



Comisiwn
y Gyfraith

Diwygio'r gyfraith

Golwg Fewnol ar Ddiwygio'r Gyfraith Heddiw



**Golwg Fewnol ar
Ddiwygio'r Gyfraith Heddiw**



© Hawlfraint y Goron 2023

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

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

Mae'r cyhoeddiad hwn ar gael ar <https://www.lawcom.gov.uk>.

Argraffwyd ar bapur yn cynnwys o leiaf 40% o ffibr wedi'i ailgylchu.

Comisiwn y Gyfraith

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

Comisiynwyr y Gyfraith yw:

Y Gwir Anrhydeddus Arglwydd Ustus Green, Cadeirydd
Yr Athro Sarah Green
Yr Athro Nicholas Hopkins
Yr Athro Penney Lewis
Nicholas Paines CB

Prif Weithredwyr ar y cyd Comisiwn y Gyfraith yw Stephanie Hack a Joanna Otterburn.

Golygyddion y cyhoeddiad hwn yw Sam Hussaini a Lisa Smith.

Cytunodd y Comisiynwyr ar delerau'r cyhoeddiad ar 27 Medi 2023.

Mae testun y cyhoeddiad hwn ar gael ar wefan Comisiwn y Gyfraith yn <https://www.lawcom.gov.uk>.

Lleolir Comisiwn y Gyfraith ar Llawr 1af, Tŵr, 52 Queen Anne's Gate, Llundain, SW1H 9AG.



Will tell the
Well,
D-11

ing
Scout,
"How
id Mr
(don
all yo
ed ou
cs—pu
Cup—
Laughm
"Yes, I go
nce,"

to be
ghm.
vo
yme
to
to
c

"Zic listen I
ch sorry about those
old some more jobs
without any paym
ing out of my own
Scout's Fund."
"How am I to belie
id Mr. Laughm.
(don't know. But
all you, I want
ed out."
es—but the
Cup—and last
Laughm. "The
"Yes, I go
ance,"

Tom was
nric
mster say
the boys, He
"Zic listen
—but
ashmch sorry about those
the old some more
without any paym
ing out of my own
Scout's Fund."
"How am I to be
said Mr. Laughm.

to pull out the
w voice indelc
the hen-house.

Cynnwys

Rhagair	9
Cyflwyniad y Cadeirydd: Edrych allan o'r tu mewn	13
Manteision diwygio cyfraith da	14
Hanes – sefydlu'r Comisiwn	15
Bod yn ddefnyddiol	17
Y fframwaith statudol	18
Diwygio'r gyfraith yn dda	19
Pwy ydym: Y dramatis personae	22
Sut y derbyniwn ein gwaith	27
Comisiwn y Gyfraith ac annibyniaeth	28
Rhanddeiliaid	38
Comisiwn y Gyfraith fel caffaeliad i Lywodraeth	39
Amserlen	40
Diwygio'r gyfraith yn y dyfodol	41
Ein gwaith yng Nghymru	43
Amrywiaeth a chynhwysiant	43
Casgliad	44
Pennod 1: Annibyniaeth	49
Sut y sicrhewr ein hannibyniaeth	49
Manteision annibyniaeth	51
Gweithio'n annibynnol ond nid yn ynysig	53
Pennod 2: Ein rôl yng Nghymru	57
Camau'r broses ddatganoli	57
Cyfrifoldebau Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru	59
Prosiectau Cymru'n unig	60

Pennod 3: Ffactorau'n effeithio ar ddethol prosiectau	69
Dethol a gweithredu prosiectau	70
Gwella'r siawns o weithredu	70
Cyllid	71
Meini prawf ar gyfer dethol prosiectau	75
Y broses o ddethol prosiectau	80
Dethol prosiectau yng Nghymru	83
Ail-lunio cwmpas prosiect	84
Gweithio gyda'r Alban a Gogledd Iwerddon	86
Pennod 4: Gweithio gyda Llywodraeth, Senedd y DU a Senedd Cymru	95
Llywodraeth	95
Senedd y DU a Senedd Cymru	101
Pennod 5: Rhanddeiliaid, ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd	107
Pam ymgynghori?	108
Cyn-ymgynghori	109
Papurau ymgynghori	110
Papurau cefndir a phapurau materion	114
Y cyfnod ymgynghori	115
Dadansoddi'r ymatebion i ymgynghoriad	121
Ymgynghori atodol	128
Sicrhau ymgysylltiad y cyhoedd	129
Pennod 6: Creu Polisi	141
Datblygu polisi	142
Adolygu gan gymheiriaid	143
Ffynonellau arbenigol	146
Egwyddorion Polisi	148
Y berthynas ag academia	152
Ymchwil gymharol	155

Pennod 7: Adroddiadau a chyhoeddiadau eraill	163
Cyhoeddi argymhellion ac opsiynau diwygio	164
Egluro ein rhesymu	165
Adrodd ar yr ymatebion i ymgynghoriad	167
Asesiadau o effaith	167
Biliau drafft	170
Adroddiadau interim	174
Adroddiadau cryno a dogfennau ategol eraill	174
Adroddiadau cynghori	175
Adroddiadau Iaith Gymraeg	176
Pennod 8: Gweithredu	183
Sicrhau cefnogaeth y Llywodraeth	184
Dulliau gweithredu	189
Cymorth i weithredu	201
Adroddiadau cyhoeddus yr Arglwydd Ganghellor a	
Llywodraeth Cymru	203
Pennod 9: Gwaith cyfraith statud	217
Cydgrynhoi	218
Codeiddio	224
Symleiddio a hygyrchedd	225
Diddymiadau	226
Beth tybed ddeil y dyfodol	227
Pennod 10: Cydweithrediad rhyngwladol	233
Enghreifftiau o gydweithrediad rhyngwladol presennol a blaenorol	233
Cydweithrediad rhyngwladol yn y dyfodol	237
Casgliad	241
Cydnabyddiaeth	245



Rhagair

Ein hamcan yn y llyfr hwn yw hyrwyddo dealltwriaeth o sut y mae Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr yn diwygio'r gyfraith. Gobeithiwn drwy wneud hyn y byddwn yn gallu ehangu ein cydweithrediad â phawb sydd â diddordeb mewn diwygio'r gyfraith. Gwelwn hyn fel rhan o'n dyletswydd o dan adran 3 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 i weithio'n systematig tuag at ddatblygu a diwygio'r gyfraith. Fel sefydliad, ein gwaith yw ymdrin â chyfreithiau Cymru a Lloegr. Fodd bynnag anelir y gwaith hwn at bawb sy'n awyddus i weld y gyfraith yn cael ei diwygio'n dda, yn genedlaethol a rhyngwladol.

Mae'r testun yn dechrau gyda throsolwg gan Gadeirydd presennol Comisiwn y Gyfraith, Syr Nicholas Green.¹ Ei ddiben yw cynnig persbectif mwy personol na'r penodau fydd yn dilyn.

Gallai lefel y manylder a ddarparwn am bob cam o broses diwygio'r gyfraith fod o ddiddordeb mwy i'r rhai sydd eisoes yn gyfarwydd â gwaith corff diwygio'r gyfraith yn hytrach na rhai y mae'r pwnc yn newydd iddynt. Er hynny, gobeithio y bydd y gwaith yn ddefnyddiol i arbenigwyr a rhai sy'n awyddus i ddysgu mwy am faes anghyfarwydd. I rai sydd heb lawer o wybodaeth am Gomisiwn y Gyfraith a diwygio'r gyfraith, argymhellwn i ddechrau eu bod yn darllen y deunydd ar ein gwefan: <https://www.lawcom.gov.uk/about/>.

Fel ciplun ar waith diwygio'r gyfraith y Comisiwn ar wahanol adegau, awgrymwn ein hadroddiadau blynyddol. Mae'r rhain yn adolygu ein holl brosiectau presennol ac yn nodi'r cynnydd gyda gweithredu prosiectau a gwblhawyd. Maen nhw hefyd yn cyflwyno cynlluniau a rhaglenni ehangach.

Mae'r enghreifftiau yn y testun i egluro mwy ar waith Comisiwn y Gyfraith yn dod i gyd bron o waith cymharol ddiweddar. I'r graddau hynny mae'r cyhoeddiad hwn yn adlewyrchu amser a chof y rhai a gyfrannodd iddo. Fodd bynnag mae'r egwyddorion sylfaenol a ddisgrifiwn o werth mwy parhaus.

Mae Comisiwn y Gyfraith bron yn 60 oed. Mae arnom ddyled i filoedd o unigolion a sefydliadau a gyfrannodd mor llawn a hael i'n prosiectau ar ddiwygio'r gyfraith dros y degawdau – pobl yr ydym wedi dysgu ac yr ydym yn parhau i ddysgu ohonynt. Cyfraniad parhaus y bobl a'r sefydliadau hyn sydd wedi ein cynorthwyo i gasglu ynghyd yr amrediad ac amrywiaeth o brofiad diwygio'r gyfraith a ddisgrifiwn yn y penodau canlynol.

Nodiadau

- 1 Bydd cyfnod Syr Nicholas Green fel Cadeirydd yn dod i ben ar 30 Tachwedd 2023. Bydd Syr Peter Fraser yn cymryd ei le ar 1 Rhagfyr 2023.



Cyflwyniad y Cadeirydd

Edrych allan o'r tu mewn

Y"gyfraith" yw corff o reolau a wneir gan Senedd y Deyrnas Unedig (DU), gweinidogion a'r llysoedd. Mae'n cynnwys Deddfau Seneddol, rheoliadau ac offerynnau eraill a wneir gan weinidogion, penderfyniadau unigol a wneir gan awdurdodau cyhoeddus a chyrff rheoleiddio, gorchmynion a chanllawiau statudol y mae'n rhaid i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau eu hystyried. Mae'n cynnwys mesurau gweithredol a diweddar, mesurau na ddaeth erioed i rym a mesurau sy'n mynd yn llai defnyddiol neu hyd yn oed wedi darford eu hoes oherwydd na wnaeth neb erioed eu diwygio neu ddiddymu. Mae'r 'gyfraith' yn anferth a gwasgarog ac weithiau'n ddi-gariad ac anghofiedig. Gall fod yn faes eithriadol gymhleth ac anodd ei ddeall neu hyd yn oed ei ddarganfod weithiau. Pur anaml y mae gan lywodraeth yr amser, ynni, ffocws neu adnoddau i roi trefn iawn arni. Gan hynny - Comisiynau'r Gyfraith.

Diben y cyhoeddiad hwn yw egluro sut y mae Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr yn gweithio, gan edrych allan o'r tu mewn. Mae corff helaeth o lenyddiaeth am y Comisiwn o bersbectif y rhai sy'n edrych arnom o'r tu allan. Mae'r deunydd hwn yn dadansoddi ein pwerau a dyletswyddau statudol gan gribo drwy ein hadroddiadau cyhoeddedig i adnabod ein ffyrdd o weithio a phrosesau meddwl. Ond ychydig iawn sy'n cyfleu'r persbectif mewnol. Nod y cyhoeddiad hwn yw llenwi'r bwlch hwnnw.

Sefydliad bychan yw Comisiwn y Gyfraith. Ar hyn o bryd mae tua 70 o staff sydd bron i gyd yn gweithio ar dros 20 o brosiectau diwygio'r gyfraith mewn gwahanol gamau o gael eu cwblhau. Rhown gymorth hefyd i weithredu prosiectau sydd eisoes wedi gorffen, derbyniwn syniadau ar gyfer prosiectau a thrafodwn ag adrannau'r Llywodraeth i arlwyu'r ffordd er mwyn i brosiectau newydd gael dechrau. Gweithiwn ar draws y Llywodraeth

a gyda Senedd y DU ynghyd ag amryw o randdeiliaid anllywodraethol¹. Rydym hefyd yn ddylanwadol yn rhyngwladol nid yn unig ag asiantaethau diwygio'r gyfraith eraill o gwmpas y byd ond gyda llywodraethau sydd o bryd i'w gilydd yn gofyn am gyngor ar sut i ddiwygio'r gyfraith, yn aml ar broblemau cymdeithasol ac economaidd sensitif².

Manteision diwygio cyfraith da

Gyda chymorth economegwyr allanol, rydym wedi dadansoddi effaith ein hargymhellion diwygio'n fanwl. Mae'r canlyniadau'n syfrdanol. Dim ond pum prosiect diwygio technegol a wnaed rhwng 2010 a 2017 sy'n rhoi gwerth net positif cyfunol o dros £3 biliwn dros ddeng mlynedd³. Bydd ein Cod Dedfrydu tra-thechnegol, fel ymarfer cydgrynhoi oedd ddim yn newid sylwedd y gyfraith, yn cynhyrchu arbedion o tua £250 miliwn dros yr un cyfnod. Rydym wedi amcangyfrif bod 11 o brosiectau rhwng 2010 a 2017 yn cyffwrdd â bywydau tua 27 miliwn o bobl, er gwell. Bydd adroddiad tra-thechnegol arall, a arweiniodd at y Ddeddf Dogfennau Masnach Electronig a basiwyd gan Senedd y DU yn 2023, yn creu arbedion o dros £1 biliwn i'r diwydiant dros y 10 mlynedd nesaf.⁴ Mae Zenzic, corff cyhoeddus / preifat cymysg sy'n goruchwyllo'r gwaith ar gerbydau awtomataidd, wedi amcangyfrif y gallai'r farchnad cerbydau awtomataidd fod yn werth £52 biliwn erbyn 2035, yn y DU yn unig.⁵ Gallai ein gwaith arloesol yn creu fframwaith rheoleiddio ar gyfer cerbydau awtomataidd helpu i ddatgloi'r farchnad hon.⁶ Yn ôl adroddiad ar yr economi ddigidol gan y Siambr Fasnach Ryngwladol ar ddogfennau masnach electronig, gallai moderneiddio'r gyfraith i ddigideiddio rhai dogfennau masnach gynhyrchu twf economaidd newydd o £25 biliwn erbyn 2024 a rhyddhau £224 biliwn mewn arbedion effeithlonrwydd.⁷

Er hynny, nid yw Comisiwn y Gyfraith yn gorff sy'n flaenllaw ym meddyliau pobl. Nid ydym yn cwyno am hyn oherwydd rydym yn fodlon chwarae rôl gyda phroffil is. Ond er hynny dylai pobl fod â dealltwriaeth well o bwy ydym ac mae felly'n bwysig i ni daflu mwy o olau ar sut y gweithiwn mewn gwirionedd. Fel y dywedodd Syr Robert Buckland y cyn Arglwydd Ganghellor yn ddiweddar "nid maes arbenigol neu bwnc sych i gyfreithwyr yn unig yw gwaith Comisiwn y Gyfraith ond mater o les a budd cyhoeddus".⁸

Hanes – sefydlu'r Comisiwn

Diwygio'r gyfraith yn Ymerodraeth Bysantiwm

Nid oes unrhyw beth newydd am asiantaethau diwygio'r gyfraith. Maen nhw'n bodoli oherwydd bod eu hangen. Daeth yr ymerawdwr Justinian i rym yn 527. Roedd cyfraith ymerodraeth Rhufain mewn dryswch llwyr. Roedd yn gorff cyfraith sylweddol. Cynhwysai hen statudau a basiwyd yn nyddiau'r weriniaeth a'r ymerodraeth gynnar; ordinhadau'r Senedd a basiwyd ar ddiwedd y weriniaeth ac yn ystod dwy ganrif gyntaf yr ymerodraeth, ysgrifau cyfreithegwyr a gawsant awdurdod gan yr ymerawdwr i ddatgan y gyfraith; a chyfreithiau mwy newydd yn cynnwys ordinhadau ymerodrol a gyhoeddwyd ym mlynnyddoedd canol a diweddarach yr ymerodraeth. Cymaint oedd yr anhrefn arni fel y penderfynodd yr ymerawdwr newydd gyfarwyddo deg o gomisiynwyr y gyfraith yn cynnwys academyddion, cyfreithwyr a swyddogion llys adnabyddus i adolygu'r gyfraith er mwyn adnabod cyfreithiau o werth parhaus a dileu'r gweddill. Wrth gyflawni'r ymarfer cydgrynhoi a thacluso hwn, y nod hefyd oedd creu cyfres o gyfreithiau mwy dealladwy a hygyrch.

Yn 530 creodd Justinian gomisiwn newydd o 16 o gyfreithwyr amlwg a aeth ati i gasglu ynghyd, manwl esbonio, symleiddio a threfnu'r gyfraith yn 50 o lyfrau neu Sylwebaeth ("Digesta"). Tua'r un pryd, cyhoeddwyd amlinelliad neu grynoded o brif elfennau cyfraith Rhufain o'r enw Egwyddorion (neu "Institutiones") Justinian. Cadeirydd y Comisiwn hwn oedd Tribonian, cyfreithegwr Bysantaidd a fu'n ymarfer fel cyfreithiwr o flaen Llys y prif ynad praetoraidd. Fe wnaeth gwaith Comisiynau Justinian arlwyyo'r ffordd ar gyfer Cod Sifil Napoleon bron i 1300 mlynedd yn ddiweddarach.

Francis Bacon, Brenin Iago'r Iaf ac Oliver Cromwell

O'r 16eg ganrif ymlaen galwodd nifer yn yr awdurdodaeth hon ar y Brenin a Senedd y DU i benodi cyfreithegwyr i symleiddio'r gyfraith.

Yn 1593 cyflwynodd Francis Bacon brosiect i Senedd y DU ar gyfer lleihau nifer y statudau. Dywedodd fod "cymaint ohonynt fel na allai'r bobl gyffredin eu hymarfer na'r cyfreithwyr eu deall yn iawn". Digwyddodd ddim byd. Yn 1607 awgrymodd Brenin Iago'r Iaf i Senedd y DU y dylent ddiweddarau'r cyfreithiau er mwyn eu gwneud "yn gliriach a mwy hysbys i'r bobl". Digwyddodd ddim byd. Yn 1616 dychwelodd Bacon at ei thema gan awgrymu creu "Comisiynwyr y Gyfraith" i adolygu a diweddarau'r cyfreithiau. Digwyddodd ddim byd. Yn 1652 sefydlodd Cromwell "Gomisiwn y Gyfraith"

wedi'i gadeirio gan Syr Matthew Hale er mwyn ystyried nodweddion "anghyfleus" yn y gyfraith. Eisteddodd y Comisiwn am bum mlynedd gan wneud cryn dipyn o waith drafftio ond, ddigwyddodd fawr o ddim byd.

Oes Fictoria – yr araith diwygio'r gyfraith fwyaf erioed

Cafodd yr hyn a ystyrir i fod yr araith enwocaf erioed ar ddiwygio'r gyfraith ei chyflwyno i Senedd y DU gan Henry Brougham ar 7 Chwefror 1828. Parodd am 6 awr a 3 munud. Bwytaodd "lond het" o orenau i gynnal ei hun (sef yr unig gynhaliath a ganiateid yn ystod sesiynau bryd hynny). Dim ond ychydig flynyddoedd ar ôl Waterloo, siaradodd am orchest Napoleon yn diwygio'r gyfraith:

"Gwelsoch ryfelwr mwya'r oes - concwerwr yr Eidal - darostyngwr yr Almaen - ffyrnigwr y Gogledd - gyfrif ei holl fuddugoliaethau digymar yn ddim, o'i gymharu â'r gamp yr ydych bellach mewn stad i'w hennill - ei weld yn condemnio pa mor oriog yw ffawd ac er gwaethaf hynny'n gallu cyhoeddi ei orchest fythgofiadwy "Bydd hanes yn fy nghofio am byth gyda'r Cod yn fy llaw". Rydych wedi ei orchfygu ar faes y gad; ymdrechwch i'w guro yn y weithred sanctaidd o heddwch. Ceisiwch ei drechu fel cyflwynydd y gyfraith ar ôl ei orchfygu mewn brwydr.

Wrth iddo gloi ei berorasiwn, cymeradwyodd y Cod i'w gynulleidfa. Daeth Brougham â'i araith i ben drwy wahodd Ei Fawrhydi i gyhoeddi Comisiwn i ymchwilio i "ddiffygion traul amser a diffygion eraill yng nghyfraith y deyrnas hon..." Wrth eistedd, cynigiodd yr Atwrnai Cyffredinol (a oedd efallai'n flinedig) y dylid gohirio. Ailgydiwyd yn y ddadl dair wythnos yn ddiweddarach. Derbyniwyd y cynnig. Ond: digwyddodd ddim byd. Ddwy flynedd yn ddiweddarach yn 1830, daeth Brougham yn Arglwydd Ganghellor ac yn 1833 sefydlodd "Gomisiwn Brenhinol i Gydgrynhai Cyfraith Statud". Adroddodd y Comisiwn yn 1835 ond: digwyddodd ddim byd.

Yn 1853 daeth yr Arglwydd Cranworth yn Arglwydd Ganghellor gan nodi ei ddymuniad i benodi pum Comisiynydd i sefydlu "Bwrdd ar gyfer Cydgrynhai a Sylwebaeth ar y Llyfr Statudau". Felly, mwy neu lai'n syth (ar ôl tair wythnos yn ei swydd), ysgrifennodd at y Trysorlys yn gofyn am £3,400 y flwyddyn, ystafell, negesydd, a nwyddau papur. Digwyddodd ddim byd.

Ac yn olaf, yr Arglwydd Gardiner a Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965

Ond nid oedd ei waith yn gwbl ofer. Ar Ddydd Ffŵl Ebrill 1965 chwifiodd yr Arglwydd Gardiner, sef yr Arglwydd Ganghellor, lythyr yr Arglwydd Cranworth yn yr awyr yn ystod dadl yn Nhŷ'r Arglwyddi ar Fil Comisiynau'r Gyfraith.⁹

Daeth Comisiwn y Gyfraith i fodolaeth er mwyn llenwi bwlch – diwygio'r gyfraith.¹⁰ Fel y dywedodd yr Arglwydd Gardiner yn ystod y ddadl:

... “efallai mai profiad eich Arglwyddi yw nad yw pethau'n digwydd mewn bywyd oni bai fod rhywun yn gyfrifol am eu gwneud. Ni fu gan neb erioed gyfrifoldeb yn Lloegr i sicrhau bod ein cyfraith mewn trefn dda ac yn cael ei diweddarau.

Pan wnaeth yr Arglwydd Gardiner y sylw hwn, nid oedd yn anwybyddu'r cyfraniad a wnaeth y barnwyr at raddol ddatblygu'r egwyddor gyfreithiol. Roedd yn meddwl yn nhermau llawer mwy o sylfaenol o ddiwygio'r gyfraith yn ei hanfod.¹¹

Bod yn ddefnyddiol

Pan sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith yn 1965, rhoddwyd cryn bwyslais ar greu Comisiynwyr annibynnol ond roedd diddordeb hefyd mewn gweld a fydden nhw'n cynnig argymhellion diwygio a fyddai'n dderbyniol i'r Llywodraeth ac a fyddai'n cael eu gweithredu: A fyddai'r Comisiwn yn dod yn dŵr ifori a oedd yn poeni mwy am fod yn annibynnol nag am ddiwygio mewn gwirionedd? Gwnaed sylw craff gan un sylwebydd, sef pe bai'r Comisiwn ond yn cynhyrchu gwaith o ddiddordeb academiaidd y “byddai ei annibyniaeth yn gostus iawn”. Ond pe bai'n llwyddo i gydbwyso annibyniaeth â diwygiadau a fyddai'n dderbyniol yn farnwrol a deddfwriaethol, y “byddai ei ddyfodol yn eithriadol ddisglair”¹².

