwyo'r ymglyfreitha?

Cwestiwn 14: Ydych chi'n cytuno y dylid gwahodd y CPRC i gynnwys darpariaeth ffurfiol ar gyfer cam ychwanegol i Ymateb, yn unol â'r uchod?

Cwestiwn 15: Fel y disgrifir ym mhara. 105(a) uchod, a gytunwch ei bod yn werth gwahodd y CPRC i ystyried a ddylid newid y gofynion ynghylch Seiliau Manwl dros Wrthwynebu?

Cwestiwn 16: A fyddai'n briodol gwahodd y CPRC i ystyried cynyddu'r terfyn amser sy'n ofynnol gan CPR54.14 i 56 diwrnod?

Cwestiwn 17: A oes gennych unrhyw wybodaeth y credwch fyddai'n ddefnyddiol i'r Llywodraeth ei hystyried ar gyfer datblygu asesiad effaith llawn ar y cynigion yn y ddogfen ymgynghori hon?

Cwestiwn 18: A oes gennych unrhyw wybodaeth y credwch fyddai'n ddefnyddiol i gynorthwyo'r Llywodraeth i ddatblygu ei hasesiad o effaith y cynigion hyn ar gydraddoldeb ymhellach?

Cwestiwn 19: A oes unrhyw gamau lliniaru y dylai'r Llywodraeth eu hystyried wrth ddatblygu ei chynigion ymhellach? Rhwch ddata a rhesymau os gwelwch yn dda.

Diolch ichi am gymryd rhan yn yr ymgynghoriad hwn.

Amdanoch chi

Defnyddiwch yr adran hon i ddweud wrthym amdanoch eich hun.

Enw llawn	
Teitl eich swydd neu ym mha gapasiti ydych chi'n ymateb i'r ymgynghoriad hwn (e.e. fel aelod o'r cyhoedd, ayyb)	
Dyddiad	
Enw'r cwmni / sefydliad (lle bo'n berthnasol)	
Cyfeiriad	
Cod post	
Os hoffech i ni gydnabod ein bod wedi derbyn eich ymateb, ticiwch y blwch hwn.	<input type="checkbox"/>
	(ticiwch y blwch)
Cyfeiriad y dylid anfon unrhyw gydnabyddiaeth iddo, os yw'n wahanol i'r cyfeiriad uchod.	

Os ydych yn cynrychioli grŵp, cofiwch ddweud wrthym beth yw enw'r grŵp a rhowch grynodedb o'r bobl neu'r sefydliadau yr ydych yn eu cynrychioli.

11. Manylion cyswllt / Sut i ymateb

Sut i ymateb:

Anfonwch eich ymateb erbyn 29/04/2021 drwy ddefnyddio'r porth ar-lein:
<https://consult.justice.gov.uk/judicial-reviewreform/judicial-review-proposals-for-reform>

Drwy e-bost at:

Diwygio Adolygiad Barnwrol
Y Weinyddiaeth Gyfiawnder
102 Petty France
London SW1H 9AJ

Neu drwy e-bostio
judicialreview@justice.gov.uk

Ffyrdd eraill y gallwch gyflwyno eich barn:

Bydd cyfres o weminarau hefyd yn cael eu cynnal. Am fwy o fanylion, defnyddiwch y manylion cyswllt "Ymholiadau" uchod

Papur ymateb:

Bydd ymateb i'r ymgynghoriad hwn yn cael ei gyhoeddi erbyn yr haf 2021 yn: <https://consult.justice.gov.uk/>

Cwynion neu sylwadau

Os oes gennych unrhyw gŵyn neu sylw am broses yr ymgynghoriad, dylech gysylltu â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yn y cyfeiriad uchod.

Copïau ychwanegol

Mae copïau papur ychwanegol o'r ymgynghoriad hwn ar gael o'r cyfeiriad hwn a hefyd ar-lein yn <https://consult.justice.gov.uk/>.

Cyhoeddi'r ymatebion

Bydd papur yn crynhoi'r ymatebion i'r ymgynghoriad hwn yn cael ei gyhoeddi maes o law. Bydd y papur ymateb ar gael ar-lein yn <https://consult.justice.gov.uk/>.

Grwpiau cynrychiadol

Gofynnir i grwpiau cynrychiadol, wrth ymateb, roi crynodeb o'r bobl a'r sefydliadau y maent yn eu cynrychioli.

Cyfrinachedd

Mae'n bosib y bydd gwybodaeth a ddarperir mewn ymateb i'r ymgynghoriad hwn, gan gynnwys gwybodaeth bersonol, yn cael ei chyhoeddi neu ei datgelu'n unol â deddfwriaeth mynediad at wybodaeth (yn bennaf, y rhain yw Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000, Deddf Diogelu Data 1998 a Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004).

Os ydych am i ni drin eich gwybodaeth yn gyfrinachol, cofiwch, o dan y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth, fod yna God Ymarfer statudol y mae'n rhaid i awdurdodau cyhoeddus gydymffurfio â fo ac sy'n ymwneud, ymhlith pethau eraill, ag ymrwymadau cyfrinachedd. O gofio hyn, byddai'n ddefnyddiol pe gallech egluro i ni pam eich bod yn ystyried bod y wybodaeth a roesoch inni'n wybodaeth gyfrinachol. Os derbyniwn gais i ddatgelu'r wybodaeth, byddwn yn ystyried eich eglurhad yn llawn ond ni allwn warantu y gallwn gadw'r wybodaeth yn gyfrinachol ym mhob amgylchiad. Ni fydd ymwadiad cyfrinachedd awtomatig a gynhyrchir gan eich system TG, yn ddo'i hun, yn cael ei ystyried i fod yn rhwymo'r Weinyddiaeth.

Bydd y Weinyddiaeth yn prosesu eich data personol yn unol â'r Ddeddf Diogelu Data ac, yn y rhan fwyaf o amgylchiadau, bydd hyn yn golygu na fydd eich data personol yn cael ei ddatgelu i drydydd partion.

Egwyddorion ymgynghori

Mae'r egwyddorion y dylai adrannau'r Llywodraeth a chyrrff cyhoeddus eraill eu mabwysiadu ar gyfer ymgysylltu gyda rhanddeiliaid, wrth ddatblygu polisi a deddfwriaeth, wedi eu nodi yn yr egwyddorion ymgynghori. <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

ISBN 978-1-5286-2477-0
CCS0321152500