Diddorol bryd hynny, fel heddiw, oedd cydnabod mai un o gryfderau pwysig Comisiwn cryf fyddai mynd i'r afael â phynciau “dadleuol”. Gorwedda'r cryfder hwnnw yn y ffaith y gallai dderbyn sylwadau gan unrhyw barti budd, eu dadansoddi o safbwynt gwrthrychol ar sail tystiolaeth a gasglwyd yn ystod y broses adolygu, cyn mynd ati i egluro'n dryloyw pam yr oedd yn derbyn neu'n gwrthod y ddadl. Gallai Comisiwn annibynnol dynnu'r gwres allan o ddadl, er enghraifft: “...gallai roi adroddiad diduedd

ar y sefyllfa gyfreithiol bresennol, a allai fod wedi mynd ar goll mewn dadl hir ac ymfflamychol”.¹³

Hefyd o ddiddordeb i ni heddiw yw cydnabod, drwy fynd i'r afael â phynciau “dadleuol”, bod y Comisiwn yn mentro cael ei weld i fod yn “ochri” ag un ochr i'r ddadl neu'r llall gan felly roi ei annibyniaeth yn y fantol. Yr ateb oedd bod yn rhaid i'r Comisiynwyr fod yn “ochelgar” neu, mewn geiriau eraill, ymarfer “crebwyll”.¹⁴

Fel yr ysgrifennodd Mr Ustus Scarman (fel yr oedd bryd hynny), Cadeirydd cyntaf Comisiwn y Gyfraith, yn 1969, os byddai'r Comisiwn yn aros yn ymwybodol o'i gyfyngiadau, gallai wneud “cyfraniad gwerthfawr i ddatrys problemau cymdeithas”. Byddai hyn drwy'r broses o “ymgyngori ac ymchwil ac fel cyfrwng i gasglu a chydgrynhoi gwybodaeth wedi'i hennill o feysydd eraill fel y gwyddorau cymdeithasol ac economaidd”.

Mae hanes wedi sefydlu nad yw Comisiwn beiddgar, annibynnol a diduedd, sy'n gwneud argymhellion clir ar faterion anodd a dadleuol, yn colli ymddiriedaeth y cyhoedd. I'r gwrthwyneb, disgwylir a llwyddwn i ddod i gasgliadau clir, ac ni arweiniodd hyn at golli unrhyw ffydd ynom o du'r Llywodraeth, Senedd y DU, y proffesiynau na'r cyhoedd.

Y fframwaith statudol

Ccawsom ein creu gan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965. Deddf Fframwaith yw hon, yn fawr ar egwyddor, byr ar fanylion. O'r herwydd, mae wedi profi i fod yn fesur eithriadol o ddeheuig a hyblyg.

Creodd y Ddeddf ddau Gomisiwn: Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr, a Chomisiwn y Gyfraith yr Alban. Pan gawsant eu creu, nid oedd y syniad o ddatganoli'r gyfraith mewn golwg. Mae hynny wedi newid a bellach mae corff cynyddol o gyfraith Cymru ddatganoledig sy'n golygu mai ni yw Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr ar gyfer y rhan fwyaf o brosiectau, ond os yw prosiect yn ymwneud â chyfraith wedi'i datganoli i Gymru, mewn gwirionedd Comisiwn y Gyfraith Cymru'n unig ydym. Yn yr un modd, oherwydd y corff cynyddol o gyfraith Cymru ddatganoledig, mae corff cynyddol o gyfraith sydd ond yn berthnasol i Loegr. Gallwn hefyd felly gyflawni prosiect sydd wedi'i gyfyngu o ran cwmplas i'r gyfraith sy'n berthnasol i Loegr.¹⁵

O dan y Ddeddf, mae gan y Comisiwn bump o Gomisiynwyr llawn amser, gan gynnwys y Cadeirydd, i gyd wedi eu penodi gan yr Arglwydd Ganghellor. Dylai fod gan y Comisiynwyr brofiad o weithio yn y proffesiwn

cyfreithiol, academia neu'r farnwriaeth. Mae'r Cadeirydd yn farnwr yn yr Uchel Lys neu'r Llys Apêl; yn ôl protocol, yr olaf.¹⁶

Dyletswydd flaenoriaethol y Comisiwn yw adolygu cyfraith Cymru a Lloegr yn barhaus

er mwyn ei datblygu a'i diwygio'n systematig gan gynnwys, ac yn enwedig, codeiddio'r gyfraith, dileu unrhyw anghysondeb, diddymu deddfwriaeth ddiangen ac sydd wedi darford ei hoes, lleihau nifer y deddfiadau ar wahân a symleiddio a moderneiddio'r gyfraith yn gyffredinol.¹⁷

I'r pwrpas hwn, dyletswyddau'r Comisiwn yw:

- 1 Ystyried unrhyw gynigion i ddiwygio'r gyfraith a gyflwynir neu a gyfarwyddir iddynt;
- 2 Paratoi argymhellion ar gyfer rhaglenni diwygio'r gyfraith;
- 3 Paratoi biliau drafft neu ddogfennau eraill ar gyfer y rhaglenni hyn;
- 4 Paratoi rhaglenni ar gyfer cydgrynhoi neu adolygu'r gyfraith statud;
- 5 Rhoi cyngor cyfreithiol i adrannau'r llywodraeth ar ddiwygio'r gyfraith; a
- 6 Archwilio systemau cyfreithiol gwledydd eraill am wybodaeth a fyddai'n hwyluso rhaglenni diwygio'r gyfraith.¹⁸

Diwygio'r gyfraith yn dda

Beth a olygir wrth "da"?

Mae tasg y Comisiwn o dan y Ddeddf yn adlewyrchu realiti gwleidyddol. Mae llywodraethau'n datgan eu huchelgais ddeddfwriaethol mewn manifestos etholiadol. Gall llywodraethau wneud diwygiadau pellgyrhaeddol a chenedliadol. Fodd bynnag, mae llywodraethau mewn grym yn tueddu i gael eu taflu gan restr hir o bwysau allanol gartref a thramor ac un o dasgau hanfodol unrhyw Lywodraeth yw rheoli'r amryw argyfyngau a gofynion sydd arni ar y pryd. Hyd yn oed gyda phob ewyllys da yn y byd, prin iawn o amser sydd i ddiwygio'r gyfraith drwy ddeddfwriaeth newydd, pa mor ddymunol bynnag fyddai gwneud hynny.

Hefyd, mae rhai diwygiadau sydd mor gymhleth a swmpus fel eu bod yn her anorchfygol bron i Senedd y DU. Nid yw hyn yn newydd o gwbl. Roedd yr hanesydd cyfansoddiadol AV Dicey yn ei *Law of the Constitution*

yn 1885 yn condemnio pa mor “feichus ac amleiriog yw cyfraith statud Lloegr” a hynny “yn aml iawn oherwydd ymdrechion ofer Senedd y DU i benderfynu ar fanylion unrhyw newidiadau deddfwriaethol mawr”. Hyd yn oed erbyn diwedd oes Fictoria, roedd cymdeithas wedi mynd mor gymhleth fel ei bod yn anodd iawn i'r ddeddfwrfa symleiddio cymhlethdod y gyfraith.

Nod Comisiwn y Gyfraith yw llenwi'r bwlch a adawyd gan Lywodraeth a chynnig atebion i'r problemau y tynnodd Dicey sylw atynt drwy gyhoeddi “cyfraith dda” glir a chroyw. Yn y blynyddoedd diwethaf gwnaethom hynny drwy ganolbwyntio ar sut orau y gallwn wasanaethu'r “wladwriaeth”, yn ei hystyr ehangaf.

Pan fydd y Comisiwn yn ystyried derbyn gwahoddiad i gyflawni prosiect diwygio'r gyfraith, o ystyried ein hadnoddau prin, lluniwn farn am ba fuddiol fyddai'r prosiect, pe bai'n cael ei weithredu.

Ein man cychwyn yw ystyried rôl diwygio'r gyfraith mewn cymdeithas. Gall diwygio'r gyfraith yn dda greu budd sylweddol i'r cyhoedd p'un ai'n ariannol, cymdeithasol, tegwch, hapusrwydd neu'n fudd arall. Fel y mae ein hasesiadau effaith economaidd yn ei ddangos yn gyson, gall diwygio'r gyfraith yn dda arbed arian i'r Llywodraeth ac i gymdeithas drwy greu systemau mwy effeithlon a sicr; ond gall hefyd ddatgloi potensial economaidd a chreu cyfoeth.

Fodd bynnag, credwn yn gryf nad mater o arian yn unig yw diwygio'r gyfraith yn dda. Mater ydyw o wella rhyddid personol a hapusrwydd oherwydd, er enghraifft, bod mwy o ddewis o ran sut y mae person yn byw eu bywyd. Mater o sicrhau mynediad gwell at gyfiawnder a gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch a sicr i'r rhai y mae'n berthnasol iddynt. Mater o greu cyfreithiau ar faterion sensitif neu ddadleuol sy'n barhaus ac yn rhoi neges glir, er enghraifft ar warchod yr amgylchedd. Mater o greu cyfreithiau y mae'r cyhoedd yn teimlo'n hyderus ynddynt oherwydd bod y broses a arweiniodd at eu mabwysiadu'n deg a gwrthrychol gan ymgynghori'n helaeth â'r cyhoedd. Mater o greu cyfreithiau sy'n adlewyrchu a pharchu cymysgedd cymdeithasol, diwylliannol ac ethnig cymdeithas, a gwarchod pobl fregus rhag y rhai sy'n ystyried eu hunain i fod yn anorchfygol. Nid oes un rhestr o amodau ar gyfer diwygio'r gyfraith yn dda.

Diwygio'r gyfraith yn dda ac atebolrwydd democrataidd

Dylai diwygio'r gyfraith yn dda hefyd fod yn ddemocrataidd. Fel yr egluraf isod, mae'r Comisiwn yn derbyn ei waith mewn dwy ffordd wahanol – un drwy gytuno â'r Llywodraeth ar raglen diwygio'r gyfraith. Pan geisiwn gytuno

ar raglen, dechreuwn drwy siarad yn faith â rhanddeiliaid budd oddi mewn ac allan i Lywodraeth. Yna lansiwn ymgynghoriad gan adnabod themâu diwygio posib, a gofyn am sylwadau. Wrth baratoi ein 14eg rhaglen, derbyniwyd tua 200 o gynigion manwl ar gyfer diwygio'r gyfraith, yn bennaf gan grwpiau sy'n arbenigwyr yn eu maes. Derbyniwyd hefyd nifer o awgrymiadau gan aelodau'r cyhoedd, yn aml iawn drwy lythyr neu e-bost. Gwnaed ymdrech enfawr wedyn i fanwl-gyweirio'r cynigion a gwneud ymchwil bellach iddynt. Roedd yn syfrdanol faint o syniadau diwygio gwirioneddol dda a gyflwynwyd i ni. Democratiaeth ar waith go iawn. Pan drafodwn brosiectau posib gyda gweinidogion ac adrannau wedyn, ac egluro bod problemau sylweddol yn y maes wedi eu hadnabod gan y cyhoedd, mae gan y cynnig bwysau ychwanegol.

Gweithiwn hefyd yn llwyr ar sail tystiolaeth. Mae adroddiadau'r Comisiwn yn seiliedig ar ymarferion ymgynghori dwys. Wedi eu rhesymu'n llawn ac yn cyfeirio'n gyson at y dystiolaeth ategol. Yn aml iawn byddwn yn cyhoeddi'r dystiolaeth a anfonwyd atom. Pan roddir ein hadroddiadau gerbron gweinidogion a Senedd y DU, mae maint yr ymgynghori'n bur amlwg. Mae ein dadansoddiad o'r ymatebion i'r ymgynghori, ar draws holl amrediad barn y cyhoedd, arbenigwyr cyfreithiol a grwpiau sy'n cynrychioli pobl yr effeithir arnynt, yna'n goleuo ein hargymhellion ar gyfer diwygio'r gyfraith.¹⁹

Mae hefyd yn bwysig deall nad oes unrhyw beth pur am yr ymarfer o ddiwygio'r gyfraith. Yn ei hanfod, celfyddyd yr hyn sy'n gweithio ac sy'n bosib ydyw a phur anaml y cynigir un ateb posib i broblem. Ein gwaith ni yw argymhell ateb sy'n adlewyrchu'r ffordd ymarferol orau ymlaen, drwy wneud dadansoddiad dwys o'r dystiolaeth a gyflwynwyd gan ymgynghoreion.

Ac wrth gwrs, nid yw'r Comisiwn yn gorff deddfu. Ni sy'n argymhell diwygiadau i'r gyfraith ond Senedd y DU sydd â'r gair olaf. Mae'r Llywodraeth a Senedd y DU yn rhoi ffydd yn ein gwaith am yr union reswm ein bod yn ymgynghori mor ddwys, yn ymatebol i randdeiliaid a bod yr atebion a gynigiwn yn adlewyrchu'r dystiolaeth a roddwyd ger ein bron. Mae proses ddemocrataidd felly'n arwain at argymhelliad diwygio i Lywodraeth wedi'i hethol yn ddemocrataidd sy'n cyflwyno'r cynnig i Senedd y DU wedi'i hethol yn ddemocrataidd. Yn ein gwaith, teimlwn ein bod yn rhan o guriad calon y ddemocratiaeth honno.

Pwy ydym: Y dramatis personae

Y Cadeirydd

O dan Ddeddf 1965 rhaid i'r Cadeirydd fod yn aelod o'r Uchel Lys neu'r Llys Apêl er, yn ymarferol, mae'r Cadeirydd bob tro'n farnwr yn y Llys Apêl. Mae'r rôl yn llawn amser er bod y Cadeirydd weithiau'n eistedd yn y Llys Apêl.

Fel barnwr llys, mae gan y Cadeirydd ddwy ddyletswydd. Y gyntaf yw dyletswydd o deyrngarwch i'r Brenin ac mae'n golygu gwasanaethu'n wirioneddol "yn unol â'r gyfraith". Yr ail yw'r llw barnwrol sef "gwneud cyfiawnder â phobl o bob math yn unol â chyfreithiau a defnyddiau'r deyrnas hon, heb ofn na ffafr, hoffter na malais".

Mae'r ddwy ddyletswydd yr un mor berthnasol i Gomisiwn y Gyfraith ag i'r rôl farnwrol. Mae swydd uchel y Cadeirydd yn wrthglawdd i'w annibyniaeth. Ar ôl eu penodi, daw barnwyr y Llys Apêl yn Gyfrin Gynghorwyr sydd, o dan ein cyfansoddiad anysgrifenedig, yn rhoi breintiau neilltuol iddynt. Ni all Gweinidogion y Goron, sydd hefyd yn Gyfrin Gynghorwyr, wrthod cyfarfod â chyd-Gyfrin Gynghorwyr a rhaid iddynt ymateb i lythyrau ganddynt²⁰. Pan ddeuthum gyntaf yn Gadeirydd, cefais gyngor gan y Cadeirydd blaenorol bod y bygythiad o anfon llythyr gan Gyfrin Gynghorwr yn arf bwerus yn arfdy'r Cadeirydd, yn enwedig pe bai'r llythyr yn cael ei wneud yn gyhoeddus.

Mae'r Cadeirydd yn chwarae rôl ganolog ym mhob agwedd ar waith y Comisiwn. Mae rôl y Cadeirydd wedi'i rhannu tua 50:50 rhwng gwaith 'edrych i mewn' yn canolbwyntio ar wahanol brosiectau diwygio parhaus, a gwaith 'edrych tuag allan'.

Mae'r gwaith mewnol yn golygu gweithio'n agos â Chomisiynwyr a chyfreithwyr ar brosiectau unigol. Gall hyn olygu bod yn 'advocatus diaboli' ar fater, neu fynychu cyfarfodydd rhanddeiliaid. Ar un achlysur, treuliais ddiwrnod gyda'r Comisiynydd a'r tîm ar brosiect cyfraith droseddol sensitif. Ar fwrdd gwyn, rhoesom ein barn am beth oedd y brif theori ar gyfer diwygiad arfaethedig i'r gyfraith. Ar ddiwedd diwrnod hir, roeddem wedi diystyru'r holl feddwl blaenorol ac wedi adnabod egwyddor hanfodol newydd fel sail ar gyfer creu fframwaith deddfwriaethol. Gall rôl y Cadeirydd hefyd fod yn un o hwyluso dadl a thrafodaeth.

Mae'r Cadeirydd hefyd yn llywyddu cyfarfodydd adolygu gan gymheiriaid gyda Chomisiynwyr ac, wrth gwrs, y Bwrdd.²¹

Yn allanol, gallai'r Cadeirydd arwain trafodaethau ar gyfer prosiectau newydd gyda gweinidogion, amlygu diffygion, cwrdd â Seneddwyr y DU, arwain trafodaethau â'r uwch-farnwriaeth, rhoi tystiolaeth o flaen pwyllgorau

Seneddol y DU, mynychu cyfarfodydd rhanddeiliaid, arwain trafodaethau â dirprwyaethau o dramor neu asiantaethau diwygio'r gyfraith, ayyb.

Yn greiddiol i holl waith y Cadeirydd, fodd bynnag, yw'r ddyletswydd i amddiffyn annibyniaeth y Comisiwn.

Y Comisiynwyr

Penodir y Comisiynwyr gan y Goron drwy gystadleuaeth agored²². Mae pedwar Comisiynydd maes pwnc. Nid yw Deddf 1965 yn nodi'n union beth ddylai eu harbenigedd fod. Ar hyn o bryd mae'r Comisiynwyr yn delio â'r canlynol: (i) cyfraith eiddo, teulu ac ymddiriedolaethau; (ii) cyfraith droseddol; (iii) cyfraith fasnachol a chyffredin; a (iv) cyfraith gyhoeddus a'r gyfraith yng Nghymru. Nid yw'r term "cyfraith gyhoeddus" yn cyfeirio at gyfraith weinyddol ond at unrhyw fater o gyfraith a fyddai'n effeithio ar y berthynas rhwng yr unigolyn a'r wladwriaeth. Mae'n cynnwys amrediad eang o gyfundrefnau rheoliadol. Mae Comisiynwyr yn arwain ar greu polisi gyda phob prosiect yn eu tîm. Nid yw gwaith pob tîm yn 'gwbl seiliedig' ac yn aml iawn mae Comisiynwyr yn rhoi cyngor ac arweiniad i dimau eraill.

Mae gan y rôl gyfoeth ac ehangder anhygoel. Mae Comisiynydd yn ymgysylltu'n weithredol â gweinidogion, swyddogion a Seneddwr y DU ar brosiectau newydd a pharhaus. Maen nhw'n cyfarwyddo ac arwain y broses ymgynghori, yn cyfarfod â'r cyhoedd, y wasg a'r cyfryngau, yn goruchwyllo a chyfarwyddo'r broses o greu'r polisiâu sydd i'w cynnwys yn y papurau ymgynghori drafft a'r adroddiadau a gyflwynir i'w hadolygu gan gymheiriaid. Maen nhw'n flaenllaw yn y broses o lywio deddfwriaeth drwy Senedd y DU a Senedd Cymru²³ ac yn cyfrannu at greu strategaeth y Comisiwn ar gyfer y dyfodol.

Fel y Cadeirydd, ni phenodir Comisiynwyr am eu barn bersonol. Maen nhw'n cael eu dewis am eu sgiliau cyfreithiol a phroffesiynol. Daw Comisiynwyr yn ffigyrau amlwg yn San Steffan, y Llywodraeth, y farnwriaeth a manau eraill. Penodir Comisiynwyr am dymor o bum mlynedd. Fodd bynnag gellir ei adnewyddu ac yn aml iawn mae Comisiynwyr yn aros yn eu swyddi am 10 mlynedd. O ystyried pa mor hir y gall deddfu ei gymryd, mae hyn yn bwysig. Gall Comisiynydd yn ei dymor cyntaf etifeddu prosiectau gan ragflaenydd ond bydd cyn bo hir yn awyddus i arwain prosiectau newydd. Gall cyflwyno'r gyfraith i'w diwygio gymryd 5 neu 6 blynedd yn hawdd.

Yn ystod tymor cyntaf, bydd Comisiynydd yn dysgu am dechnegau deddfwriaethol ac ymgynghori gan ddod yn ddeheuig mewn ymgysylltu â rhanddeiliaid, gweithdrefnau Seneddol a sut i gael y gorau allan o Whitehall.

Bydd yn dod i adnabod y prif chwaraewyr ar lwyfannau llywodraethol, Seneddol a barnwrol yn ogystal â'r prif randdeiliaid. Y bedydd tân hirfaith hwn fydd y sylfaen amhrisiadwy i unrhyw ail dymor. Yn greiddiol, mae'n brofiad sydd ar gael i'r Comisiwn i gyd ac yn cael ei rannu rhwng y Comisiynwyr. Mae gwerth mawr i'r Comisiynwyr o gael Comisiynwyr ar eu hail dymor yn eu canol. Ni ddylir byth disytyru gwerth y cof sefydliadol a holl ddoethineb a phrofiad Comisiynwyr o'r fath.²⁴

Gall llwyth gwaith Comisiynydd fod yn enfawr. Yn ôl fy ymchwil, mae'n ymddangos yn y gorffennol bod gan Gomisiynwyr efallai dri phrosiect parhaus ar y gweill ar unrhyw adeg. Mae'n gyffredin erbyn hyn i Gomisiynydd fod â phump neu chwech o brosiectau ac weithiau mwy. Mae'r pwysau amser y mae'r Comisiwn yn gweithio iddynt ar brosiectau'n drymach heddiw nag o'r blaen. Ar ben hyn, mae twf y cyfryngau cymdeithasol yn golygu bod llawer mwy o bobl yn awyddus i gyfathrebu â'r Comisiwn. Nid yn unig y mae'n rhaid i Gomisiynydd redeg nifer fawr o wahanol brosiectau ond cyfrannu hefyd at y broses adolygu gan gymheiriaid, sy'n waith manwl a thrwm o ran amser. Mae pob dogfen sy'n gadael y Comisiwn fel dogfen Gomisiwn ffurfiol yn cael ei chytuno gan bob un o'r pum Comisiynydd yn dilyn adolygu gan gymheiriaid.²⁵

Pan oedd Bil Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn cael ei drafod yn Senedd y DU, awgrymwyd y dylid cael chwe Chomisiynydd (pump a Chadeirydd). Ar ôl ei ddeddfu, daeth hyn yn bedwar a Chadeirydd. Mae capasiti'r Comisiwn wedi'i gyfyngu gan faint o brosiectau y gall y Comisiynwyr gyda'i gilydd ymdopi â nhw'n ymarferol. Mae ein gwaith felly wedi'i gyfyngu o ran capasiti. Mae'r cyfyngiad hwn ar nifer y Comisiynwyr yn creu tagfa strwythurol yn y Comisiwn.

Cyfreithwyr diwygio'r gyfraith

Mae gan bob Comisiynydd dîm o gyfreithwyr a chynorthwyr ymchwil, wedi eu harwain gan Bennaeth Tîm. Un o nodweddion ein ffordd o weithio yw mai timau bach sy'n rhedeg y rhan fwyaf o'r prosiectau. Gallai fod gan dîm prosiect arferol un cyfreithiwr (neu ddau) sy'n rheoli'r prosiect ac o leiaf un cynorthwyr ymchwil. Mae'r tîm i gyd yn gweithio gyda, ac yn adrodd i Bennaeth y Tîm ac yn y pen draw i'r Comisiynydd. Mae ein cyfreithwyr yn ymgolli yn eu prosiectau. Maen nhw'n dod i adnabod y rhanddeiliaid yn dda. A hefyd yn creu cysylltiadau â chyfreithwyr adrannol yn Whitehall neu Lywodraeth Cymru. Nhw sy'n gyfrifol am redeg y prosiect, sy'n cynnwys trefnu a mynychu cyfarfodydd â rhanddeiliaid, bod mewn cyswllt ag adrannau

yn Whitehall a Llywodraeth Cymru, derbyn a dadansoddi sylwadau gan randdeiliaid, ymchwilio i'r gyfraith yn y DU ac yn rhyngwladol, gweithio ar bapurau ymgynghori drafft ac adroddiadau fydd yn cael eu cyflwyno maes o law i'w hadolygu gan gymheiriaid, a helpu i baratoi briffiau ar gyfer Comisiynwyr, er enghraifft wrth roi tystiolaeth i bwyllgorau Senedd y DU neu Senedd Cymru.

Fel Cadeirydd dw i'n edmygus iawn o sgiliau ac arbenigedd y staff yn eu gwaith. Nid oes corff tebyg yn unlle ar draws Llywodraeth o arbenigwyr diwygio'r gyfraith sy'n gallu datgymalu cyfundrefnau deddfwriaethol hen a gwael mor greffus ac yna eu hail-greu'n ofalus a'u troi'n gyfreithiau modern, perthnasol ac ymarferol.

Penaethiaid Tîm

Mae Penaethiaid Tîm, sy'n aml wedi treulio blynyddoedd yn rhedeg prosiectau diwygio'r gyfraith fel cyfreithwyr tîm, yn gyfrifol am roi arweiniad i'r tîm a chefnogi eu Comisiynydd i gyflawni ei rôl ef neu hi. Mae'r rôl yn gofyn am wybodaeth drylwyr o'r holl feysydd prosiect a gyflawnir gan gyfreithwyr yn y tîm. Mae Penaethiaid Tîm yn chwarae rôl flaenllaw gyda rhanddeiliaid yn holl brosiectau'r tîm, yn cael cyswllt parhaus ag adrannau'r Llywodraeth i drafod prosiectau unigol a datblygu rhai newydd, ac yn goruchwyllo'r dasg o ddrafftio cyhoeddiadau pob prosiect. Mae eu profiad a chrafter yn helpu'r tîm i ganfod atebion creadigol i broblemau polisi cyfreithiol. Mae syniadau'n cael eu profi a'u herio yn y tîm cyn cyflwyno drafftiau i'r Comisiynwyr ar gyfer adolygu gan gymheiriaid. Mae Penaethiaid Tîm yn ymgysylltu'n uniongyrchol â'u Comisiynydd ond hefyd yn siarad yn rheolaidd a rhoi cyngor i'r Cadeirydd a'r Prif Weithredwr. Maen nhw'n mynychu cyfarfodydd rheolaidd y Comisiynwyr ac uwch-reolwyr eraill.

Pennaeth y Gwasanaethau Cyfreithiol

Mae un o'r Penaethiaid Tîm hefyd yn Bennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol gan weithio'n agos â'r Cadeirydd a'r Prif Weithredwr ar ddiwygio'r gyfraith yn strategol a materion rheolaeth fewnol. Mae'r Pennaeth Cyfreithiol hefyd yn cynrychioli'r Comisiwn wrth ddelio â rhanddeiliaid cyfreithiol oddi mewn ac allan i Lywodraeth, ar ystod o faterion allanol. Mae'n cynnwys chwarae rôl flaenllaw yng ngwaith rhyngwladol y Comisiwn, a drafodir ym Mhennod 10. Yn fewnol, mae'r Pennaeth Cyfreithiol yn gyfrifol am ddatblygu a chyhoeddi ymarfer gorau ar ddiwygio'r gyfraith ar draws y timau.

Cynorthwyyr Ymchwil

Recriwtiwn rhwng 15 a 18 o Gynorthwyyr Ymchwil (“RA”) yn flynyddol. Fel arfer, cyfreithwyr ifanc eithriadol dalentog sydd newydd orffen prifysgol neu waith ôl-radd yw’r rhain, neu gyfreithwyr neu fargyfreithwyr newydd gymhwyso, er y daw ymgeiswyr mwy profiadol atom ar ôl newid gyrfa weithiau. Maen nhw weithiau’n dod o dramor. Maen nhw’n treulio blwyddyn neu ddwy gyda ni’n gweithio ar brosiectau penodol gyda’r tîm dan oruchwyliaeth aelodau mwy profiadol o’r tîm. Mae cystadlu chwyrn am y llefydd hyn. Yn 2022 cawsom dros 500 o ymgeiswyr am 15 lle. Recriwtiwn yn ddall i enw a manylion prifysgol er mwyn gwella amrywiaeth.²⁶ Mae staff RA yn gwneud cyfraniad rhyfeddol at fywyd y Comisiwn, yn broffesiynol a chymdeithasol.

Cwnsleriaid Seneddol

Mae Cwnsleriaid Seneddol hefyd yn gweithio ochr yn ochr â’n timau diwygio’r gyfraith. Y person cyntaf i gael ei benodi i ddrafftio holl filiau’r Llywodraeth oedd William Pitt yn 1833. Sylfaenwyd Swyddfa Cwnsleriaid Seneddol (OPC) y Trysorlys yn 1869. Mae’r Comisiwn yn freintiedig bod ganddo gwnsler ar secondiad o’r OPC yn gweithio gyda ni. Fel unigolion rydym yn eu cynnwys yn fanwl yn ein gwaith dydd i ddydd. Maen nhw’n rhoi cyngor amhrisiadwy i’r Cadeirydd, Comisiynwyr a’n cyfreithwyr ar ystod eang o faterion, er enghraifft ar y math o atebion i broblemau y gellir eu trosi hawsaf i iaith ddeddfwriaethol a sut orau i “drin” y “peiriant” Seneddol. Gyda llawer o’n prosiectau, paratown fil drafft ochr yn ochr ag adroddiad. Mae gwneud y ddau beth ar yr un pryd yn beth da. Gall cyfreithwyr brofi syniadau gyda chwnsleriaid Seneddol wrth iddyn nhw esblygu. Mae cwnsleriaid yn cyfrannu at ein hymarferion adolygu gan gymheiriaid. Maen nhw’n cynnig ffordd a phersbectif newydd a gwahanol i’r Comisiynwyr gan gyfrannu arbenigedd mewn drafftio deddfwriaeth a chrafter i’r broses Seneddol.

Bwrdd Comisiwn y Gyfraith

Mae gan y Comisiwn Fwrdd sy’n cynnwys Comisiynwyr, uwch-aelodau staff a thri Aelod Bwrdd anweithredol. Mae’n cyfarfod yn rheolaidd.²⁷ Mae gan y Bwrdd rôl mewn materion llywodraethu a sefydliadol. Nid oes ganddo rôl mewn creu polisi ar brosiectau diwygio’r gyfraith unigol. Fodd bynnag, mae’r Comisiwn yn ennill gwerth mawr o’i Aelodau Bwrdd anweithredol, sy’n cyfrannu eu profiad a’u doethineb ar ystod o faterion pwysig yn hael. Er

enghraifft, yn y blynyddoedd diwethaf maen nhw wedi helpu i'n cyngori ar: Cysylltiadau Seneddol; strategaeth gyfathrebu; amrywiaeth a chynhwysiant; cysylltiadau â rhanddeiliaid penodol; a materion recriwtio a llywodraethu. Mae eu gwerth i'r Comisiwn yn gorwedd yn ehangder eu rhwydweithiau a chysylltiadau, eu profiad o Lywodraeth a Senedd y DU, ac yn eu gwybodaeth a'u sgiliau'n delio â'r cyfryngau a chyfathrebu.

Y Prif Weithredwr

Mae rôl y Prif Weithredwr yn greiddiol i bopeth a wnawn. Mewn sefydliad bach fel y Comisiwn, mae gan y Prif Weithredwr sgôp i gael ei gynnwys yn fanwl ar draws holl waith y sefydliad. Ar hyn o bryd mae swydd y Prif Weithredwr wedi'i rhannu. Mae'n fodel a welir yn gynyddol ar draws Whitehall. O safbwynt y Cadeirydd, mae'n cynnig dwy ffynhonnell gyngor a phrofiad. Gan amlaf mae gan Brif Weithredwyr wybodaeth helaeth o Whitehall, Senedd y DU a'r farnwriaeth gan roi cyngor ar bopeth, yn fewnol ac allanol. Nhw yw'r pwynt cyswllt cyntaf i'r Cadeirydd ar gyfer holi barn. Maen nhw'n arwain ar faterion adnoddau dynol a materion sefydliadol eraill. Maen nhw hefyd yn llysgenhadon polisi mewn ffordd. Er enghraifft, mewn Protocol a gytunwyd yn 2015 gyda Gweinidogion Cymru ar ddiwygio cyfreithiau a ddatganolwyd, y Prif Weithredwr yw'r prif bwynt cyswllt.

Y Tîm Cymorth

Mae gan y Comisiwn dîm cymorth bach iawn sy'n gyfrifol am ochr weithredol a chorfforaethol y sefydliad, gan sicrhau bod y Comisiwn yn cael ei redeg yn effeithiol ac effeithlon. Mae gan y tîm ystod eang ac amrywiol o gyfrifoldebau gan gynnwys cyfrifyddu, rheoli gwybodaeth a rheoli cofnodion, adnoddau dynol, cyfathrebu mewnol ac allanol, rhoi cymorth personol i'r Comisiynwyr ac amrywiaeth a chynhwysiant. Mae'r Comisiwn wedi gwneud ymdrechion i wneud ei dîm cymorth mor effeithlon â phosib a gwario llai felly ar ein gwaith di-reng flaen. I wneud hyn mae angen i'n Tîm Gwasanaethau Corfforaethol weithio'n hynod hyblyg ac unffurf.

Sut y derbyniwn ein gwaith

Derbyniwn ein gwaith mewn dwy ffordd. Rwyf eisoes wedi cyfeirio at raglenni a negodwn ac a gytunwn o bryd i'w gilydd â'r Llywodraeth. Yn ddelfrydol dylai rhaglen gynnwys cymysgedd o wahanol fathau o brosiectau y gall y Comisiwn gynllunio a dyrannu adnoddau iddynt dros gyfnod hir

o amser. Nid dyma'r cyfrwng gorau felly i gytuno ar brosiectau mwy brys sydd efallai'n ymwneud â materion cymdeithasol, economaidd, technegol, amgylcheddol mwy diweddar, er enghraifft.

O'r herwydd derbyniwn hefyd gyfeiriadau *ad hoc* gan weinidogion am brosiectau y tu allan i gyfyngiadau rhaglen. Yn y blynyddoedd diwethaf mae canran uchel o'n gwaith wedi dod drwy gyfeiriadau o'r fath.

Yn unol â Phrotocol a gytunwyd rhwng y Llywodraeth a'r Comisiwn yn 2010, ni fyddwn yn cynnwys prosiect mewn rhaglen, na'n derbyn cyfeiriad *ad hoc*, oni bai fod y Llywodraeth wedi mynegi'n ffurfiol ei bod o ddifrif yn bwriadu diwygio'r gyfraith yn y maes hwnnw. Gelwir hyn yn "gymorth Protocol".

Un enghraifft o brosiect brys *ad hoc* y cytunom i'w dderbyn oedd cyfeiriad a wnaed i ni gan Lywodraeth Cymru ar domenni glo yng Nghymru. Yn Chwefror 2020 yn dilyn stormydd Ciara a Dennis, cafwyd tirlithriadau ar domenni glo. Pasiwyd y ddeddfwriaeth a oedd mewn grym ar y pryd yn dilyn trychineb Aberfan yn 1966 pan gwmpodd tomen lo ar ben ysgol gynradd gan ladd 116 o blant a 28 o oedolion. Roedd y gyfraith yn ymwneud ag amser pan oedd y diwydiant glo yn ei anterth. Ni chreodd fframwaith ar gyfer rheoli tomenni glo segur yn yr 21ain ganrif. Roedd gwaith ymchwil yn dangos bod tua 2500 o domenni glo segur yng Nghymru, y rhan fwyaf yn nwylo preifat. Roedd rhai'n dyddio'n ôl i oes y Rhufeiniaid a rhai mewn cymoedd uwchben trefi a phentrefi. Mae newid hinsawdd wedi cyflwyno risg o fwy o law'n disgyn a hyn, yn ei dro, wedi cynyddu'r risg o wneud tomenni glo'n ansefydlog.

Ym mis Hydref 2020, gofynnodd Weinidogion Cymru i'r Comisiwn gyflawni prosiect i greu fframwaith newydd ar gyfer rheoli a rheoleiddio'r tomenni hyn. Roedd brys gwirioneddol am y prosiect o gofio bod y pwnc yn un hynod emosiynol a'r bygythiad real a thaer oddi wrth newid hinsawdd. Cytunom i gwblhau'r prosiect yn gynt mewn 12-15 mis a daeth y Comisiwn o hyd i adnoddau i ddechrau mwy neu lai'n syth ar y prosiect. Cyflwynwyd papur ymgynghori ar 9 Mehefin 2021 a chyhoeddwyd ein hadroddiad terfynol yn cynnwys argymhellion manwl ar 24 Mawrth 2022.

Comisiwn y Gyfraith ac annibyniaeth

Mae annibyniaeth y Comisiwn yn gwbl sylfaenol i'w lwyddiant a'i effeithiolrwydd ac, felly, i fod yn gallu cynhyrchu gwaith o'r ansawdd gorau a'r defnydd mwyaf i'r wladwriaeth. Mae'r Cadeirydd a'r Comisiynwyr, yn

ôl ein cyfansoddiad anysgrifenedig, yn ddeiliaid swydd: mae ein rolau, statws a swyddogaethau'n deillio o, ac yn cael eu llywodraethu gan, Ddeddf Seneddol. Dan Ddeddf 1965, mae ein staff yn cael eu penodi gan yr Arglwydd Ganghellor ac felly'n weision sifil. Ond, yn greiddiol, maen nhw i gyd yn gweithio dan awdurdod y Comisiynwyr a'r Cadeirydd ac wedi eu cynysgaeddu â'r un ysbryd o annibyniaeth gadarn. Ni ddawn ag unrhyw farn neu safbwyntiau personol i'r bwrdd.

Cadw allan o wleidyddiaeth

Mae bron yn erthygl ffydd na chymerwn brosiectau sy'n "wleidyddol" eu natur neu sydd ag unrhyw gynnwys cyfreithiol. Fodd bynnag, mae diffinio prosiect "gwleidyddol" yn anodd iawn. Gall amrywio o Lywodraeth i Lywodraeth, o weinidog i weinidog, o fis i fis neu hyd yn oed o wythnos i wythnos. Yn gyffredinol, gofynnwn: a oes gwir fater o gyfraith sydd angen ei ddiwygio neu a yw'r cynnig yn deillio o deimlad poblogaidd bod yn "rhaid gwneud rhywbeth"; a yw'r mater dan sylw'n un crefyddol neu foesegol na ellir ei ddatrys drwy ddadansoddiad cyfreithiol neu nad oes efallai ateb iddo a fyddai'n ennill cefnogaeth gyffredinol y cyhoedd; a yw efallai'n brosiect y mae Llywodraeth y dydd yn teimlo'n gryf amdano ac eisiau ei weithredu er y diffyg tystiolaeth bod angen diwygio'r gyfraith, efallai oherwydd ei fod yn addewid maniffesto? Rydym yn annhebygol o dderbyn prosiect gydag unrhyw un o'r nodweddion hyn. Er hynny, weithiau mae'r Llywodraeth yn gwneud penderfyniad "gwleidyddol" ond yna'n gofyn i Gomisiwn y Gyfraith argymhell y ffordd orau o weithredu'r penderfyniad hwnnw.²⁸

Fel grŵp, mae gan y pum Comisiynydd reddf fel arfer o ran pa brosiectau sy'n rhy wleidyddol i Gomisiwn annibynnol o ddiwygwyr y gyfraith.

Fodd bynnag, mae gwahaniaeth mawr rhwng prosiect "gwleidyddol" ac un dadleuol. Yn aml iawn, mae'r Comisiwn ar ei orau'n ail-greu systemau mawr a chymhleth lle y mae safbwyntiau cryf a gwahaniaeth barn ymhlith rhanddeiliaid. Gallwn aros yn 'imiwn' i fwrlwm a sŵn gwleidyddol a'r gweiddi am weithredu sydd weithiau'n ymddangos yn y wasg. Gorwedd ein cryfder ym mha mor ddwys y gwrandawn ar farn pawb a pha mor drylwyr yr heriwn farn neu ddoethineb a gafwyd, mewn ffordd wrthrychol seiliedig ar dystiolaeth. Credwn y cawn y gorau allan o randdeiliaid o achos trylwyredd ein hymgysylltiad.

Enghraifft dda o sut y mae'n rhaid i ni dorri llwybr drwy wahaniaeth barn cryf yw'r gwaith a wnaethom ar gyfathrebu digidol, y we a chyfryngau cymdeithasol. Gyda'r prosiectau diwygio'r gyfraith ar droseddau casineb,

cam-drin delweddau rhywiol a throseddau cyfathrebu, ymhlith eraill, bu'n rhaid i ni ymafael â thri chonsyrn anghymharus. Y cyntaf yw'r rheidrwydd pwerus i warchod rhyddid barn sy'n werth a fyddai'n bwysig i unrhyw gorff annibynnol ar ddiwygio'r gyfraith. Yr ail yw rheidrwydd yr un mor gryf a dilys i amddiffyn pobl fregus. Y trydydd yw bod angen sicrhau y bydd beth bynnag a argymhellwn yn effeithiol. Nid oes fawr o bwynt i ni argymell pecyn o ddiwygiadau cain wedi eu saernïo'n berffaith os na ellir eu gorfodi ar lawr gwlad. Ni allwn felly anwybyddu'r ffaith bod biliynau'n llythrennol o negeseuon, llawer wedi eu hamgryptio, yn cael eu hanfon yn ddyddiol. Hyd yn oed pe bai ond y ffracsiwn lleiaf yn llawn casineb neu gynnwys rhywiol, mae hynny'n nifer anferth nad oes gan asiantaethau gorfodi'r adnoddau i ymdopi â nhw. Mewn sefyllfaoedd fel hyn, mae gallu gofyn barn ymgynghoreion am beth i'w wneud yn hanfodol. Oherwydd ein proses ymgynghori drylwyr, gallwn fanteisio ar sgil, doethineb ac arbenigedd ymgynghoreion i ganfod atebion sy'n gweithio.

Annibyniaeth weithredol

Cefais fy mhenodi'n Gadeirydd yn 2018. Mae'r 5 mlynedd ddiwethaf wedi gweld newid aruthrol: y cyfnod cyn Brexit; Brexit ei hun; tagfeydd Seneddol; Seneddau crog; un Prif Weinidog ar ôl y llall; cyfres o Arglwyddi Canghellor, Ysgrifenyddion Gwladol ac is-weinidogion; COVID; a'r rhyfel rhwng Rwsia a Wcráin yn arwain at ddirwasgiad ac argyfwng ynni.

Yr amgylchedd y gweithiwn ynddo yw, wrth gwrs, yr arena wleidyddol. Nid ydym byth yn anwybodus o'r cyd-destun gwleidyddol na'n ddifater iddo. Arsylwn ar yr holl bethau hyn gyda diddordeb proffesiynol ond hefyd drwy fod yn bur ochelgar. Nid ein busnes ni yw bod yn wleidyddol na lleisio barn. Rhaid i ni gymryd Llywodraeth a Senedd y DU fel y maen nhw, a hynny a wnawn. Rhaid i ni weithio'n adeiladol a phragmataidd gyda Llywodraeth y dydd, a hynny a wnawn. Rydym wedi llwyddo i wneud hyn am bron i 60 o flynyddoedd. Ond rydym hefyd yn gwbl annibynnol. Ni sy'n penderfynu pa brosiectau a dderbyniwn a ni sy'n penderfynu ar y safiad a gymerwn ar sylwedd unrhyw ddiwygiad i'r gyfraith.

Byddwn yn disgrifio ein hannibyniaeth fel "gweithredol". Nid ydym yn 'imiwn' oddi wrth unrhyw randdeiliad, gan gynnwys y Llywodraeth. O brofiad gwn fod gan rai Comisiynau'r Gyfraith o gwmpas y byd berthynas wahanol â'u llywodraeth ac yn gweithredu'n fwy hyd braich na ni. Ond hefyd, mae gan rai lai o awtonomi. Ymgysylltw'n â'r Llywodraeth yn barhaus a gwnawn hyn ar ystod o faterion gan gynnwys, er enghraifft, trafod prosiectau

newydd, cylch gorchwyl, cynnydd prosiect sydd ar y gweill, gwybodaeth am flaenoriaethau newydd gan y Llywodraeth, a phroblemau gweithredu. Mae hyn weithiau wedi gwneud i rai o'r tu allan gwestiynu sut yr arhoswn yn annibynnol.

Gorwedd yr ateb yn y pum Comisiynydd a benodir yn gyhoeddus a'r un ohonynt yn weision sifil a phob un, yn unigol ond yn enwedig yn gyfunol, yn ddigon hyderus yn eu hannibyniaeth i benderfynu ble y mae'r llinell na ddylid ei chroesi. Mae Comisiynwyr yn cynnal cyfarfodydd rheolaidd i drafod holl faterion y dydd. Gall hyn gynnwys pwyntiau o sylwedd mewn prosiectau unigol, sut i ymgysylltu â rhanddeiliaid penodol, y wasg a'r cyfryngau cymdeithasol, sut i ddelio â chamwybodaeth am brosiectau, a sut yr ymgysylltw'n â gweinidogion neu bwyllgorau Seneddol. Gall hefyd gynnwys sut i ymateb i heriau i'n hannibyniaeth.

Mewn realiti, pur anaml y mae gwleidyddion neu eraill yn ymyrryd o gwbl â'n hannibyniaeth. Pan fydd yn digwydd, mae fel arfer oherwydd camddealltwriaeth, gan gynnwys am ein rôl. O fy mhrofiad i, mae'r Llywodraeth yn derbyn bod gwerth gwirioneddol mewn gofyn i'r Comisiwn gyflawni gwaith, yn annibynnol. Mae gan y Llywodraeth bron i 60 mlynedd o brofiad o weithio gyda'r Comisiwn. Dros y cyfnod hwn mae'r Comisiwn wedi cyhoeddi dros 400 o adroddiadau a 250 ohonynt yn cynnwys argymhellion ar ddiwygio'r gyfraith. Mae cyfradd weithredu adroddiadau Comisiwn y Gyfraith yn uchel iawn. Mae profiad hir yn magu ffydd²⁹.

Pe byddem byth yn colli'r enw da hwnnw am fod yn gwbl annibynnol, byddem yn colli ffydd y cyhoedd a thros nos felly'n dod yn llai gwerthfawr i Lywodraeth a Senedd y DU.

Mae amrywiaeth o ragofalon yn eu lle i atal pwysau gwleidyddol rhag amharu ar ein hannibyniaeth.

Un o'r rhai pwysicaf yw y cymerwn ofal mawr i gytuno ar gylch gorchwyl ar y dechrau. Os oes unrhyw beth yr ystyriwn i fod yn "wleidyddol", byddwn fel arfer yn eu torri allan o'r cylch gorchwyl a gadael i'r Llywodraeth benderfynu ar wahân ar y mater. Hefyd weithiau, byddwn yn cytuno i dderbyn prosiect dim ond os yw'r Llywodraeth wedi gwneud penderfyniad ymlaen llaw sydd yna'n sail ar gyfer y cylch gorchwyl. Un enghraifft o hyn oedd diwygio'r gyfraith ar lesddaliadau preswyl pan benderfynodd y Llywodraeth ei bod eisiau gwella sefyllfa lesddeiliaid. Gofynnwyd i ni wedyn drin hyn fel ein pwynt ymadael. Cytunodd y Comisiynwyr fod hyn yn sail resymol ar gyfer cyflawni'r prosiect. Enghraifft arall oedd "geni plant dros eraill" pan gytunom i dderbyn prosiect yn canolbwyntio ar sut i wella'r system bresennol. Ni

wnaethom dderbyn prosiect er mwyn gwneud argymhellion ynghylch a ddylid gwahardd geni plant dros eraill neu beidio. Safiad y Llywodraeth yw bod geni plant dros eraill yn chwarae rôl bwysig mewn bywyd teuluol. Ein tasg ni oedd gwneud argymhellion ar wella gwarchodaeth ac fel bo'r system yn cael ei rheoleiddio'n well ac yn fwy diogel.

Fodd bynnag, mae pwysau a allai effeithio ar ein hannibyniaeth.

Cyllido diwygio'r gyfraith yn annibynnol

Daeth y pwysau mwyaf taer ar ein hannibyniaeth, yn y gorffennol, oddi wrth doriadau i'n cyllid. Yn y blynyddoedd diwethaf mae Comisiwn y Gyfraith wedi costio tua £4.6m y flwyddyn i'w redeg. Mae bron y cwbl o'r arian yn cael ei ddyrannu i brosiectau a chostau staff (h.y. cyflogau). O ganlyniad mae ein holl gostau bron yn mynd ar ddiwygio cyfraith rheng-flaen. Mae prosiect arferol canolig ei faint yn costio rhwng £350,000-£400,000 i'w gyflawni ac yn cynnwys un cyfreithiwr (neu ddau) a chynorthwywr ymchwil dan oruchwyliaeth y Pennaeth Tîm a'r Comisiynydd.

Yn ymarferol, daw ein cyllid allan o gyllideb y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Ers 2010, mae cyllideb y Comisiwn wedi cael ei thorri. Yn 2017 penderfynodd y Weinyddiaeth dorri mwy ar gyllideb Comisiwn y Gyfraith a phan ddeuthum yn Gadeirydd yn 2018 roedd y gyllideb tua 46% o'r hyn ydoedd yn 2010.³⁰

Mae'r toriadau cyllid hyn wedi cael canlyniadau a allai fod wedi bod yn andwyol i'n gwaith. Ein hunig opsiwn yn y blynyddoedd hyn, os oeddem am aros yn berthnasol, oedd gofyn yn ddifaddau am gyllid prosiectau gan adrannau'r Llywodraeth oedd eisiau i ni gyflawni prosiect diwygio. O reidrwydd, bu'n rhaid i'r Comisiwn ddod yn fwy soffistigedig wrth ddelio â Llywodraeth. Aethom ati'n ddiatal i wella ein cysylltiadau ag adrannau'r Llywodraeth. Dechreuom edrych yn fwy tuag allan a dod yn fwy adnabyddus ar draws Whitehall. Cytunodd adrannau a ofynnodd i ni dderbyn prosiect i roi cyllid i ni, a thrwy hynny daethant i ymboeni mwy am lwyddiant y prosiect. O fewn byr o amser, roedd cyfanswm refeniw'r Comisiwn yn fwy na'r hyn ydoedd cyn gwneud y toriadau.

Ond roedd anfanteision sylweddol i hyn. Yn gyntaf, roedd gennym lai o ddisgresiwn dros y prosiectau yr oeddem yn ei dderbyn ac yn cael ein gorfodi, i raddau, i flaenoriaethu gwaith a gynhyrchai incwm.³¹ Yn hyn o beth roedd ein hannibyniaeth yn cael ei danseilio er fy mod yn gwbl glir bod pob un o'n prosiectau'n bwysig a gwerthfawr ynddynt eu hunain. Yn ail, roedd y model cyllido'n tanseilio ein gallu i recriwtio a chadw cyfreithwyr diwygio'r gyfraith. Os oedd y cyllid ar gyfer prosiect am ddwy flynedd

(dyweder), ni allem warantu cyflogaeth ar ôl i'r prosiect orffen. Yn naturiol, mae cyfreithiwr ar brosiect dwy flynedd yn tueddu i chwilio am waith yn rhywle arall tuag at ddiwedd y ddwy flynedd. Un o gryfderau craidd y Comisiwn yw sgiliau unigryw ei gyfreithwyr, sydd wedi eu mireinio dros amser wrth i'r cyfreithwyr ddod yn fwy profiadol o weithio ar wahanol brosiectau. Roedd ansefydlogrwydd ein sefyllfa gyllid yn rhoi recriwtio a chadw staff o'r fath yn y fantol.

Yn 2018 a 2019, dechreuom negodi â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder ar ddychwelyd at fodel cyllid llawn a thrafodwn hyn yn fwy manwl ym Mhennod 3 ar ddedol prosiectau. Yn 2019 llofnodais Femorandwm Dealltwriaeth newydd gyda'r Arglwydd Ganghellor bryd hynny, Syr Robert Buckland. Mae'r model newydd hwn wedi gweithio'n dda. Mae'r Comisiwn wedi gallu edrych yn fwy strategol ar y gwaith a dderbyniwn. Rydym wedi gallu rhoi mwy o'n cyfreithwyr ar gontractau parhaol. Mae gallu cyllido prosiectau o gyllid craidd a chyllid gan adrannau unigol hefyd wedi ein cynorthwyo i dderbyn nifer gynyddol o brosiectau a threulio mwy o amser ac adnoddau'n gweithio ag adrannau ar weithredu ein hadroddiadau.

Yn nhermau llywodraethol, mae ein cyllideb yn fach iawn. Costiwn y tamaid lleiaf erioed o gacen lywodraethol. Ond eto mae'r fantais, i'r Llywodraeth, i'r economi ac i gymdeithas, o gael Comisiwn sy'n gweithio'n fwy effeithlon a gyda mwy o ffocws, yn sylweddol. Os gall un prosiect, sy'n eithaf cyffredin, yn costio £350,000 (dyweder) greu budd i gymdeithas wedi'i fesur mewn biliynau, nid yw ein tan-gyllido'n gwneud unrhyw synnwyr.

Er enghraifft, ein prosiect ar ddogfennau masnach electronig. Mae'r gyfraith sy'n berthynol i lawer o ddogfennau masnach ryngwladol, fel biliau llwytho neu gyfnewid, yn cymryd y gellir eu meddiannu'n ffisegol. Gall rhywun gyda'r ddogfen yn ei feddiant orfodi cyflawni'r rhwymedigaeth a gofnodir yn y ddogfen a throsglwyddo'r hawl i fynnu ei chyflawni drwy drosglwyddo meddiant (ffisegol). Fodd bynnag, roedd cyfraith Lloegr yn atal symud at fersiynau electronig o'r dogfennau hyn oherwydd, (fel llawer o awdurdodaethau eraill yn rhyngwladol), nid oedd yn cydnabod pethau anniriaethol fel rhai y gellid eu meddiannu. O ganlyniad, nid oedd yn bosib i fersiynau electronig ac felly anniriaethol o ddogfennau masnach gael eu meddiannu a'u defnyddio'r un fath â fersiynau papur. Daeth hyn yn berthnasol ar ôl cyflwyno technoleg yn darparu fersiynau electronig o ddogfennau masnach papur. Roedd argymhellion Comisiwn y Gyfraith a bil drafft yn cywiro'r amryfusedd hwn drwy wneud dogfennau electronig a dogfennau papur yn gyfreithiol gyfartal. Costiodd y prosiect hwn bron

i £400,000 i Gomisiwn y Gyfraith. Yn ôl asesiad economaidd canolrifol y Llywodraeth o'r Bil Dogfennau Masnach Electronig, byddai'n creu £1.14 biliwn mewn budd net i'r DU dros ddeng mlynedd³².

Penodiadau

Mae ail gonsyrn yn ymwneud â phenodiadau. Ar draws Whitehall a chyrrff hyd braich, mae proses o wneud uwch-benodiadau a allai gyflwyno risg i annibyniaeth heb fod yn ofalus. Mae'r broses yn ymwneud ag uwch-benodiadau sydd, yn achos y Comisiwn, yn golygu'r Cadeirydd, y Prif Weithredwr, Comisiynwyr newydd ac Aelodau Bwrdd anweithredol. Penodiadau gan yr Arglwydd Ganghellor yw'r rhain. Yr Arglwydd Ganghellor sy'n penodi'r Cadeirydd a'r Comisiynwyr o dan Ddeddf 1965. Mae'r Arglwydd Ganghellor hefyd yn gyfrifol am benodi'r Prif Weithredwr ac Aelodau'r Bwrdd. Er mai gan yr Arglwydd Ganghellor y mae'r pŵer i benodi felly, fel gyda phob pŵer cyfraith gyhoeddus arall, rhaid ei ymarfer yn rhesymegol ac yn unol â phwrsasau statudol Deddf 1965, a hefyd yn unol â dyletswyddau statudol perthnasol eraill, er enghraifft yn ymwneud â chydaddoldeb. Nid yw'n bŵer penagored; pŵer cyfyngedig ydyw.

Mae'r broses yn cynnwys panel dethol a chyfweld annibynnol (sydd fel arfer yn cynnwys Cadeirydd y Comisiwn) sy'n gwneud argymhellion i'r Arglwydd Ganghellor sydd yn eu tro, yn ymarferol, yn trafod â Rhif 10. Mae'r panel cyfweld sy'n gwneud yr argymhellion yn gyfrifol am sicrhau bod unrhyw un y mae'n ei argymhell yn addas i gael eu penodi i weithio mewn Comisiwn annibynnol. Bydd person o'r fath yn cael eu hargymhell beth bynnag yw unrhyw farn wleidyddol a allai fod ganddynt. Mae'n hollbwysig peidio ag ystyried unrhyw ymgeisydd pe credir y byddai ef neu hi'n ceisio cyflwyno barn wleidyddol bersonol i'w rôl yn y Comisiwn.

Mae dwy risg systemig i hyn. Y gyntaf yw mai penodiadau gweinidogol yw'r rhain ac yn gallu cael eu dylanwadu gan ystyriaethau gwleidyddol. Byddai'n anathema i natur ddiduedd, anwleidyddol ac annibynnol y Comisiwn pe bai person, a fyddai fel arall yn cael ei ystyried i fod yn addas ei benodi, yn cael ei ddiystyru am reswm "gwleidyddol" tybiedig. Yr ail yw'r amser a gymerir i'r broses benodi gael ei chwblhau. Rhaid rhoi pob ystyriaeth ddyledus i'r pwysau y mae'r tîm penodiadau cyhoeddus yn gweithio o danynt, ond mae'n gwneud niwed mawr i gorff hyd braich fel y Comisiwn os yw'r broses yn cymryd mor hir fel ein bod heb uwch-reolwyr am fisoedd neu fwy.

Annibyniaeth a thryloywder

Ceisiwn fod yn dryloyw ym mhopeth a wnawn. Bod yn agored yw hanfod ymgynghori ac mae'n allweddol er mwyn ymddiried ynom. Mae'n berthnasol i lawer o wahanol agweddau ar ein gwaith.

Mae tryloywder yn nodwedd ddiffiniol o'n perthynas â Senedd y DU a Senedd Cymru. Credwn yn gryf fod gennym gyfrifoldeb cyffredinol i'r wladwriaeth, sy'n cynnwys Senedd y DU, Senedd Cymru a rhanddeiliaid. Rydym bob amser yn barod i roi tystiolaeth i bwyllgorau Senedd y DU a Senedd Cymru neu grwpiau Seneddol, a briffio Aelodau Seneddol, Aelodau o'r Senedd neu Aelodau o Dŷ'r Arglwyddi. Mae hyn yn cynnwys briffio pleidiau gwleidyddol. Gwnawn hyn mewn ffordd anwleidyddol gan egluro ein gwaith a gwrando ar syniadau. Ni fyddem, er enghraifft, yn cael ein tynnu mewn i drafod manifestu unrhyw blaid. O ran briffio, dim ond y Cadeirydd a'r Comisiynwyr sy'n gwneud hyn oherwydd ein bod yn statudol annibynnol ac nid yn weision sifil. Nid yw Cod y Gwasanaeth Sifil, sy'n cyfyngu ar faint o ymgysylltu y gall gweision sifil ei wneud â gwleidyddion y gwrthbleidiau, yn ein rhwymo ar hyn.

Mae tryloywder hefyd yn golygu bod yn agored gymaint ag y gallwn am ein gweithrediadau mewnol. Yn amodol ar ofynion diogelu data, cyfyngiadau ar adnoddau a chyfrinachedd, rydym yn aml yn cyhoeddi ymatebion ymgynghorol neu ddadansoddiadau o ymatebion. Defnyddir y deunydd hwn gan ymchwilyr ac eraill sy'n ystyried a yw'r dystiolaeth yn gyson â'n casgliadau mewn adroddiad terfynol. Gall hefyd fod yn ddefnyddiol iawn i academyddion yn gwneud ymchwil annibynnol i bynciau cysylltiedig.

Un o'r bygythiadau posib i fod yn annibynnol a diduedd yw'r risg bod y Llywodraeth yn dal tystiolaeth yn ôl rhagom, er enghraifft ar faterion diogelwch. Yn ymarferol gallwn ddod o hyd i atebion. Yn ein hadroddiadau, eglurwn yn agored unrhyw anawsterau penodol a gawsom wrth gasglu tystiolaeth.

Rhoddir enghraifft ddiddorol o sut y deliwn â gwybodaeth sensitif a dirgel yn ein hadroddiad ar ddiogelu data swyddogol. Gofynnwyd i ni dderbyn y prosiect hwn gan y Prif Weinidog bryd hynny, David Cameron. Cytunom ar gylch gorchwyl eithaf eang gyda Swyddfa'r Cabinet yn Ionawr 2016, i gynnwys adolygu effeithiolrwydd darpariaethau'r gyfraith droseddol sy'n diogelu gwybodaeth y Llywodraeth rhag cael ei datgelu'n ddiawdurdod. Roedd yr adolygiad yn cynnwys, ond heb ei gyfyngu i, Ddeddfau Cyfrinachau Swyddogol 1911, 1920 ac 1989, Deddf Diogelu Data 1998, Deddf Datgelu er Lles y Cyhoedd 1998 a gwarchodaeth ar gyfer gwybodaeth wedi'i heithrio o

gael ei rhyddhau o dan Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000. Gofynnwyd i ni ymchwilio ac ymgynghori'n annibynnol ar opsiynau ar gyfer rhoi ymateb cyfreithiol cryno ac effeithiol i ddatgelu diawdurdod. Gofynnwyd i ni ystyried y berthynas rhwng cyfraith droseddol ac unrhyw rwymedïau sifil. Fel gyda phob un o adroddiadau'r Comisiwn, roedd yn rhaid i unrhyw argymhellion a wnaethom gydymffurfio â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

Erbyn dechrau 2019, gyda'r gwaith mewnol bron wedi'i orffen, cawsom drafferth. Cawsom wybod gan rai o fewn y Llywodraeth, pe bai rhai o'n casgliadau dros dro'n cael eu gweithredu, y gallent achosi canlyniadau annisgwyl a niweidiol i ddiogelwch gwladol ac y gallai bywydau swyddogion cudd-wybodaeth fod mewn perygl hyd yn oed. Ar ôl gofyn am dystiolaeth i gefnogi'r honiadau hyn, cawsom wybod bod y dystiolaeth yn ddirgel ac na ellid ei datgelu, a beth bynnag, na ellid cyfeirio ati mewn adroddiad cyhoeddus. Roeddem fodd bynnag yn gyndyn o gymeradwyo adroddiad terfynol ar sail honiadau bod diogelwch gwladol yn y fantol ar sail tystiolaeth na allem ei hadolygu. Roeddem mewn cyfyng gyngor. Ar ôl trafodaethau eithaf delicét gyda Rhif 10, y Swyddfa Gartref a'r gwasanaethau diogelwch, daethpwyd o hyd i ateb. Yn ein hadroddiad a gyhoeddwyd yn 2020, hyn a ddywedsom am y broblem:

I oresgyn hyn, daethom i gytundeb â'r Llywodraeth a'r gwasanaethau diogelwch y byddai gweithdrefn yn cael ei dilyn i ddelio â thystiolaeth gyfrinachol sydd wedi golygu y gallwn gadw pethau'n dryloyw gymaint ag y bo'n bosib.

Cytunom y byddai'r Llywodraeth yn cyflwyno sylwadau agored i ni, a ddrafftwyd ar y sail y gallai ein hadroddiad terfynol gyfeirio at bopeth a ddarparwyd i ni, ac y gallem ei gyhoeddi. Os oedd y Llywodraeth eisiau egluro pwynt gyda thystiolaeth ddirgel (er enghraifft i dynnu sylw at risgiau'n gysylltiedig â chynnig penodol), neu os oeddem wedi gofyn am dystiolaeth benodol, byddai'n cyflwyno achosion damcaniaethol ar sail profiad bywyd go iawn ond ni fyddai, yn y sylwadau agored hynny, yn cyfeirio at dystiolaeth ddirgel o achosion go iawn. Fel y gallai'r Comisiynywyr fod yn hyderus bod yr enghreifftiau damcaniaethol yn adlewyrchiad teg o realiti, byddai'r Comisiynydd Cyfraith Droseddol a'r uwch-gyfreithiwr yn gweithio ar y prosiect yn cael mynediad at yr union dystiolaeth

gan y gwasanaethau cudd-wybodaeth, amddiffyn a diogelwch ac yna'n dod i'w casgliad annibynnol eu hunain ynghylch a ellid dibynnu ar yr enghreifftiau yn y dadleuon barn agored.

Digwyddodd yr ymarfer gwirio hwn. Roedd yn cynnwys [y Comisiynydd a'r uwch-gyfreithiwr] yn gofyn am fanylion pellach mewn rhai achosion ac yn gallu holi swyddogion perthnasol yn y Llywodraeth ac o'r gymuned gudd-wybodaeth ar bwyntiau o bwys penodol iddynt. Ar ôl cwblhau'r asesiad o'r dystiolaeth ddirgel, cyflwynodd [y Comisiynydd a'r uwch-gyfreithiwr] ddatganiad i'r Comisiynwyr yn ardystio eu bod yn fodlon yn ôl y dystiolaeth a roddwyd bod y risgiau y dyluniwyd yr enghreifftiau damcaniaethol i'w hegluro'n risgiau sylweddol, fel y gallai'r Comisiynwyr ddibynnu ar yr enghreifftiau damcaniaethol. Mae'n dilyn mai'r unig dystiolaeth y cymrodd y Comisiynwyr eraill i ystyriaeth wrth gymeradwyo'r adroddiad terfynol yw'r dystiolaeth a wnaed yn gyhoeddus. Rydym wedi cynnwys yn yr adroddiad terfynol yr holl dystiolaeth a roddwyd i ni yn y sylwadau agored gan Lywodraeth.³³

Rydym yn ddiolchgar i'r Llywodraeth a'r gymuned gudd-wybodaeth am eu cydweithrediad yn gweithio gyda ni fel bod y Comisiynwyr yn gallu dod i gasgliad ar sail tystiolaeth y gallent ei rannu fel hyn gyda'r cyhoedd.

Mae un agwedd arall ar dryloywder sy'n werth sôn amdani. Mae llawer o'n hadroddiadau'n helaeth. Nid yw'n anghyffredin i adroddiad fod yn 300-600 tudalen, sy'n adlewyrchu faint o dystiolaeth a gyflwynir i ni a chymhlethdod ac ehangder y pwnc dan sylw. Gwyddom, fodd bynnag, mai dim ond ychydig iawn o'r selogion mwyaf fydd yn darllen yr adroddiad i gyd – er y bydd rhai rhannau'n cael eu craffu'n fanwl, er enghraifft yn Senedd y DU neu gan y llysoedd. Bron ym mhob achos felly, cynhyrchwn grynodeb o'n hadroddiad a'i gasgliadau, neu weithiau, yn lle neu'n ychwanegol, yr hyn a alwn yn fewnol yn "grynodeb dyluniedig". Mae'n dipyn o gamp (ac yn golygu llawer iawn o waith) cwtogi 500 tudalen i (ddywedwn) 20. Yn y crynodeb ceisiwn ddefnyddio iaith syml ond sy'n rhoi trosolwg cywir ar ein casgliadau a'n hargymhellion. Yn gynyddol, defnyddiwn wahanol dechnegau i'w gwneud yn fwy hygyrch. Er enghraifft gallwn gynnwys diagramau neu

gynhyrchu fersiynau digidol gyda dolenni'n rhoi llwybrau neu fapiau ffordd drwy'r adroddiad i rai sydd ond â diddordeb mewn un mater o blith llawer. Credwn fod gwneud hyn ers rhai blynyddoedd bellach wedi helpu i sicrhau bod ein prif negeseuon yn cyrraedd cynulleidfau lawer ehangach.

Yn ein hadroddiad ar eni plant dros eraill a gyhoeddwyd ym Mawrth 2023, cyhoeddwyd nid yn unig adroddiad llawn o dros 500 tudalen a chrynodeb dyluniedig byr 24 tudalen, ond hefyd “adroddiad craidd” o bron i 70 tudalen yn egluro sut y byddai'r system newydd yr oeddem yn ei hargymell yn gweithio yn y rhan fwyaf o achosion. Drwy'r cyfuniad hwn o ddulliau, roeddem yn gobeithio gallu cyflwyno ein cynigion mewn amrywiaeth o ffyrdd hawdd i bobl eu deall. Gwyddom os na wnawn ymdrech o ddifrif i egluro ein hunain mewn ffyrdd hygyrch bod risg wirioneddol y bydd ein cynigion yn cael eu camddeall. Rydym hefyd wedi dysgu sut i ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol i gyfleu rhai negeseuon allweddol a denu pobl i ymgysylltu'n fwy manwl â'n gwaith.

Mae mantais arall i ledaenu ein negeseuon mewn gwahanol ffyrdd. Rydym wedi dysgu, y ffordd galed weithiau, y gallai rhai gyda budd personol sydd efallai'n drwglicio un neu fwy o'n hargymhellion geisio plannu camwybodaeth am ein hadroddiad yn y wasg neu'r cyfryngau cymdeithasol. Mae hyn yn llawer llai tebygol o lwyddo os gall eraill wirio drostynt eu hunain a yw'r hyn a ddywedwn yn ffeithiol gywir.

Rhanddeiliaid

Mae'r Comisiwn yn gweithio gyda “rhanddeiliaid”. Mae'n derm anfoddhaol a rhy gyffredinol ond yn cael ei ddefnyddio bron gan bawb i ddisgrifio'r cohort hynny o bobl sydd â budd mewn, neu'n “rhannog” yn y broses o ddiwygio'r gyfraith. Mae'n derm rhy gyffredinol oherwydd mae'n cynnwys pawb bron a heb wahaniaethu rhwng grwpiau sy'n gyfreithiol neu gyfansoddiadol wahanol, er enghraifft tri philer y cyfansoddiad: y Weithrediaeth, Senedd y DU, a'r farnwriaeth. Er hynny dyma'r term a ddefnyddir.

Yn y penodau i ddod, disgrifiwn yn fanwl sut y ceisiwn adnabod a thargedu rhanddeiliaid perthnasol i gasglu tystiolaeth a gwybodaeth a sut y dadansoddw'n a chyfunwn y dystiolaeth honno. Ar y pwynt hwn, hoffwn bwysleisio ambell i beth.

Y pwynt cyntaf yw bod pawb y gallai diwygio'r gyfraith effeithio arnynt yn haeddu cael llais. Mae hyn yn cynnwys y Weithrediaeth sy'n gorfod penderfynu a ddylid gweithredu ein cynigion ond a allai hefyd fod yn

destun y cyfreithiau a gynigiwn. Mae hefyd yn cynnwys Senedd y DU a Seneddwy'r fel y sefydliad sydd, yn y pen draw, yn gweithredu llawer iawn o'n gwaith. A hefyd y farnwriaeth sy'n warchodwyr y gyfraith gyffredin ond hefyd yn gyfrifol am ddatrys unrhyw anghydfod yng nghyswllt cyfreithiau a argymhellwn.

Wrth gwrs, cymdeithas yn ei hystyr ehangach yw ein rhanddeiliad ac ymgynghorai mwyaf. Yr unigolion y mae ein cynigion yn effeithio ar eu bywydau a'u prosiectau a'u busnesau y clywn ganddynt amlaf a mwyaf chwyrn.

Pan ystyriwn brosiect diwygio, eisteddwn yng nghrombil yr holl fuddiannau hyn. Gwnawn hynny heb unrhyw agenda gan geisio bod yn ddiduedd, gwrthrychol a chael ein harwain gan y dystiolaeth.

Fel sefydliad, credwn fod gennym ddealltwriaeth ddofn o'n rhanddeiliaid a enillwyd dros bron i 60 mlynedd o brofiad. Mae gennym lyfr cysylltiadau heb ei ail yn ein meddiant. Yr hyn sy'n gosod Comisiwn y Gyfraith ar wahân yw ei broses ymgynghori ddwys a diduedd. Yn y bôn, gwnawn bethau na alla unrhyw ran arall o Lywodraeth byth obeithio ei wneud. Mae'n un o'r rhesymau craidd pam fod rhanddeiliaid yn ein gwerthfawrogi gymaint.

Comisiwn y Gyfraith fel caffaeliad i Lywodraeth

Fel Cadeirydd gofynnir i mi'n aml, yn enwedig gan wleidyddion, Seneddwy'r a chyfreithwyr o dramor, pam fod y Llywodraeth yn rhoi gymaint o ffydd mewn pum cyfreithiwr annibynnol i wneud yr holl waith diwygio'r gyfraith. Onid ydym yn anghydweld yn gyson â'r Llywodraeth? Gorwedd yr ateb yn ein hannibyniaeth.

Gall y Weithrediaeth wahodd y Comisiwn i gyflawni prosiectau diwygio'r gyfraith yn gwbl ffyddiog y bydd y canlyniad yn annibynnol, seiliedig ar dystiolaeth ac yn ystyried barn pawb y bydd y newidiadau'n effeithio arnynt. Cynigiwn ddiwygiadau sy'n bragmataidd, hirbarhaus ac yn gweithio. Mae'n wybyddus ein bod yn rhan wirioneddol o'r broses ddemocrataidd ac yn cryfhau rheol y gyfraith. Ac fel y dywedodd Edward Argar AS, Gweinidog Gwladol yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder, ar ran y Llywodraeth yn ystod dadl ddiweddar ar waith Comisiwn y Gyfraith:

Mae ei annibyniaeth a'i ymrwymiad i ymgynghori agored yn gaffaeliad mawr wrth geisio creu consensws ar faterion sensitif ar draws ystod eang o wahanol fuddiannau³⁴.

Crëwn gapasiti ar gyfer diwygio'r gyfraith na fyddai gan y Weithrediaeth efallai le iddo. Os yw Comisiwn y Gyfraith yn gwneud y gwaith caled ar brosiectau deddfwriaethol mawr a chymhleth, mae'n gadael lle i'r Llywodraeth ddelio â materion y dydd a'r pethau hynny sydd o flaenoriaeth wleidyddol fwyaf iddi.

Ystyriwn mai un ffordd o ddisgrifio budd y gwaith a wnawn yw ei fod yn hyrwyddo diwygio y dylai unrhyw blaid wleidyddol ei ystyried yn dderbyniol.

Ac oherwydd ei ddulliau annibynnol, gwrthrychol a seiliedig ar dystiolaeth, gwerthfawrogi yn gyffredinol mai ein hargymhellion yn aml yw'r ffordd orau drwy beth allai fel arall fod yn broblem gymdeithasol neu economaidd ddi-ateb.

Amserlen

Awgrymir weithiau bod y Comisiwn yn cymryd gormod o amser gyda'i waith. O edrych arni mewn cyd-destun, nid yw hyn yn wir. Mae'n arferol i'r Comisiwn dreulio misoedd, a blynyddoedd weithiau, yn trafod cwmipas prosiect gyda'r Llywodraeth cyn cytuno arno a phenderfynu ar y cylch gorchwyl. Nid ni sy'n penderfynu'r amserlen hon. Mae cylchdroi gweinidogion yn achosi oedi parhaus wrth i weinidogion newydd fynd a dod a gweision sifil yn gorfod briffio un gweinidog ar ôl y llall. Cefais brofiad o drafod ag un corff hyd braich a oedd yn awyddus i weld un o'n hadroddiadau'n cael ei weithredu lle'r oedd Cadeirydd y corff wedi gorfod ymdopi â chwe gweinidog newydd mewn 18 mis: ar gyfartaledd, gweinidog newydd bob 12 wythnos.

Mewn rhai achosion eithafol, mae'r trafod cychwynnol lefel isel yn cymryd blynyddoedd neu ddegawdau weithiau. Er enghraifft, roedd rhai elfennau technegol o brosiect a dderbyniwyd gennym yn ymwneud ag apeliadau troseddol yn destun trafodaethau dros gyfnod o ddeng mlynedd gyda'r Llywodraeth ac Is-adran Droseddol y Llys Apêl cyn dechrau gweithio ar y prosiect. Pan dderbyniwn prosiect, cytunwn ar amserlen. Gallai prosiect byr fod yn 18 mis ac un hirach yn dair blynedd neu fwy. Gwnawn ein gorau i gadw at yr amser a gytunwyd er bod cymhlethdod ac ehangder y gwaith yn ei gwneud yn anodd iawn asesu ar y dechrau faint fydd prosiect yn para. Gallwn hefyd gael ein taflu gan ddigwyddiadau allanol fel galw etholiad fel bod cynnydd y prosiect yn cael ei gwtogi yn y cyfnod cyn yr etholiad, neu gan ryw argyfwng byd-eang sy'n effeithio ar economeg sector gan godi

cwestiwn ynghylch yr achos economaidd dros ddiwygio. Er hynny gwnawn ein gorau glas i gadw at amserlen.

Mae pwynt olaf i'w wneud am amseroedd. Gall nifer o ffactorau gwleidyddol sy'n hollol y tu allan i reolaeth y Comisiwn effeithio ar gyfradd weithredu a faint o'n hadroddiadau sy'n cael eu gweithredu. Yn y 18 mis diwethaf, mae chwe bil wedi bod gerbron Senedd y DU a Senedd Cymru yn cynnwys argymhellion gan Gomisiwn y Gyfraith. O ran yr adroddiadau hynny sydd heb eu gweithredu eto, rydym o hyd yn ffyddiog y daw hynny rhyw ddydd. Ni chollir diddordeb byth mewn adroddiad o ansawdd uchel sy'n darllen yn bragmataidd a synhwyrol. Mae'n aros ei dro ac yn bresenoldeb parhaus y mae rhanddeiliaid budd yn hel o'i gwmpas. Dyma pam nad yw'n anghyffredin i adroddiadau ddod i'r amlwg eto rai blynyddoedd ar ôl eu cyhoeddi a pham fod yn rhaid edrych ar weithrediad prosiectau dros orwel amser cymharol hir.

Diwygio'r gyfraith yn y dyfodol

Mae rhan o'r broses o barhau i adolygu'r gyfraith yn golygu cadw ar y blaen i syniadau gwleidyddol, cymdeithasol, economaidd a thechnegol dyfnach. Fel corpws o 70 o gyfreithwyr a chynorthwyr ymchwil, mae themâu diwygio'n cael eu trafod yn barhaus. Yng nghyd-destun y 14eg rhaglen diwygio'r gyfraith, mae nifer o themâu pwysig ar gyfer diwygio yn y dyfodol wedi eu hadnabod fel "baneri" (hynny yw awgrymiadau a gyflwynir i fesur barn y cyhoedd ac ysgogi trafodaeth): technoleg newydd; gadael yr UE; yr amgylchedd a bod yn garbon niwtral; gwydnwch cyfreithiol; a symleiddio'r gyfraith. Fodd bynnag mae'r pwysau i ddiwygio'n newid o hyd a rhai themâu'n fwy agored i effeithiau gwleidyddiaeth nag eraill. Un enghraifft o sut y gall thema effeithio ar ein gwaith yw'r twf di-baid mewn digideiddio'r economi. Mae'n digwydd ym mhob man a'i esblygiad yn rhywbeth sydd y tu hwnt i reolaeth un wladwriaeth.

Mae llawer iawn o'n gwaith yn y blynyddoedd diwethaf wedi ymwneud ag ystyried rheoleiddio technoleg newydd. Er enghraifft, gyda cherbydau awtomataidd, rydym wedi creu fframwaith cyfreithiol a rheoliadol ar gyfer technoleg nad oedd (ar y pryd) yn bodoli'n llawn eto gan gyflwyno problemau y gallem ond damcaniaethu yn eu cylch. Bu'n rhaid i'r tîm ddechrau ar sail yr egwyddor fwyaf sylfaenol: er enghraifft wrth ystyried sut ddylai cyfreithiau troseddu a chamwedd gymhwyso i gerbyd wedi'i redeg gan gyfrifiadur. Mae

materion o bwy sy'n gyfrifol am ddamweiniau'n codi cwestiynau mawr sydd a wnelent gymaint ag athroniaeth gyfreithiol ag ystyriaethau ymarferol.

Mae ein gwaith wedi golygu creu fframwaith ymarferol a chyfreithiol sicr sy'n hwyluso creu marchnad newydd. Mae ein hadroddiadau wedi cael derbyniad ffafriol yn ddomestig a rhyngwladol. Cyflwynwyd y profiad a enillom gyda'r prosiectau hyn i'r Llywodraeth yn ystod y cam gweithredu gan arwain at benderfynu erbyn hyn, er enghraifft, y byddem yn derbyn prosiect newydd ar awyrennau awtomataidd.

Yn ddiweddar fe wnaethom fwrw golwg 360 gradd ar egwyddorion cyfraith sy'n berthnasol i'r sector digidol. Yn y maes masnachol mae dyfodiad masnachu digidol, ar sail data dosbarthedig (DLT), yn gofyn adolygu cyfreithiau masnachol sydd wedi eu gwreiddio'n ddwfn mewn arferion busnes oes Fictoria. Mae'r cyfreithiau hyn yn cymryd yn ganiataol nad oes unrhyw werth i rywbeth nad yw'n "eiddo" yn yr ystyr draddodiadol.

Mae ein gwaith yn y maes hwn wedi amrywio'n eang gan gynnwys, er enghraifft: llofnodion digidol (a oes raid i lofnod ar ddogfen fod mewn llawysgrifen); dosbarthiad asedau digidol (ydyn nhw'n eiddo); protocols clyfar (sut y mae egwyddorion traddodiadol cyfraith gontractau'n berthnasol i gontractau a weinyddir yn llwyr neu gan fwyaf gan feddalwedd lle y gallai'r "contract" fod mewn cod i gyd); sefydliadau ymreolaethol datganoledig (pa egwyddorion cyfreithiol sy'n berthnasol i endidau masnachol sy'n cael eu rhedeg heb bobl ar sail algorithmau soffistigedig sy'n gallu gwneud penderfyniadau llywodraethu a masnachu); a chymhwyso cyfraith ryngwladol breifat i asedau digidol (lle yn y byd y mae crypto-arian a pha lysoedd sy'n llywodraethu anghydfod yn ei gylch).

Mae technegau diwygio'r gyfraith yn amrywio. O ran trafnidiaeth ac awtomeiddio, rydym wedi argymhell creu cyfundrefnau rheoliadol a chyfreithiol cynhwysfawr. Ar y llaw arall, gyda'r economi ddigidol, rydym wedi mabwysiadu dull o weithredu mwy cynnig a phwrpasol. Ceisiwn adnabod egwyddorion cyfreithiol allweddol sydd angen eu newid gan argymhell diwygio cyn lleied â phosib er mwyn cael sicrwydd cyfreithiol. O ran dogfennau masnach electronig, ein penderfyniad oedd mai'r newid lleiaf posib oedd creu rheol statudol y dylid trin fersiwn ddigidol gyfatebol i ddogfen bapur fel "dogfen". Mae Deddf Dogfennau Masnach Electronig 2023 yn fyr iawn o ran hyd. Mater i fusnesau a'r llysoedd wedyn yw penderfynu ar y canlyniadau. O ran asedau digidol, rydym wedi gofyn i ni ein hunain a oes angen darpariaeth statudol (fer iawn) yn egluro nad yw rhai mathau o drafodion digidol wedi eu heithrio o gael eu trin fel "eiddo mewn cyfraith". Ar

ôl cadarnhau hynny, mater i'r llysoedd wedyn fydd ehangu ar yr egwyddorion cyfraith eiddo sy'n berthnasol i werth digidol. Ym mhob achos, rydym yn ymwybodol bod angen i ni sicrhau bod ein cynigion diwygio'n niwtral o ran technoleg. Nid oes dim pwynt bron mewn creu fframwaith deddfwriaethol coeth sydd yna'n dod yn amherthnasol oherwydd rhyw dechnoleg newydd a syfrdanol sy'n gwneud popeth yn ddiangen.

Ein gwaith yng Nghymru

Gair amdan ein gwaith yng Nghymru a dywedwn fwy am hyn nes ymlaen yn y cyhoeddiad hwn. Ni yw Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr. Ers datganoli, mae swyddogaethau Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru wedi eu rhannu rhwng prosiectau diwygio sy'n gweithio ar gyfreithiau sy'n berthnasol i'r ddwy awdurdodaeth, a phrosiectau sydd ond yn berthnasol i Gymru. Fel yr eglurais ar ddechrau'r cyflwyniad hwn, pan wnawn waith ar gyfreithiau sydd wedi eu datganoli i Gymru, gweithredwn fel Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru.

Credwn y gallwn wneud gwahaniaeth mawr i Gymru. Efallai fod cyfraith Cymru'n newydd ond mae'r Comisiwn bron yn 60 oed ac mae gennym ddyfnder profiad a sgiliau unigryw y gallwn eu cynnig i Lywodraeth Cymru ac i Senedd Cymru. Ar hyn o bryd rydym mewn trafodaethau â Llywodraeth Cymru ynghylch cryfhau a dyfnhau ein perthynas fel ei bod yn debycach i raddau helaeth i'r berthynas a esblygodd dros y degawdau rhwng Comisiwn y Gyfraith a Whitehall a Senedd y DU. Byddwn yn ceisio cynyddu'r pwyntiau cyswllt ar draws y weinyddiaeth gyfan yng Nghymru gan greu mwy o bresenoldeb yng Nghymru, dyfnhau ein gwe o gysylltiadau ar draws y wlad a chreu system lle y gallwn helpu Gweinidogion Cymru'n rhagweithiol i adnabod prosiectau addas ar gyfer diwygio'r gyfraith.³⁵

Amrywiaeth a chynhwysiant

Mae gan lawer o'r prosiectau a gyflawnwn ganlyniadau dwfn i'r sectorau lleiaf breintiedig mewn cymdeithas. Er enghraifft ein gwaith ar droseddau casineb, rheolau mewnfudo, galluedd meddyliol, a gofal cymdeithasol i blant anabl.

Os ydym i wasanaethu'r wladwriaeth gorau gallwn, rhaid i ni estyn allan at bobl ddifreintiedig a rhai sy'n byw ar gyrion ein cymdeithas. Rhaid i ni gael ein gweld i fod, a bod mewn gwirionedd, yn ymatebol ac anfeiriadol. Yn fewnol, rhaid i ni fod yn gallu asesu'r dystiolaeth a gyflwynir i ni'n effeithiol

ac empathetig ac yna troi ein casgliadau'n gynigion diwygio'r gyfraith sy'n gwarchod a gwella'r bobl y maen nhw'n effeithio arnynt.

Dros y blynyddoedd diwethaf rydym wedi ymgymryd ag adolygiad trylwyr a chwilar o'r ffordd a weithiwn. Mae wedi cynnwys adolygu sut y recriwtiwn. Mae wedi edrych ar sut y chwiliwn am a chysylltu â grwpiau ymylol neu sydd wedi dieithrio i holi eu barn am faterion diwygio'r gyfraith. Mae wedi cynnwys datblygu pecynnau mewnol a thechnegau asesu effaith er mwyn gallu mesur yn well unrhyw risg o ganlyniadau anfwriadol drwy'r cynigion a gyflwynwn.³⁶ Rydym hefyd wedi cyfarwyddo archwilwyr amrywiaeth a chynhwysiant annibynnol i adolygu ein sefydliad drwyddo draw gan wybod y byddai unrhyw adroddiad yn cyflwyno heriau i ni. Drwy fod â meincnodau allanol trylwyr, osgown unrhyw risg o fod yn hunanfodlon. Ni wnawn hyn, a hoffwn bwysleisio hyn, i geisio bod yn wleidyddol gywir o gwbl. Rydym wedi cyflawni'r ymarfer hwn oherwydd mae sicrhau bod cymdeithas yn ymddiried ynom i fod yn ddiduedd, teg a chynhwysol yn greiddiol i'n gwaith.

Casgliad

Yn y cyflwyniad hwn rwyf wedi ceisio dod â gwaith Comisiwn y Gyfraith yn fyw – gan roi braslun o sut y daethom i fodolaeth, pwy ydym ni, beth a wnawn, pam a sut. Bydd y bennod gyntaf yn edrych yn fwy manwl ar sut y diogelwn ein hannibyniaeth oherwydd mae'n greiddiol i bwy ydym. Yna byddwn yn edrych ar ein gwaith unigryw yng Nghymru. Bydd y penodau ar ôl hynny'n disgrifio sut y saernïwn ein hargymhellion diwygio'r gyfraith – o'r broses o ddethol prosiectau a gweithio gyda'r Llywodraeth a Senedd y DU, i'n perthynas â rhanddeiliaid, ymgynghori, creu polisi a chyhoeddi ein hadroddiadau. Bydd hyn yn cael ei gyfuno mewn pennod ar weithredu ein hadroddiadau. Byddwn yna'n edrych ar waith cydgrynhoi a diddymu fel un o feysydd gwaith neilltuol y Comisiwn. I gloi, edrychwn ar ein cysylltiadau rhyngwladol a'r cyfleoedd a gyflwynir i gyfoethogi ein gwaith.



Syr Nicholas Green, Cadeirydd
Tachwedd 2023

Nodiadau

- 1 Trafodwn y term “rhanddeiliad” yn fwy manwl ym mhara. 5.1 isod.
- 2 Mae Pennod 11 yn trafod manteision cydweithrediad rhyngwladol.
- 3 D Jones a R Wainwright, *Value of Law Reform* (2019), <https://www.lawcom.gov.uk/law-commission-reforms-provide-gains-of-3-billion-over-10-years/>.
- 4 *Paperless trade for UK businesses to boost growth*, <https://www.gov.uk/government/news/paperless-trade-for-uk-businesses-to-boost-growth>.
- 5 Zenzic, *Case Studies: Safe, secure, first. Finding a “golden mean” between innovation and regulation with selfdriving vehicles* (2019), <https://zenzic.io/case-studies/safe-secure-first-finding-a-golden-mean-between-innovation-and-regulation-with-self-driving-vehicles/>.
- 6 D Jones, *Automated Vehicles (AV) Strategic Economic Analysis* (2021), a baratowyd ar gyfer y *Centre for Connected and Autonomous Vehicles*, Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr a Chomisiwn y Gyfraith yr Alban, <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2021/07/Automated-Vehicles-Strategic-Analysis.pdf>.
- 7 Siambr Fasnach Ryngwladol y Deyrnas Unedig a Coriolis, *Creating a Modern Digital Trade Ecosystem, UK Business Case* (2021), https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/iccuk_240621.pdf.
- 8 *Hansard* (HC), 1 Mawrth 2023, cyfrol 728, col. 876.
- 9 Er bod pwyllgorau diwygio *ad hoc* ar ddechrau'r 20fed ganrif (Pwyllgor Adolygu'r Gyfraith, a ddisodlwyd ar ôl yr Ail Ryfel Byd gan y Pwyllgor Diwygio'r Gyfraith; y Pwyllgor Cyfraith Ryngwladol Preifat; y Pwyllgor Adolygu'r Gyfraith Droseddol), nid oedd y cyrff hyn yn ddim byd tebyg i'r corff diwygio'r gyfraith oedd gan Arglwydd Cranworth mewn golwg yn wreiddiol. Roedd eu haelodau'n gweithio'n rhan amser ac nid oedd ganddynt unrhyw bŵer i benderfynu pa feysydd cyfraith i edrych arnynt: gweler S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions, Law Reform... Now?* (2017) tudalennau 14 - 15.
- 10 Daeth Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 â dau Gomisiwn i fodolaeth, un ar gyfer Cymru a Lloegr a'r llall ar gyfer yr Alban. Gweler tudalen 18.
- 11 Roedd yr Arglwydd Gardiner eisoes wedi cyflwyno glasbrint ar gyfer Comisiwn y Gyfraith yn G Gardiner a A Martin, “*The Machinery of Law Reform*”, yn G Gardiner ac A Martin (gol), *Law Reform Now* (1963).
- 12 R J Sutton, “The English Law Commission: A New Philosophy of Law Reform” (1967) 20 *Vanderbilt Law Review* 1009, 1021.
- 13 Uchod, 1023.
- 14 Uchod, 1024.

- 15 Prosiect y cytunom i'w dderbyn yn ddiweddar, ar ofal cymdeithasol i blant anabl, fydd yr un cyntaf ar gyfer Lloegr yn unig: <https://www.lawcom.gov.uk/law-commission-invited-to-review-legislation-on-social-care-for-disabled-children/>.
- 16 Trafodir y protocol ymhellach ym mharagraff 1.4 isod.
- 17 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1).
- 18 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(a) - (f).
- 19 Dywedwn lawer mwy am y broses o ddadansoddi'r ymgynghoriad ym mhennod 5.
- 20 Swyddfa'r Cabinet, *Guide to Handling Correspondence* (2021), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1008447/Guide_to_Handling_Correspondence_-_July_2021.pdf.
- 21 Disgrifir cyfarfodydd adolygu gan gymheiriaid yn fwy manwl ym mhennod 6.
- 22 Trafodwn benodi Comisiynwyr yn fwy manwl ym mhennod 1.
- 23 Senedd Cymru yw'r Senedd yng Nghaerdydd. Senedd y DU yw'r Senedd yn Llundain.
- 24 Trafodir ymgysylltiad Comisiynwyr â'r Llywodraeth a Senedd y DU ym mhennod 4. Disgrifir eu rôl fel "wyneb cyhoeddus" prosiectau, ar gyfer rhanddeiliaid a'r cyfryngau, ym mhennod 5.
- 25 Disgrifir rôl Comisiynwyr yn y broses adolygu gan gymheiriaid ym mhennod 6.
- 26 Recriwtio dall yw proses lle y mae enw a ffactorau eraill a allai adnabod ymgeisydd, fel oed a manylion prifysgol, yn cael eu tynnu allan o'u cais. Mae'r holl recriwtio yng Nghomisiwn y Gyfraith yn ddall i enw a manylion prifysgol.
- 27 Ers 2022, mae'r aelodau anweithredol wedi cynnwys Joshua Rozenberg, darlledwr a newyddiadurwr; Bronwen Maddox, Cyfarwyddwr y Sefydliad ar gyfer Llywodraeth bryd hynny; a'r Farwnes Ruth Deech, arglwyddes ar y trawsfeinciau, cyn Gadeirydd Bwrdd Safonau'r Bar a'r *Human Fertilisation and Embryology Authority*, academydd cyfreithiol ac un o'r Cynorthwyr Ymchwil cyntaf i weithio yn y Comisiwn yn 1965 dan Gadeiryddiaeth Mr Ustus Scarman. Ers 2023, mae ei gyfansoddiad wedi newid i gynnwys Dr Hannah White, Cyfarwyddwr y Sefydliad ar gyfer Llywodraeth; y Farwnes Shaista Gohir, arglwyddes ar y trawsfeinciau ac, ymhlith pethau eraill, un o sylfaenwyr y Rhwydwaith Menywod Mwslemaidd; a Claire Bassett, sydd â phrofiad eang o fod ar fyrddau cyhoeddus.
- 28 Gweler para. 3.30 - 3.32 isod am drafodaeth bellach am ei addasrwydd fel maen prawf ar gyfer dethol prosiectau.
- 29 Dywedaf fwy am werth Comisiwn y Gyfraith o safbwynt y Llywodraeth ar dudalen 39 isod.
- 30 Gweler para. 3.11 isod.

- 31 Gweler tystiolaeth Syr David Bean, Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith bryd hynny, i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>. Trafodir hyn ymhellach ym mhara. 3.15 isod.
- 32 *Paperless trade for UK businesses to boost growth*, <https://www.gov.uk/government/news/paperless-trade-for-uk-businesses-to-boost-growth>.
- 33 *Protection of Official Data* (2020) Papur Rhif 395 Comisiwn y Gyfraith, paragraffau 1.23 - 1.25.
- 34 *Hansard* (HC), 1 Mawrth 2023, cyfrol 728, col 880.
- 35 Gweler fy araith i gynhadledd Cymru'r Gyfraith, *Deepening and broadening the relationship between the Law Commission and Wales*, ar 6 Hydref 2023: <https://www.lawcom.gov.uk>
- 36 Trafodwn y technegau hyn yn fwy manwl ym mharagraffau 7.11-7.19 isod.



Pennod 1

Annibyniaeth

1.1 Mae annibyniaeth Comisiwn y Gyfraith yn un o'n nodweddion mwyaf gwerthfawr. Mae'n ganolog i ba mor effeithiol y diwygiwn y gyfraith.

Sut y sicrheir ein hannibyniaeth

1.2 Nid yw Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn nodi'n benodol y dylai'r Comisiwn fod yn gorff annibynnol, yn wahanol i gomisiynau diwygio'r gyfraith mewn rhai awdurdodaethau eraill.¹ Ond mae nifer o nodweddion yn sicrhau ei annibyniaeth.

Wedi'i wreiddio'n statudol

1.3 Yn anad dim yw'r ffaith mai deddfwriaeth sylfaenol a greodd y Comisiwn. Mae Deddf 1965 yn darparu "y dylai fod" Comisiwn y Gyfraith.² Ni all y Comisiwn felly gael ei ddiddymu gan ddim byd llai na Deddf Seneddol arall.

Pobl

1.4 Mae cyfansoddiad y Comisiwn hefyd yn sicrhau ei annibyniaeth. Fel yr eglurir yn y cyflwyniad, rhaid i'r Cadeirydd, a benodir gan yr Arglwydd Ganghellor, fod yn farnwr Uchel Lys neu Lys Apêl.³ Yn y blynyddoedd diwethaf, o ran protocol, dim ond barnwyr Llys Apêl (Arglwyddi Ustus Apêl) neu farnwyr Uchel Lys a ddewisir gan y Llywodraeth i gael eu hargymell ar gyfer dyrchafiad i'r Llys Apêl.⁴ Mae pa farnwr a ddewisir yn bwysig oherwydd mae'n ofynnol yn y cyfansoddiad bod barnwyr yn gweithredu'n annibynnol. Fel yr eglura'r *Canllaw i Ymddygiad Barnwrol* ar gyfer Cymru a

Lloegr, mae hyn yn golygu nid yn unig bod yn annibynnol i'r Weithrediaeth a'r ddeddfwrfa ond hefyd yn "annibynnol o bob ffynhonnell bŵer neu ddyllanwad mewn cymdeithas, gan gynnwys y cyfryngau a buddiannau masnachol".⁵ Fel y dywedodd yr Arglwydd Tunncliffe wrth siarad yn 2008 ar ran y Llywodraeth: "mae cael uwch-aelod o'r farnwriaeth fel pennaeth o'r Comisiwn yn....gwarantu ei annibyniaeth".⁶ Lleisiwyd barn debyg gan yr Arglwydd Etherton, un o gyn-gadeiryddion Comisiwn y Gyfraith.⁷

1.5 Rhaid i'r pedwar Comisiynydd arall fod yn farnwyr, cyfreithwyr wrth eu gwaith, neu'n academyddion cyfreithiol.⁸ Er nad ydynt (o reidrwydd) wedi eu rhwymo gan safonau barnwrol, mae angen iddynt weithredu'n ddiudedd ac osgoi gwrthdaro budd.⁹ Maen nhw'n cael eu dewis drwy gystadleuaeth agored a reoleiddir gan y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus, ac yn cael eu penodi am dymor o hyd at 5 mlynedd (er y gellir ymestyn eu penodiad). Fel yr eglurir yn y cyflwyniad, mae ganddynt statws o fod yn "benodeion y Goron"; nid gweision sifil mohonynt, nid yw'r Cod Gwasanaeth Sifil yn eu rhwymo o gwbl a rhaid iddynt wasanaethu Llywodraeth y dydd. Mae Comisiynwyr yn tueddu i fod yn unigolion a gafodd yrfaedd cyfreithiol neu academaidd rhagorol.¹⁰ Nid oes angen iddynt ddefnyddio eu rôl i ddringo'r ysgol ac maen nhw wedi arfer â mynegi eu barn annibynnol yn glir wrth gynghori cleientiaid neu yn eu hysgrifau.

1.6 Yn dilyn argymhellion Adolygiad Teirblynyddol y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn 2013 a 2014, mae'r Comisiwn hefyd wedi penodi Aelodau Bwrdd anweithredol i gyflwyno her annibynnol i'r ffordd y mae'n gweithredu, yn ogystal ag arbenigedd ar faterion llywodraethu a rheolaeth strategol.¹¹

1.7 Cefnogir y Comisiynwyr gan staff sy'n weision sifil gwleidyddol-ddiudedd ac sy'n gweithio'n llwyr i'r Comisiwn yn hytrach na bod ar fenthyg gan adrannau'r Llywodraeth.¹² Mae'r staff i gyd bron yn cynnwys cyfreithwyr a chynorthwyr ymchwil. Yn ben arnynt mae Prif Weithredwr sef daliwr cyllideb y Comisiwn ac sydd hefyd yn was sifil. Mae'r Prif Weithredwr yn cyfrannu at drafodaethau â'r Cadeirydd a Chomisiynwyr eraill ynghylch cyfeiriad strategol y Comisiwn ac yn bennaf gyfrifol am drefniadaeth, rheolaeth, staffio a dyrannu adnoddau'r Comisiwn a hefyd am reoli perthynas y Comisiwn gyda'r Weinyddiaeth Gyfiawnder o ddydd i ddydd. Mae'r Prif Weithredwr yn gyfrifol i swyddog cyfrifyddu'r Weinyddiaeth Gyfiawnder am yr adnoddau a reolir ganddo ef neu hi.¹³

Swyddogaethau statudol

1.8 Mae Deddf 1965 yn rhoi annibyniaeth i Gomisiwn y Gyfraith wrth ymarfer ei swyddogaethau. Mae'n sefydlu dyletswydd gyffredinol "i adolygu'n barhaus yr holl gyfraith sydd a wnelo'r Comisiwn â hi er mwyn ei datblygu a'i diwygio'n systematig"¹⁴. Mae'r Ddeddf yn mynd ymlaen i egluro'n fwy manwl sut y dylid cyflawni'r ddyletswydd hon, mewn termau sy'n caniatáu i Gomisiwn y Gyfraith weithredu gyda rhyddid meddwl dilyffethair. Er enghraifft, mae'n ofynnol i'r Comisiwn "ystyried...cynigion ar gyfer diwygio'r gyfraith" a "mynd ati...i lunio...cynigion ar gyfer diwygio"¹⁵.

Cyllid

1.9 Mae'r Comisiwn yn cael ei gyllido'n llwyr o arian cyhoeddus; nid yw'n derbyn unrhyw incwm preifat. Nid oes arno ddyled i unrhyw fuddiannau preifat felly.¹⁶

Perthynas â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder

1.10 Mae gan Gomisiwn y Gyfraith berthynas barhaus â Whitehall yn gyffredinol. Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn gweithredu fel corff hyd braich a noddir gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Mae dogfen Fframwaith yn egluro'r berthynas rhwng y Comisiwn a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder.¹⁷ Mae'r ddogfen hon yn nodi'n glir, er bod gan y tîm noddi yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder rôl mewn monitro gweithgareddau'r Comisiwn, nad oes gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder "unrhyw ran mewn sut y mae'r Comisiynwyr yn llunio barn wrth ymarfer eu swyddogaethau".¹⁸

Manteision annibyniaeth

1.11 Mae ein hannibyniaeth yn rhoi nifer o fanteision i ni. Fel y disgrifiwn ym Mhennod 5, sy'n trafod sut yr ymgysylltw'n â rhanddeiliaid, mae ein heffeithiolrwydd yn dibynnu ar gael ymddiriedaeth a chefnogaeth yr unigolion a'r sefydliadau y gallai diwygio'r gyfraith effeithio arnynt. Mae bod yn annibynnol yn golygu bod gan randdeiliaid hyder y gwnawn ein penderfyniadau ar ôl gwerthuso eu barn yn ofalus yn hytrach nag ar sail ystyriaethau gwleidyddol pleidiol neu drwy fod yn nyled grwpiau budd penodol.

1.12 Mae dyfyniad o lythyr a dderbyniodd Gomisiwn y Gyfraith gan David Allison, cyn-Gadeirydd Resolution, cymdeithas cyfraith teulu flaenllaw yng Nghymru a Lloegr, yn egluro'r pwynt hwn:

Yn anochel, amcan ymgynghoriadau'r Llywodraeth oedd cefnogi amcanion polisi Llywodraeth y dydd ac felly, er yn cydymffurfio â'r gofynion ar hyn, nid oeddent yn cael eu gweld i fod yn mynegi safbwynt niwtral neu'n safbwynt a oedd yn gwneud yr hyn oedd orau er lles y bobl a fyddai'n cael eu heffeithio gan yr amcan polisi dan sylw. Yn aml iawn roedd yr ymgynghoriadau hyn wedi eu rhuthro a heb ymchwil sylweddol i'w cefnogi.

Ar y llaw arall, roedd ymgynghoriadau Comisiwn y Gyfraith yn cael eu gweld (a pharhau i gael eu gweld) i fod yn dra gwahanol. Nid oeddent byth yn cael eu cynnal gyda golwg ar gyflawni amcan polisi penodol. Roeddent yn cael eu hymchwilio a'u hystyried yn drylwyr gan arwain at gyfraith well os cawsant eu gweithredu. O ganlyniad, roedd Resolution yn neilltuo cryn amser ac ymdrech i ymateb i geisiadau gan Gomisiwn y Gyfraith.¹⁹

1.13 Mae'r hyder a gynhyrchir gan ein statws annibynnol yn ffactor sy'n gallu peri i adran o'r Llywodraeth ymddiried prosiect ynom ni'n hytrach na chynnal ei hymchwiliadau'n fewnol. Gall ymgynghoriad a gynhelir gan gorff annibynnol dibynadwy wneud i ffwrdd ag unrhyw argraff o fod yn wleidyddol bleidiol wrth ddatblygu cynigion ar gyfer diwygio'r gyfraith, yn enwedig mewn meysydd lle y mae polisi'r pwnc dan sylw'n ddadleuol. Mae ymgynghoriad annibynnol yn creu consensws a rhoi cyfreithlondeb i'n hargymhellion.²⁰

1.14 Mae bod yn rhydd o ddylanwad neu reolaeth llywodraeth hefyd yn bwysig er mwyn sicrhau bod argymhellion y Comisiwn yn rhai o ansawdd. Fel yr eglura *Guide to Law Reform* Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad:

Mae annibyniaeth yn allweddol i ddangos bod barn asiantaeth ddiwygio wedi'i llunio ar sail ymholiadau rhesymegol ac ymgynghori ac ymchwil drylwyr.²¹

Mae Comisiwn y Gyfraith Kenya'n disgrifio hyn fel “annibyniaeth ddeallusol”²².

1.15 Statws Comisiwn y Gyfraith fel corff cyhoeddus annibynnol ac ymddiriedol oedd y tu ôl i'r penderfyniad i gyflwyno gweithdrefn arbennig i Dŷ'r Arglwyddi fel y gallai biliau annadleuol Comisiwn y Gyfraith gael eu pasio. Mae'r weithdrefn hon, a gyflwynwyd gan Bwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Arglwyddi, yn sicrhau bod y biliau a gyflwynir yn cael eu craffu'n fanwl a phriodol ond hefyd yn creu mwy o gyfle i weithredu biliau Comisiwn y Gyfraith drwy sicrhau nad ydynt yn cystadlu am amser â phrif raglen ddeddfwriaeth y Llywodraeth.²³ Mae'r Arglwydd Etherton wedi disgrifio'r rhwystrau i'w chyflwyno:

Roedd peth amheuaeth, gwrthwynebiad hyd yn oed, i'r syniad o sawl tu a chryn drafferth yn darbwyllo Pwyllgor Gweithdrefnau pwerus Tŷ'r Arglwyddi, a rheolwyr busnes y llywodraeth yn Nhŷ'r Arglwyddi, bod unrhyw weithdrefn newydd o'r fath yn ymarferol a rhywbeth i'w ddeisyfu.²⁴

Heb yr ymddiriedaeth yn y Comisiwn annibynnol, mae'n annhebygol y byddai'r weithdrefn arbennig wedi digwydd.

Gweithio'n annibynnol ond nid yn ynysig

1.16 Nid yw'r ffaith bod Comisiwn y Gyfraith yn annibynnol yn golygu ein bod yn gweithio mewn ffordd ynysig. Yn wir, ni fyddem yn gallu gwneud ein gwaith yn effeithiol heb ein perthnasodd agos â'r Llywodraeth, Senedd y DU a'n holl randdeiliaid.

1.17 Fel yr eglurir ym Mhennod 3, er yn annibynnol, rheolir y Comisiwn gan y Llywodraeth o ran dethol prosiectau. O dan Ddeddf 1965, rhaid i'r Comisiwn gwblhau prosiectau sy'n rhan o raglen waith ehangach a gymeradwyir gan yr Arglwydd Ganghellor, neu sydd wedi eu cyfeirio gan Weinidog. Arweiniodd y newidiadau a ddigwyddodd o dan Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009 at Brotocol yn 2010 sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Llywodraeth ymrwymo i “fwriad difrifol i ddiwygio'r gyfraith” yn y maes sy'n cael ei ystyried ar gyfer prosiect gan Gomisiwn y Gyfraith.²⁵ Diben hyn yw gwella cyfraddau gweithredu, a drafodir yn fwy manwl ym Mhennod 8, a

sicrhau bod arian cyhoeddus yn cael ei wario'n effeithiol. Mewn gwirionedd, ni all y Comisiwn symud ymlaen â phrosiect heb gefnogaeth y Llywodraeth. Mae'r fformiwla hon yn fanteisiol i'r Comisiwn drwy hwyluso gweithredu ond nid yw'n caniatáu i'r Llywodraeth adael i Gomisiynwyr gyflawni prosiect nad yw'n ystyried i fod yn addas ac nid yw'n atal y Comisiwn rhag dod i'w gasgliadau ei hun ar ddiwygio'r gyfraith unwaith y cytunir ar y prosiect. Mae'r budd cyffredin i'r Llywodraeth a'r Comisiwn yn cael ei gydnabod ym Mhrotocol 2010:

Mae'r Comisiwn – er yn annibynnol o'r Llywodraeth – yn rhannu pwrpas cyffredin gyda'r Llywodraeth o ran ymrwymiad i'r gyfraith sy'n syml, teg, modern, hygyrch, addas i bwrpas....a chost-effeithiol.²⁶

1.18 Ar wahân i ddethol prosiectau, trafodir y berthynas â'r Llywodraeth, Senedd y DU a Senedd Cymru drwy gydol y cylch prosiectau ym Mhennod 4, a'r berthynas â rhanddeiliaid eraill ym Mhennod 5. Mae Pennod 6 yn ystyried creu polisi a phwysigrwydd annibyniaeth yn y broses hon. Ond yn gyntaf byddwn yn edrych yn fanylach ar nodweddion unigryw gwaith Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru. Bydd hyn yn sicrhau, wrth i ni wedyn ystyried pob cam yn y broses o ddiwygio'r gyfraith, y bydd yn cael ei gyfleu drwy lens ein gwaith fel Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Lloegr a Chymru.

Nodiadau

- 1 Gweler, er enghraifft, deddfwriaeth yn Seland Newydd a Malawi: M Jolley, “*Independence and Implementation: In Harmony and in Tension*” (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 564.
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(1).
- 3 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(1A). Ymarfer oedd hwn o'r amser pan sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith ond daeth yn statudol ofynnol dim ond ar ôl i Ddeddf 1965 gael ei diwygio gan Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, a. 60(2). Mewn dadl yn Senedd y DU ar y diwygiad, disgrifiodd Arglwydd Hunt o Kings Heath y polisi fel un oedd yn “rhoi manteision sylweddol o ran annibyniaeth, arbenigedd a bri i'r Comisiwn”: Hansard (HL), 17 Gorffennaf 2007, cyfrol 694. Gweler hefyd tudalen 19.
- 4 Cafodd y protocol ei gytuno rhwng y Weinyddiaeth Gyfiawnder, y Pwyllgor Penodiadau Barnwrol a'r farnwriaeth: gweler T Etherton, “*Memoir of a Reforming Chairman*”, yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 87. Os yw ceisydd llwyddiannus yn farnwr yn yr Uchel Lys, maen nhw'n cael eu cynnig i banel y Llys Apêl i gael eu dyrchafu i'r Llys Apêl cyn gynted â phosib. Mae'r cais i ddethol yn cael ei wneud i'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol gan yr Arglwydd Ganghellor o dan Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005, a. 78.
- 5 Barnwriaeth y Llysoedd a Thribiwnlysoedd, *Guide to Judicial Conduct* (2020) t. 6.
- 6 *Hansard* (HL), 12 Mehefin 2008, cyfrol 702, col. 748.
- 7 T Etherton, “*Law Reform in England and Wales: A Shattered Dream or Triumph of Political Vision?*” (2008) 73 *Amicus Curiae* 3, 4.
- 8 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(2).
- 9 Y Pwyllgor ar Safonau mewn Bywyd Cyhoeddus, *Seven Principles of Public Life* (1995); Comisiwn y Gyfraith, *Code of Best Practice for Law Commissioners* (2009), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>, sy'n seiliedig ar *Code of Conduct for Board Members of Public Bodies* (argraffiad diweddaraf 2019) y Trysorlys.
- 10 Gweler tudalen 23.
- 11 Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Triennial Review: Law Commission, Report of Stage 2* (2014), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/294391/law-commission-tr-stage-2-report.pdf, para. 47(d).
- 12 Mae Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 5 yn datgan mai mater i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yw penodi staff Comisiwn y Gyfraith, felly mae

- gweision sifil Comisiwn y Gyfraith, yn dechnegol, wedi eu cyflogi gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder ond, ac eithrio'r Prif Weithredwr, yn cael eu rheoli o fewn y Comisiwn. Rheolir y Prif Weithredwr gan dîm nawdd y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Ystyrir rôl y tîm hwn ymhellach ym mhara. 1.10 isod.
- 13 *Code of Best Practice for Law Commissioners* (2009), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>.
 - 14 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1).
 - 15 Deddf Comisiynau'r Gyfraith, 1965, a. 3(1). Am drafodaeth bellach ar annibyniaeth weithredol, gweler M Jolley, "Independence and Implementation: In Harmony and in Tension" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 566.
 - 16 Trafodir sut y mae Comisiwn y Gyfraith yn cael ei gyllido'n fwy manwl ym mhennod 3.
 - 17 *Framework Document: Ministry of Justice and the Law Commission for England and Wales* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/framework-document/>. Mae'r ddogfen hon wrthi'n cael ei diweddarau: Comisiwn y Gyfraith, *Annual Report 2021-22*, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>.
 - 18 *Framework Document: Ministry of Justice and the Law Commission for England and Wales* (2015) para 3.15.
 - 19 Tystiolaeth Comisiwn y Gyfraith i'r Adolygiad Teirblynyddol, 9 Chwefror 2013, <https://www.lawcom.gov.uk/document/law-commission-triennial-review/>.
 - 20 Trafodir y broses ymgynghori ymhellach ym mhennod 5.
 - 21 Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad, *Changing the Law: A Practical Guide to Law Reform* (2017) t. 22, a ddyfynnir gan M Jolley yn, "Independence and Implementation: In Harmony and in Tension" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 566.
 - 22 Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad, *Changing the Law: A Practical Guide to Law Reform* (2017) t. 23.
 - 23 Trafodir y weithdrefn arbennig ar gyfer biliau Comisiwn y Gyfraith ymhellach ym mhennod 8.
 - 24 T Etherton, "Memoir of a Reforming Chairman", yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 81.
 - 25 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>. Trafodir y protocol ymhellach ym mhennod 3.
 - 26 Uchod, para. 2.

Pennod 2

Ein rôl yng Nghymru

2.1 Sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith gan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 er mwyn “hyrwyddo diwygio'r gyfraith”.¹ Diffiniwyd y “gyfraith” i eithrio'r gyfraith yn yr Alban ac unrhyw gyfraith yng Ngogledd Iwerddon yr oedd gan Senedd Gogledd Iwerddon bŵer i'w diwygio.² Roedd y Ddeddf hefyd yn sefydlu Comisiwn y Gyfraith ar wahân i'r Alban.³ Yn 2007, pan sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon, newidiwyd pwrpas Comisiwn y Gyfraith o dan Ddeddf 1965 i ddarparu ar gyfer “diwygio'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr”. O'r herwydd, rydym yn Gomisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr.

2.2 Fel rhan o'r broses ddatganoli, dros y ddau ddegawd diwethaf mae newid mawr wedi bod i statws cyfansoddiadol llywodraeth Cymru. Gwelodd hyn gyflwyno corff o gyfraith wedi'i datganoli i Gymru ac a wneir ar gyfer ac yng Nghymru. O ganlyniad, mae swyddogaethau Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru wedi eu rhannu rhwng prosiectau diwygio sy'n gweithio ar gyfreithiau sy'n berthnasol i Gymru a Lloegr, a phrosiectau sydd ond yn berthnasol i Gymru. Cyn edrych yn fwy manwl ar waith Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr yn gyffredinol, mae'n bwysig bwrw golwg sydyn ar y newidiadau a ddaeth drwy ddatganoli er mwyn deall gwaith Comisiwn y Gyfraith yng nghyswllt cyfraith Cymru.

Camau'r broses ddatganoli

2.3 Roedd cam cyntaf y broses ddatganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 yn sefydlu Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer Cymru. Nid oedd gan y Cynulliad bŵer i basio na diwygio deddfwriaeth sylfaenol er bod ganddo bwerau gweithredol i wneud a diwygio is-ddeddfwriaeth yn y meysydd y rhoddwyd cyfrifoldeb iddo drostynt.⁴

2.4 Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gwahanu'r Weithrediaeth a'r ddeddfwrfâ'n ffurfiol gan greu Llywodraeth Cynulliad Cymru a Gweinidogion

Cymru⁵. Llywodraeth Cynulliad Cymru'n yw braich weithredol y llywodraeth a'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r fraich ddeddfwriaethol. Roedd y Ddeddf yn rhoi pwerau cyfyngedig i'r Cynulliad i basio deddfwriaeth sylfaenol drwy Fesurau Cynulliad. Roedd Llywodraeth y DU yn cadw'r holl bwerau i greu cyfraith oni bai y cawsant eu datganoli'n benodol i'r Cynulliad. Gallai'r Cynulliad ond deddfu ar fater os oedd wedi'i restru mewn "maes". Gellid ond ychwanegu mater at "faes" drwy Ddeddf Senedd y DU neu Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol wedi'i gymeradwyo gan y Cynulliad a'r ddwy Senedd⁶. Yn y diwedd roedd Deddf 2006, ar ôl nifer o ddiwygiadau, yn rhestru 20 o feysydd datganoledig⁷.

2.5 Ar ôl refferendwm yn 2011, daeth darpariaethau yn Neddf 2006 yn rhoi pwerau i'r Cynulliad i basio deddfwriaeth sylfaenol ar yr holl faterion yn y 20 maes pwnc i rym. O dan y pwerau hyn gallai'r Cynulliad basio Deddfau yn lle Mesurau.⁸ O dan Ddeddf Cymru 2014, daeth Llywodraeth Cynulliad Cymru'n Llywodraeth Cymru a rhoddwyd rhai pwerau i godi trethi iddi.

2.6 Roedd Deddf Cymru 2017 yn newid y sail ar gyfer penderfynu beth sy'n cael ei ddatganoli o "fodel rhoi pwerau" i "fodel cadw pwerau". Yn lle nodi'n benodol pa bethau y gallai'r Cynulliad ddeddfu arnynt, diwygiodd Ddeddf 2006 drwy greu rhestr o faterion oedd yn cael eu cadw'n benodol i Senedd y DU. Effaith hyn yw gadael i Lywodraeth Cymru ddeddfu ar unrhyw fater heblaw'r materion y mae wedi'i hatal yn benodol rhag deddfu arnynt. Daeth hyn â datganoli yng Nghymru'n unol â'r hyn sy'n digwydd gyda datganoli yn yr Alban. Mae'r rhestr o faterion a gedwir gan Senedd y DU yn golygu bod y materion y caniateir i Lywodraeth Cymru ddeddfu arnynt yn ddi-newid mwy neu lai⁹. Mae'r Ddeddf hefyd yn cyflwyno prawf newydd o gymhwysedd deddfwriaethol (pŵer y Cynulliad i ddeddfu mewn maes neilltuol)¹⁰.

2.7 Roedd Deddf 2017 yn 'corffori' Llywodraeth Cymru, y Cynulliad a'r cyfreithiau a wneir ganddynt fel rhan barhaol o gyfansoddiad y DU. Roedd yn datganoli pwerau gweithredol pellach i'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru. Roedd hyn yn cynnwys pŵer i'r Cynulliad gael penderfynu ar ei enw. Yn 2020 daeth y Cynulliad yn Senedd Cymru.¹¹

Cyfrifoldebau Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru

2.8 Roedd Deddf Cymru 2014 yn diwygio Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 er mwyn ystyried datganoli yng Nghymru.¹² Rhoddwyd y pŵer i Weinidogion Cymru i ofyn i Gomisiwn y Gyfraith gyflawni prosiectau diwygio'r gyfraith.¹³ Rhoddwyd pŵer iddynt hefyd greu protocol â Chomisiwn y Gyfraith ar ei waith ar faterion wedi eu datganoli i Gymru, yn dilyn y ddarpariaeth gyfatebol i'r Arglwydd Ganghellor.¹⁴ Un o'r gofynion, oedd unwaith eto'n adlewyrchu dyletswydd gyfatebol gan yr Arglwydd Ganghellor, oedd bod Gweinidogion Cymru'n adrodd yn flynyddol i'r Senedd ar weithredu cynigion Comisiwn y Gyfraith yn ymwneud â materion wedi eu datganoli i Gymru.¹⁵

2.9 Diffinnir gwaith Comisiwn y Gyfraith fel “ymwneud â mater wedi'i ddatganoli i Gymru” yng nghyswllt materion a fyddai o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd os ydynt wedi eu cynnwys mewn Deddf gan y Senedd. Hefyd, mae'r gwaith yn dod o dan y diffiniad hwn os yw'n ymwneud â swyddogaethau Gweinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru, Cwnsler Cyffredinol Llywodraeth Cymru, neu Gomisiwn y Senedd.¹⁶

2.10 Llofnodwyd y Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith yn 2015. Mae'r Protocol yn egluro y gall y Comisiwn gyflawni prosiect diwygio'r gyfraith ar fater wedi'i ddatganoli i Gymru naill ai drwy fod yn rhan o raglen diwygio'r gyfraith neu drwy fod wedi cael ei gyfeirio gan Weinidogion Cymru. Mae'n egluro'n fanwl sut y byddai'r Comisiwn a Gweinidogion Cymru'n gweithio gyda'i gilydd ar brosiectau o'r fath.¹⁷ Trafodwn y broses dethol prosiectau yng Nghymru ym Mhennod 3.¹⁸

2.11 Sefydlwyd Pwyllgor Cynghori Cymru gan Gomisiwn y Gyfraith yn 2013. Mae'r Pwyllgor yn cynghori'r Comisiwn ar ymarfer ein swyddogaethau statudol yng Nghymru ar faterion wedi eu datganoli a materion a gedwir yn ôl, gan ein helpu hefyd i adnabod pa gyfreithiau sydd angen eu diwygio yng Nghymru. Mae hefyd yn ein helpu i adnabod ac ystyried materion penodol i Gymru gyda phob prosiect diwygio'r gyfraith. Yn bennaf, mae'r Pwyllgor yn cynnwys barnwyr, academyddion, ymarferwyr cyfreithiol a chyrff cyhoeddus gydag arbenigedd neu ddiddordeb yn natblygiad cyfraith yng Nghymru. Adolygir aelodaeth y Pwyllgor yn rheolaidd i sicrhau ei fod yn cynrychioli grwpiau a buddiannau allweddol yn ymwneud â'r gyfraith

yng Nghymru.¹⁹ Er mwyn sicrhau ei annibyniaeth, nid yw'r Pwyllgor yn cynnwys cynrychiolwyr o Lywodraeth Cymru.

2.12 Mae Comisiwn y Gyfraith yn mynychu, drwy wahoddiad, cynhadledd flynyddol Cymru'r Gyfraith. Fforwm cymuned gyfreithiol Cymru yw Cymru'r Gyfraith. Mae'r gynhadledd flynyddol yn llwyfan ar gyfer cyfrannu at ddeialog genedlaethol ar ddatblygiadau cyfansoddiadol a chyfreithiol yng Nghymru. Mae Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr yn mynychu ac yn rhoi anerchiad arbennig.²⁰ Mynychwn gyfarfodydd Bwrdd Cymru'r Gyfraith fel arsylwr. Mae ein Cadeirydd hefyd yn aelod o Gyngor Cyfraith Cymru, corff a sefydlwyd ar argymhelliad y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, i gefnogi twf y sector cyfreithiol yng Nghymru.

2.13 Mae'r Cadeirydd, y Prif Weithredwr a'r Comisiynydd Cyfraith Gyhoeddus a'r Gyfraith yng Nghymru'n cynnal cyfarfodydd rheolaidd â chynrychiolwyr o Lywodraeth Cymru gan gynnwys Prif Weinidog Cymru, y Cwnsler Cyffredinol a'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol. Mae teitl y Comisiynydd yn adlewyrchu pwysigrwydd ein gwaith yng Nghymru i ni. Yn hanesyddol, mae prosiectau Cymru wedi bod ym maes cyfraith gyhoeddus. Mae natur cymhwysedd datganoledig yn ei gwneud yn debygol, ond nid yn anochel, y bydd hyn yn parhau. Trafodwn berthynas y Comisiwn â Gweinidogion Cymru a Senedd Cymru ymhellach ym Mhennod 4.

Prosiectau Cymru'n unig

2.14 Mae'r Arglwydd Lloyd-Jones, cyn-Gadeirydd ar y Comisiwn ac Ustus yn y Goruchaf Lys ar hyn o bryd a gyfrannodd yn aruthrol at rôl y Comisiwn fel Comisiwn y Gyfraith yng Nghymru, wedi cydnabod cymhlethdod y dasg sy'n wynebu Cymru. Yn 2015 wrth annerch ein hanner canfed cynhadledd pen-blwydd, disgrifiodd natur gynhenid esblygol yr her.

Daw datganoli â chyfrifoldebau newydd i'r Comisiwn a bydd yn agor llawer o gyfleoedd newydd yn y dyfodol. Yn benodol, gwelsom ymwahanu eisoes rhwng cyfraith Lloegr a chyfraith Cymru ar y materion datganoledig yn system gyfreithiol Cymru a Lloegr ac mae hyn yn cyflymu mwyfwy o hyd.²¹

2.15 Dangosir penderfyniad y Comisiwn i gwrdd â'r heriau a gyflwynir gan ddatganoli yn y prosiectau "Cymru'n unig" sydd wedi eu cyflawni ers i Gymru gael pwerau deddfwriaeth sylfaenol. Roedd ein 12fed rhaglen diwygio'r gyfraith a lansiwyd yn 2014 yn cynnwys dau brosiect diwygio'n ymwneud â Chymru'n unig:

Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru

2.16 Cynigiwyd y cyntaf i ni, yn ymwneud â ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n berthnasol, neu'n gymwys yng Nghymru, gan Lywodraeth Cymru a Phwyllgor Cyngori Cymru. Mae hyn wedi rhoi cyfle sylweddol i'r Comisiwn i helpu'r gyfraith yng Nghymru i sefydlu ei hun. Yn sgîl y broses ddatganoli gynyddrannol a ddisgrifiwn uchod, roedd corff sylweddol o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn datblygu yng Nghymru. Cyflwynwyd y cymhlethdod gan y gwahanol gamau o ddatganoli a'r ffaith bod y gyfraith yng Nghymru'n ymwahanu'n gynt a chynt o'r gyfraith yn Lloegr. Roedd yn anodd cael mynediad at, a deall, y gyfraith sy'n berthnasol i Gymru.

2.17 Roedd y prosiect, ar ffurf Cyngor i Lywodraeth, yn ystyried sut y gellid symleiddio'r ddeddfwriaeth bresennol a'i gwneud yn fwy hygyrch a sut y gallai deddfwriaeth yn y dyfodol leihau'n hytrach na chynyddu'r cymhlethdod. Fe wnaethom argymhell dull newydd o greu cyfraith yng Nghymru a sut i wneud y gyfraith bresennol yng Nghymru'n gliriach, symlach a haws ei defnyddio. Fe wnaethom hefyd argymhell y dylai agweddau pwysig ar y gyfraith yng Nghymru gael eu cydgrynhoi a'u codeiddio, er enghraifft mewn meysydd fel addysg, tai, iechyd a chynllunio. Dylid ond diwygio neu greu cyfreithiau newydd yn y dyfodol drwy ddiwygio neu ychwanegu at y cod. Fe wnaethom hefyd argymhell ffyrdd o wella arferion drafftio a dehongli deddfwriaeth ddwyieithog.²²

2.18 Wrth ymateb i'n papur ymgynghori, fe wnaeth Llywodraeth Cymru grynhoi'r heriau fel hyn:

I gyfreithiau Cymru fod yn hygyrch, mae'n hanfodol eu bod yn ddealladwy, clir a disgwyledig o ran eu heffaith. Rhaid iddynt hefyd fod ar gael yn hawdd.²³

2.19 Disgrifiodd y Cwnsler Cyffredinol ein hadroddiad fel “glasbrint” ar gyfer cyfreithiau Cymru ac o “arwyddocâd hanesyddol”. Cytunodd a’r Comisiwn y byddai:

rhaglen hirdymor a pharhaus o gydgrynhoi a chodeiddio cyfreithiau Cymru’n rhoi manteision economaidd ac i gymdeithas ac yn angenrheidiol er mwyn sicrhau bod cyfreithiau Cymru’n hygyrch i bawb.²⁴

2.20 Arweiniodd yr argymhelliad i gydgrynhoi a chodeiddio agweddau allweddol ar gyfraith Cymru at Ddeddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019. Mae Rhan Un yn rhoi dyletswydd ar y Cwnsler Cyffredinol i adolygu hygyrchedd cyfraith Cymru’n barhaus, a chyd-ddyletswydd ar y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidogion Cymru i baratoi rhaglen ar gyfer pob tymor Senedd yn disgrifio sut y mae’r Llywodraeth yn bwriadu gwella hygyrchedd. Nid oes diffiniad o “hygyrchedd” ond mae’n cofleidio’r cysyniad, o leiaf, o hyrwyddo ymwybyddiaeth a dealltwriaeth o’r gyfraith a hwyluso defnyddio’r iaith Gymraeg. O ganlyniad mae momentwm unigryw i’r gwaith cydgrynhoi yng Nghymru. Cyhoeddwyd rhaglen gyntaf y Senedd, *Dyfodol Cyfraith Cymru*, gan y Cwnsler Cyffredinol ym mis Medi 2021, ac yn berthnasol i’r cyfnod rhwng 2021 a 2026.²⁵

Cyfraith Gynllunio yng Nghymru

2.21 Mae’r ail brosiect, yn ymwneud â chyfraith gynllunio yng Nghymru, yn dangos gwerth penodol y gwaith cydgrynhoi yng Nghymru. Fel y dywedodd yr Arglwydd Lloyd-Jones yn 2015:

Yn ogystal â’r manteision arferol, byddai Deddf cydgrynhoi gan Gynulliad Cymru’n rhoi’r gwerth sylweddol ychwanegol o wahanu deddfwriaeth Cymru oddi wrth un Lloegr a’r DU gan wneud y ddwy’n fwy hygyrch.²⁶

2.22 Cafodd y prosiect ei gyflawni ar gais Llywodraeth Cymru. Roedd wedi dod yn gynyddol anodd penderfynu beth yn union oedd y gyfraith gynllunio yng Nghymru. Roedd deddfwriaeth newydd yn cael ei phasio yng Nghaerdydd a San Steffan a allai fod yn berthnasol i Gymru’n unig, i Loegr yn unig, neu i’r ddwy wlad. Roeddem wedi adnabod bod angen symleiddio a moderneiddio’r gyfraith hon.²⁷ Disgrifiodd Llywodraeth Cymru

ein hadroddiad fel “tystiolaeth fanwl, drylwyr ac annibynnol i gefnogi'r ddadl dros gydgyrnhoi a symleiddio'r gyfraith gynllunio”.²⁸ Derbyniodd y rhan fwyaf o'n hargymhellion a dechreuodd ddrafftio Bil Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) a Bil Cydgrynhoi Cynllunio.²⁹

2.23 Mae'r Senedd hefyd wedi datblygu rheolau penodol ar gyfer biliau cydgrynhoi drwy reol sefydlog newydd i'r Senedd a Bil Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) oedd y cyntaf i ddod o'i blaen o dan y weithdrefn hon.³⁰ Mae'r rheolau newydd yn golygu y gellir deddfu ystod ehangach o newidiadau technegol o dan y weithdrefn, ar sail argymhelliad Comisiwn y Gyfraith, nag a fyddai'n cael ei ganiatáu mewn bil cydgrynhoi yn Senedd San Steffan.³¹

Tribiwnlysoedd Datganoledig Cymru

2.24 Y prosiect cyntaf i gael ei gyfeirio atom gan Weinidogion Cymru o dan y pŵer i gyfeirio drwy Ddeddf Cymru 2014 oedd prosiect tribiwnlysoedd datganoledig Cymru. Roedd hyn yn cyflawni ein huchelgais i gael prosiect arall i Gymru yn, neu fel rhan o'n 13eg rhaglen. Gyda hwn, rhoesom sylw i sut y gellid gwella'r system dribiwnlys yng Nghymru. Mae gan dribiwnlys rôl gyfreithiol bwysig drwy setlo anghydfod, fel arfer yn dilyn penderfyniadau cyrff cyhoeddus. Yng Nghymru roedd rheolau a gweithdrefnau tribiwnlysoedd datganoledig wedi mynd yn gymhleth ac anghyson o ganlyniad i'w datblygiad fesul ychydig o dan ystod eang o wahanol ddeddfwriaeth. Roedd datganoli'n golygu bod llawer o dribiwnlysoedd Cymru, yn wahanol i rai Lloegr, heb gael eu cynnwys yn y strwythur unedig newydd a gyflwynwyd gan Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 a thribiwnlysoedd Cymru felly'n parhau i gael eu llywodraethu gan ddeddfau blaenorol. Roedd y deddfau hynny wedi dyddio mwyfwy o hyd: er enghraifft nid oedd newidiadau o dan Ddeddf Cymru 2017 wedi cael eu hystyried o gwbl.

2.25 Roedd ein hadroddiad yn argymhell disodli tribiwnlysoedd presennol Cymru ag un Tribiwnlys Haen Gyntaf i Gymru a chreu Tribiwnlys Apêl i wrando apeliadau o'r Tribiwnlys Haen Gyntaf. Argymhellwyd cryfhau'r strwythur newydd gyda darpariaethau i ddiweddarau'r rheolau gweithdrefnol a diogelu annibyniaeth farnwrol³².

2.26 Penderfynodd Lywodraeth Cymru gymeradwyo'n gryf yr egwyddor o system unedig strwythurol annibynnol ar gyfer tribiwnlysoedd Cymru.

Yn eu barn nhw, fel y dywedodd y Cwnsler Cyffredinol, “mae cynigion Comisiwn y Gyfraith yn cynorthwyo bod deddfwriaeth Cymru yn cael ei gorfodi drwy sefydliadau yng Nghymru”.³³

2.27 Fel ein prosiect ar ffurf a hygyrchedd, roedd gan brosiect tribiwnlysoedd Cymru arwyddocad cyfansoddiadol pwysig gan gyfrannu at ddatblygu'r system gyfreithiol yng Nghymru. Roedd ein prosiect nesaf yng Nghymru'n wahanol ac yn ymwneud â mater o bwysigrwydd totemig i bobl Cymru.

Rheoleiddio Diogelwch Tomenni Glo yng Nghymru

2.28 Cododd ein prosiect ar reoleiddio diogelwch tomenni glo yng Nghymru o gyfeiriad brys gan Weinidogion Cymru ar ôl i domen lo lithro yn ne Cymru'n dilyn tywydd eithafol. Roedd Llywodraeth Cymru'n poeni nad oedd y fframwaith rheoleiddio presennol yn ateb y peryglon a gyflwynir gan domenni segur yn effeithiol. Dyluniwyd y system mewn cyfnod pan oedd tomenni glo'n weithredol yn hytrach na'n segur. Drwy ymgynghori ag ystod eang o randdeiliaid ar draws Cymru, fe wnaeth y prosiect adnabod y rhannau o'r system nad oedd yn effeithiol. Argymhellodd y Comisiwn fod angen deddfwriaeth newydd i hyrwyddo cysondeb wrth reoli tomenni segur ac osgoi perygl drwy gyflwyno dull rhagweithiol yn hytrach nag adweithiol o weithredu.³⁴ Derbyniodd ymateb terfynol y Llywodraeth y rhan fwyaf o'n hargymhellion yn llawn neu gydag addasiadau gan ddiolch i'r Comisiwn am ei adolygiad “trylwyr a gofalus”.³⁵ Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi ei bod yn bwriadu cyflwyno Bil Diogelwch Tomenni Glo yn ei rhaglen ddeddfwriaeth yn 2023-24.³⁶

2.29 Roedd y cyn-Arglwydd Ganghellor Syr Robert Buckland, CF AS, wedi canmol y cydweithrediad rhwng y Comisiwn a Llywodraeth Cymru ar y prosiect a pha mor gyflym y bydd y ddeddfwriaeth yn dilyn yr adroddiad gan ei ddisgrifio fel “enghraifft dda yng Nghymru o bawb yn gweithio gyda'i gilydd”³⁷.

Datblygiad y system gyfreithiol yng Nghymru

2.30 Mae'r Comisiwn hefyd yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru y tu allan i brosiectau unigol i gynorthwyo gyda datblygiad y system gyfreithiol yng Nghymru. Fel y dywedodd y Cadeirydd yn ei gyflwyniad, ein nod dros y blynnyddoedd yw dyfnhau'r cysylltiad â Llywodraeth Cymru i fod yn debyg i'r berthynas a esblygodd dros y degawdau gyda Whitehall.³⁸ Gobeithiwn

hefyd y gall ein profiad yng Nghymru gyfoethogi ein gwaith gyda Whitehall. Byddwn yn edrych yn fwy manwl ar sut y mae'r ddwy berthynas yn gweithio yn y ddwy bennod nesaf.

Nodiadau

- 1 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(1).
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(5).
- 3 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 2.
- 4 Deddf Llywodraeth Cymru 1998, atodlen 2.
- 5 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a. 48.
- 6 Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol oedd Gorchymyn mewn Cyngor a wnaed yn benodol yng nghyswllt cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru o dan ddarpariaethau yn a. 95(1) Deddf Llywodraeth Cymru 2006.
- 7 Am fwy o fanylion am y camau hyn yn y broses ddatganoli, gweler *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru* (2016) Papur Ymgynghori Rhif 223, pennod 2 Comisiwn y Gyfraith. Roedd gwaith y Comisiwn yng Nghymru dros y cyfnod hwn wedi'i gyfyngu i'r meysydd hyn. Roedd prosiectau'n cael eu cyflawni ar ofal cymdeithasol oedolion a rhentu cartrefi: <https://www.lawcom.gov.uk/project/adult-social-care/>; <https://www.lawcom.gov.uk/project/renting-homes/>.
- 8 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Rhan IV.
- 9 Rhoddir rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn atodlen 7A. Rhoddir rhestr bellach o gyfyngiadau sy'n berthnasol, hyd yn oed os nad yw'r darpariaethau deddfwriaethol yn ymwneud â materion a gedwir yn ôl, yn atodlen 7B. Am gyfrif llawnach o'r fframwaith datganoli'n dilyn Deddf Cymru 2017, gweler papur rhif 251, paragraffau 2.3 i 2.12 – Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru (2020).
- 10 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a. 108A. Mae darpariaeth y tu allan i'w chymhwysedd os: (1) mae'n ymestyn i ardaloedd heblaw Cymru a Lloegr yn unig; (2) mae'n berthnasol heblaw yng nghyswllt Cymru neu'n rhoi, gorfodi, addasu neu'n dileu (neu'n rhoi pŵer i roi, gorfodi, addasu neu ddileu) swyddogaethau y gellid eu hymarfer heblaw yng nghyswllt Cymru; (3) mae'n "ymwneud â" unrhyw un o'r materion a gedwir yn ôl a restrir yn Atodlen 7A; (4) mae'n mynd yn groes i unrhyw un o'r cyfyngiadau cyffredinol a restrir yn Atodlen 7B; neu (5) mae'n anghydnaws â hawliau'r Confensiwn neu gyfraith yr UE.
- 11 Deddf Senedd ac Etholiadau (Cymru) 2020.
- 12 Deddf Cymru 2014, a. 25.
- 13 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(ea).
- 14 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3D.
- 15 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3C. Trafodir y ddyletswydd adrodd flynyddol gan yr Arglwydd Ganghellor a Gweinidogion Cymru ymhellach ym mhara. 8.70 - 8.76 isod.

- 16 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3D(8).
- 17 *Protocol Rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>. Mae'r geiriad yn debyg iawn i'r hyn a ddefnyddir yn y Protocol rhwng yr Arglwydd Ganghellor a Chomisiwn y Gyfraith a drafodir ym mhennod 3.
- 18 Gweler paragraffau 3.51 - 3.54 isod.
- 19 Comisiwn y Gyfraith, *Annual Report 2020-21*, <https://www.lawcom.gov.uk/document/annual-reports/>.
- 20 <https://www.legalwales.org/>.
- 21 D Lloyd Jones, "Looking to the Future", yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 359.
- 22 *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru* (2016) Papur Ymgynghori Rhif 366 Comisiwn y Gyfraith. Trafodir cydgrynhoi a chodeiddio ymhellach ym mhennod 9.
- 23 Uchod, para. 1.2.
- 24 Llythyr gan Mick Antoniw MS/AS, Cwnsler Cyffredinol, at Gomisiwn y Gyfraith, 19 Gorffennaf 2017, <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2016/06/2017-07-19-Law-Commission-Final-Response.pdf>.
- 25 <https://www.llyw.cymru/dyfodol-cyfraith-cymru-rhaglen-hygyrchedd-2021-i-2026-html>.
- 26 D Lloyd Jones, "Looking to the Future", yn M Dyson, J Lee ac S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions* (2016) t. 356.
- 27 *Cyfraith Gynllunio yng Nghymru* (2018) Papur Rhif 383 CyG.
- 28 Llywodraeth Cymru, *Ymateb Manwl i Adroddiad Comisiwn y Gyfraith ar y Gyfraith Gynllunio yng Nghymru*, 10 Tachwedd 2020, <https://www.llyw.cymru/ymateb-manwl-i-adroddiad-comisiwn-y-gyfraith-ar-gyfraith-cynllunio-yng-nghymru>.
- 29 Trafodir llwybr deddfwriaeth cydgrynhoi Llywodraeth Cymru ymhellach ym mharagraffau 9.26 - 9.28 isod.
- 30 Rheol Sefydlog 26C, <https://ymchwil.senedd.cymru/erthyglau-ymchwil/cyflwynwyd-y-bil-cydgrynhoi-cyntaf-yn-y-senedd-i-wneud-cyfraith-amgylchedd-hanesyddol-cymru-yn-fwy-hygyrch/>. Trafodir Rheol Sefydlog 26C ymhellach ym mhara. 9.10 isod.
- 31 Trafodir y cyfyngiadau cynhenid ar y weithdrefn hon mewn araith gan Syr Nicholas Green, *Deepening and broadening the relationship between the Law*

- Commission and Wales*, a roddwyd i gynhadledd Cymru'r Gyfraith ar 6 Hydref 2023: <https://www.lawcom.gov.uk>.
- 32 *Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru* (2021) Papur Comisiwn y Gyfraith Rhif 403.
- 33 *Datganiad Ysgrifenedig: Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru*, Mick Antoniw MS/AS, Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog ar gyfer y Cyfansoddiad, 9 Rhagfyr 2021, <https://www.llyw.cymru/datganiad-ysgrifenedig-tribiwnlysoedd-datganoledig-yng-nghymru>.
- 34 Rheoleiddio Diogelwch Tomenni Glo yng Nghymru (2022) Papur Rhif 406 CyG.
- 35 Llythyr gan Julie James MS/AS, Gweinidog dros Newid Hinsawdd, at Syr Nicholas Green, 22 Mawrth 2023, <https://www.llyw.cymru/ymateb-ir-adroddiad-ar-reoleiddio-diogelwch-tomenni-glo-yng-nghymru-llythyr>; Datganiad Ysgrifenedig: Ymateb Manwl Llywodraeth Cymru i Adroddiad Comisiwn y Gyfraith ar Ddiogelwch Tomenni Glo yng Nghymru, 22 Mawrth 2023, <https://www.llyw.cymru/datganiad-ysgrifenedig-ymateb-manwl-llywodraeth-cymru-i-adroddiad-comisiwn-y-gyfraith-ar-ddiogelwch>.
- 36 Prif Weinidog Cymru'n cyhoeddi rhaglen ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru, <https://www.llyw.cymru/y-prif-weinidog-yn-cyhoeddi-rhaglen-ddeddfwriaethol-llywodraeth-cymru>.
- 37 *Hansard* (HC), 1 Mawrth 2023, cyfrol 728, col 878.
- 38 Gweler tudalen 43.

Pennod 3

Ffactorau'n effeithio ar ddethol prosiectau

3.1 O dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, rhaid i ni "adolygu'n barhaus holl gyfreithiau" Cymru a Lloegr.¹ Gyda'r cylch gwaith eithriadol eang hwnnw, canolbwyntiwn yn bennaf ar wahanol brosiectau'n ymwneud â meysydd penodol o'r gyfraith. Mae amserlen prosiect yn dibynnu, ymhlith pethau eraill, ar y maes pwnc a'r allbwn sydd ei angen ond fel arfer maen nhw'n para rhwng un a thair blynedd.

3.2 Cyflwynir y fframwaith ar gyfer sut y dewiswn ein prosiectau yn Neddf 1965 sy'n cynnwys rhestr o swyddogaethau'r Comisiwn². Gellir eu rhannu'n ddau. Yn gyntaf, mae rhaglenni diwygio ar brydiau, a ddyfeisiwyd gan y Comisiwn ac a gymeradwywyd gan yr Arglwydd Ganghellor, yn cynnwys nifer o brosiectau ar draws ystod o feysydd³. Yn ail, mae prosiectau a gyflawnir ar ran y Llywodraeth yn cael eu cyfeirio at y Comisiwn gan Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU.

3.3 O fewn y fframwaith hwn, mater i'r Comisiynwyr yn unig, o hyd, yw penderfynu derbyn unrhyw brosiect penodol neu beidio. Mae gallu dewis ein gwaith yn un o'r agweddau ar annibyniaeth y Comisiwn ac yn nodwedd sy'n ein gosod ar wahân o'i gymharu â chyrff diwygio'r gyfraith *ad hoc* blaenorol.⁴

3.4 Er mwyn ymarfer y disgresiwn hwn, rhaid i ni gydbwyso'r gwahanol alwadau ar ein hadnoddau cyfyngedig. Mae'r bennod hon yn edrych ar y meini prawf a'r broses a ddilynir gan Gomisiynwyr wrth ymarfer y cydbwyso hwn. Fodd bynnag, ar y dechrau fel hyn, mae'n werth dweud mwy am yr

edau sy'n gweu drwy'r holl gwestiwn o ddethol prosiectau: i ba raddau a sut y mae'r Llywodraeth yn dylanwadu ar ein llwyth gwaith. Mae hyn yn cynnwys ystyried sut y mae'r Comisiwn yn cael ei gyllido.

Dethol a gweithredu prosiectau

3.5 O gofio pwysigrwydd ein hannibyniaeth, efallai nad yw'n amlwg pam ddylai'r Llywodraeth gael unrhyw ddylanwad ar y gwaith a wnawn. Yn wir, yr union annibyniaeth yma sy'n golygu bod angen cael peth cysylltiad rhwng blaenoriaethau'r Llywodraeth a'n rhai ni. Fel asiantaeth annibynnol, ni allwn newid y gyfraith, dim ond argymhell diwygiadau: fel arfer mater i'r Llywodraeth (a Senedd y DU gyda deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth) yw penderfynu eu gweithredu neu beidio, er bod gan y llysoedd a chyrrff eraill hefyd rôl i'w chwarae. Er nad gweithredu diwygiadau yw'r unig werth a ddaw o'n gwaith, ni allai unrhyw gorff diwygio'r gyfraith gyfiawnhau ei fodolaeth os na fyddai'n arwain at newidiadau pendant i'r gyfraith⁵. Drwy gydol hanes y Comisiwn, felly, mae gweithredu wedi bod yn ffocws sylw o fewn a'r tu allan i'r Comisiwn⁶.

3.6 Dywedwn fwy am weithredu mewn rhannau eraill o'r ddogfen hon. Mae Pennod 8 yn trafod y llwybrau i weithredu, gan gynnwys gan Lywodraeth, y llysoedd a chyrrff eraill, a rôl y Comisiwn yn hyn. Mae'r bennod hefyd yn ystyried yr holl fanteision eraill a ddaw o'n gwaith, p'un ai y gweithredir ein hargymhellion neu beidio. Ac mae llawer o'r pynciau a drafodir mewn penodau eraill yn trafod sut y cynhyrchwn waith o ansawdd sy'n darbwyllo llunwyr cyfreithiau i weithredu ein hargymhellion. Y rheswm y mae gweithredu'n berthnasol i drafod dethol prosiectau yw oherwydd bod angen i'r Comisiwn, wrth ddethol ei brosiectau, wneud gwaith yn y meysydd hynny sydd â'r siawns mwyaf realistig o arwain at weithredu.

Gwella'r siawns o weithredu

3.7 Mae'r meini prawf a ddefnyddiwn wrth ddethol prosiect wedi eu dyfeisio'n rhannol i "hidlo allan" y pynciau sy'n annhebygol o arwain at weithredu, er enghraifft oherwydd diffyg effaith.⁷ Er hynny, y realiti yw bod gweithredu'n digwydd drwy broses wleidyddol a democrataidd.

3.8 Derbyniwyd ar y dechrau y dylai'r Llywodraeth gael rhywfaint o ddylanwad dros ba brosiectau sy'n cael eu dethol gan y Comisiwn. O dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, rhaid i'n rhaglenni diwygio'r gyfraith gael eu cymeradwyo gan yr Arglwydd Ganghellor, gan ymarfer cydgyfrifoldeb fel gweinidog y Llywodraeth⁸. Mae prosiectau a gyfeirir gan Weinidogion, drwy ddiffiniad, yn gymeradwy gan Lywodraeth.

3.9 Drwy weithio ar sail y berthynas hon gyda Llywodraeth ers yr holl amser, mae'r Comisiwn wedi cael llwyddiant mawr yn gweld ei argymhellion yn dod yn gyfraith⁹. Fodd bynnag, yn negawd cyntaf y mileniwm, roedd pryder bod gormod o'n hadroddiadau'n gorwedd yn segur¹⁰. Nid oeddent felly o reidrwydd oherwydd bod yr adroddiadau'n cael eu gwrthod yn benodol ond, yn hytrach, oherwydd diffyg ymateb llwyr gan Lywodraeth. Ni allai'r ffaith bod prosiect wedi'i gymeradwyo gan y Llywodraeth - naill ai ar ôl i'r Arglwydd Ganghellor gymeradwyo rhaglen neu'n dilyn cyfeiriad gweinidogol - gael ei ystyried fel sicrwydd digonol mwyach bod gan y Llywodraeth ddiddordeb mewn gweithredu newid ar sail ein gwaith¹¹.

3.10 Mae nifer o newidiadau arloesol wedi eu cyflwyno i wella'r siawns o weithredu. Trafodwn y rhain ymhellach ym Mhennod 8.¹² Cyn belled ag y mae dethol prosiect yn y cwestiwn, y prif newid oedd cyflwyno Protocol 2010 rhwng yr Arglwydd Ganghellor a Chomisiwn y Gyfraith. O dan y Protocol, cyn cymeradwyo prosiect ar gyfer ei gynnwys mewn rhaglen diwygio'r gyfraith, neu cyn ei gyfeirio at y Comisiwn gan Lywodraeth, rhaid i'r gweinidog gyda chyfrifoldeb polisi wneud ymrwymiad bod bwriad o ddifrif i ddiwygio'r gyfraith yn y maes.¹³ Rhoddwyd sail statudol i'r Protocol hwn o dan Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009,¹⁴ sy'n adeiladu ar gytundeb cynharach yn 2004.¹⁵ Mae darpariaeth gyfatebol, yng nghyswllt cyfeiriadau gan Weinidogion, ym Mhrotocol 2015 rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith.¹⁶

Cyllid

3.11 Yn y blynyddoedd diwethaf, daeth materion cyllideb yn fwyfwy pwysig o ran dylanwadu ar ein dewis o brosiectau. Mae Comisiwn y Gyfraith yn cael ei gyllido'n llwyr gydag arian cyhoeddus. Daw ein cyllid craidd gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder, gyda'r Comisiwn yn un o "gyrff hyd braich" y Weinyddiaeth. Y Comisiwn sy'n penderfynu sut i ddyrannu'r cyllid

hwnnw i'w brosiectau diwygio'r gyfraith. Fel yr eglurodd y Cadeirydd yn ei gyflwyniad, torrwyd ein cyllid yn sylweddol o 2010 ymlaen.¹⁷ Ym mlwyddyn ariannol 2009-10, roedd ein cyllid craidd yn £4.1m.¹⁸ Erbyn 2019-20 roedd i lawr i £1.9m, gostyngiad o 54%, gan adlewyrchu toriadau cyllid ehangach yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder ac ar draws y sector cyhoeddus.¹⁹

3.12 Gwariwn y mwyafrif llethol o'n cyllideb ar ein staff cyfreithiol.²⁰ Mae'n dilyn bod cyllideb lai'n golygu bod llai o staff yn cefnogi gwaith y Comisiynwyr sydd, yn ei dro, yn golygu bod y Comisiynwyr yn gallu cyflawni llai o brosiectau a chreu llai o fudd cyhoeddus. I wneud yn iawn am y cyllid llai, mae'r Comisiwn yn gynyddol wedi bod yn gofyn yn ddifaddau i'r adran gyfrifol yn y Llywodraeth am gyllid ar gyfer prosiect unigol.²¹ Er enghraifft ym mlwyddyn ariannol 2018-19, fe wnaethom gynhyrchu £1.8m o incwm prosiect-benodol. Roedd y ffigur hwn bron yn hanner ein cyllideb gyfan.

3.13 Mae ein llwyddiant yn denu gwaith wedi'i gyllido'n arwydd o'r parch uchel sydd i'r Comisiwn yn Whitehall. Mae wedi golygu, er y lleihad yn ein cyllid craidd, bod y pum Comisiynydd wedi gallu parhau i gynhyrchu adroddiadau a phapurau ymgynghori'n ddiatal a bod ein cyllid cyffredinol wedi aros yn gymharol gyson. Fodd bynnag, mae dibynnu'n drwm ar brosiectau cynhyrchu incwm wedi achosi problemau. Yn ymarferol, achosodd y ffaith bod angen dod o hyd i gyllid ar gyfer cyfran helaeth o'n prosiectau unigol sefyllfa eithaf anwadal. Fel yr eglurwn yn ein tystiolaeth yn 2018 i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, "mae'r cwestiwn a fydd prosiect diwygio'r gyfraith yn gallu denu cyllid neu beidio'n anodd ei ateb a thu allan i'n rheolaeth".²² Nid yw'r model cyllido hwn yn rhoi unrhyw sicrwydd o barhad incwm. Daeth yn gynyddol angenrheidiol i ni recriwtio staff ar gontractau dros dro i weithio ar brosiectau ac yn anodd felly i ni gadw eu sgiliau ar gyfer y tymor hir.

3.14 Roedd ein model cyllido hefyd yn effeithio ar ddethol prosiectau. Ar y naill law, awgrymwyd mai pwrpas y pwyslais cryfach ar brosiectau wedi eu cyllido'n adrannol oedd "sicrhau bod gan Gomisiwn y Gyfraith gymhelliad i ganolbwyntio ar feysydd diwygio'r gyfraith a fyddai'n cael eu gweithredu gan yr adran berthnasol mewn Llywodraeth".²³ Heb os, gellir adnabod rhai prosiectau wedi eu cyllido'n adrannol lle y gwnaed penderfyniad eithaf sydyn i weithredu ein hargymhellion, fel prosiectau ar gam-drin delweddau rhywiol a rheoleiddio diogelwch tomenni glo yng Nghymru. Fodd bynnag,

mae clymu ein catalog gwaith yn dynnach i flaenoriaethau adrannol wedi arwain at effeithiau dieisiau. Roedd dwy agwedd i'r broblem hon.

3.15 Y gyntaf yw bod y model cyllido'n gorfodi Comisiynwyr i roi blaenoriaeth i brosiectau oedd yn gallu denu cyllid, o flaen prosiectau eraill a fyddai fel arall wedi cael eu hystyried i fod yn fwy o flaenoriaeth. Effeithiodd hyn ar allu defnyddio ein hadnoddau yn y ffordd a roddai'r budd mwyaf, gan ddisgwyl i ni'n hytrach ymateb i anghenion adrannol ac yn aml i amserlen dynn. Yr effaith oedd "rhoi heibio" prosiectau oedd heb gyllid ynghlwm â nhw.²⁴ Mewn tystiolaeth i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder yn 2018 roedd Syr David Bean, oedd yn Gadeirydd y Comisiwn ar y pryd, wedi rhoi'r prosiect camymddwyn mewn swyddi cyhoeddus fel enghraifft. Ar ôl ei ddechrau yn 2011, bu'n rhaid ei roi heibio am dair blynedd ar ôl i brosiectau wedi eu cyllido gymryd ei le.²⁵

3.16 Nid yw methu â dod o hyd i adran sy'n fodlon cyllid prosiect yn arwydd o ddiffyg pwysigrwydd. Gall prosiect gynnig mwy o degwch, eglurder neu effeithlonrwydd cyfreithiol o bwys mawr i unigolion, busnesau neu'r trydydd sector, ond disgyn rhwng cyfrifoldebau adrannol yn y Llywodraeth neu fod heb apêl wleidyddol. Roedd adrannau'r Llywodraeth hefyd wedi profi toriadau cyllid dros y cyfnod hwn. Pan lansiwyd ein 13eg rhaglen diwygio'r gyfraith yn 2017, er enghraifft, dim ond pedwar o'r 14 prosiect yn ein rhaglen oedd â chyllid adrannol ac roedd deg yn dibynnu ar gyllid craidd yn unig.²⁶ Byddai'r deg yma ond yn symud ymlaen os oedd adnoddau ar gael.²⁷

3.17 Yr ail agwedd yw mater o edrychiad. Roedd risg, y cyfeiriodd Gomisiwn y Gyfraith a rhanddeiliaid eraill ati yn ystod Adolygiad Teilwredig y Weinyddiaeth Gyfiawnder o Gomisiwn y Gyfraith a wnaed yn 2019, y byddai rhanddeiliaid yn cael yr argraff ein bod yn cyflawni prosiectau'n bennaf er mwyn sicrhau'r cyllid a ddeuai gyda nhw.²⁸ Yr effaith oedd tanseilio'r argraff o annibyniaeth sydd wedi bod yn rhan mor annatod o lwyddiant y Comisiwn a'r parch tuag ato.

3.18 Roedd yr Adolygiad Teilwredig wedi adnabod bod angen gwneud mwy o waith i benderfynu a oedd angen newid y model cyllido er mwyn "ei wneud yn fwy sefydlog a chadarn, a dileu unrhyw argraff o ddiffyg annibyniaeth". Argymhellodd y dylid ail-edrych ar y cydbwysedd rhwng prosiectau cyllid craidd a rhai cyllid adrannol²⁹.

3.19 O ganlyniad i'r gwaith hwnnw, yn 2020 cytunwyd ar drefniant cyllido newydd mewn Memorandwm Dealltwriaeth rhwng yr Arglwydd Ganghellor a Chomisiwn y Gyfraith.³⁰ Drwy'r trefniant hwn, daw holl gyllid Comisiwn y Gyfraith gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. O dan y trefniadau, bydd y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn ceisio adennill y costau hyn gan adrannau eraill y Llywodraeth y bydd y Comisiwn yn cyflawni prosiectau yn y meysydd y mae'r adrannau hynny'n gyfrifol amdanynt. Gall y Comisiwn gadw incwm gan adrannau eraill y Llywodraeth mewn rhai achosion.

3.20 Eglurodd Gadeirydd y Comisiwn y model cyllido newydd mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Dethol ar Gyfiawnder yn 2020.

Yn fyr, ni fydd Comisiwn y Gyfraith yn dibynnu mwyach ar gael incwm gan adrannau Whitehall ar ben ei gyllid craidd gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Yn hytrach, bydd y Comisiwn yn derbyn ei gyllideb weithredol i gyd gan y Weinyddiaeth yn uniongyrchol. Dylai'r gyllideb hon fod yn ddigon i wneud defnydd llawn o'r pum Comisiynydd Statudol. Nod y model newydd hwn yw rhoi sefydlogrwydd ariannol i'r Comisiwn i weithredu'n fwy strategol a chymhwyso ei adnoddau i flaenoriaethau diwygio'r gyfraith a bod â'r capasiti i adnabod meysydd gwaith newydd.³¹

3.21 O dan y model newydd, mae cyllideb y Comisiwn am 2023/24 bron yn £4.7 miliwn.

3.22 Mae ein model cyllido newydd yn ifanc o hyd. Ynghyd â'r amserlenni y mae prosiectau'r Comisiwn yn gweithredu iddynt, mae'n golygu na welsom effaith lawn y newid hwn eto. Rhybuddiwn hefyd, oherwydd nifer o ffactorau sy'n cyfrannu at ddethol prosiectau, na fydd efallai'n bosib i sicrwydd priodoli un darn gwaith unigol i'r model newydd. Er hynny mae cyllid wedi dod yn bwnc sy'n dwyn llai o sylw fel y gallwn ganolbwyntio'n fwy holistig ar ein meini prawf dethol prosiectau. Mae prosiectau a ddechreuodd yn ddiweddar ar ddirmyg llys ac apeliadau troseddol - y ddau'n adlewyrchu dull mwy traddodiadol efallai o edrych ar ddiwygio maes cyfraith cyfan - wedi elwa o'r newid hwn.

Meini prawf ar gyfer dethol prosiectau

3.23 Disgrifir ein meini prawf ar gyfer penderfynu derbyn prosiect neu beidio yn y Protocolau gyda Llywodraeth y DU a Gweinidogion Cymru³². Roedd fersiynau blaenorol o'r meini prawf wedi eu datblygu o ddechrau'r 1990au ymlaen er mwyn rhoi mwy o dryloywder i'r broses dethol prosiectau. Roedd cyn-Gadeirydd, Syr Henry Brooke, yn cofio mewn cyfraniad i ymchwil a wnaed gan Wilson Stark fod y meini prawf wedi cael eu datblygu i sicrhau bod prosiectau a gâi eu dethol yn wir haeddiannol ac o'r herwydd, efallai, gyda siawns gwell o gael eu gweithredu³³.

3.24 Mae meini prawf y Protocol yn cael eu datblygu ym Memorandwm Dealltwriaeth 2020 i adlewyrchu sut y maen nhw'n berthnasol i gwestiynau economaidd a chymdeithasol heddiw.

- 1 Effaith: Faint fydd diwygio'r gyfraith yn effeithio ar fywydau unigolion, busnesau, y trydydd sector ac ar Lywodraeth. Gall manteision diwygio'r gyfraith gynnwys:
 - a) moderneiddio, er enghraifft cynorthwyo a hwyluso datblygiadau technolegol a digidol;
 - b) manteision economaidd, er enghraifft lleihau costau neu gynhyrchu arian;
 - c) tegwch, er enghraifft cefnogi cyfiawnder i bobl a chymdeithas;
 - d) gwneud y gyfraith yn fwy effeithlon a / neu syml, er enghraifft sicrhau bod y gyfraith wedi ei drafftio'n glir ac yn groyw i'r bobl sydd angen ei defnyddio;
 - e) cefnogi rheol y gyfraith, er enghraifft sicrhau bod y gyfraith yn dryloyw; a
 - f) gwella mynediad at gyfiawnder, er enghraifft, sicrhau nad yw gweithdrefnau'n ychwanegu'n ddiangen at gymhlethdod neu gost.
- 2 Addasrwydd: Ai Comisiwn y Gyfraith annibynnol ac anwleidyddol yw'r corff mwyaf addas i gyflawni prosiect neilltuol.
- 3 Barn: Faint o gefnogaeth sydd i'r diwygiad arfaethedig gan weinidogion / Whitehall, y cyhoedd, rhanddeiliaid, Senedd y DU a'r uwch-farnwriaeth.³⁴

- 4 Brys: A oes rhesymau taer neu frys (er enghraifft ymarferol neu wleidyddol) dros fod angen diwygio. Er mwyn sicrhau rhaglen waith gytbwys, bydd y Comisiwn yn chwilio am gymysgedd o: (a) prosiectau brys ag amserlen dynn neu benodol, a (b) prosiectau mwy hirdymor gyda mwy o hyblygrwydd o ran y darparu. Derbynnir bod angen gwneud asesiad realistig o'r amser ac adnoddau sydd ei angen i wneud y gwaith i'r safon sy'n ddisgwyliedig gan Gomisiwn y Gyfraith.
- 5 v. Cydbwysedd: Cyn belled â phosib bydd y Comisiwn yn chwilio am bortffolio gwaith sy'n ystyried: (a) y gofyniad statudol i adolygu holl feysydd y gyfraith yn barhaus; (b) cydbwysedd gwaith ar draws gwahanol adrannau'r Llywodraeth (h.y. gwahanol flaenoriaethau diwygio'r gyfraith); a (c) y cydbwysedd o sgiliau ac arbenigedd cyfreithiol sydd ar gael i'r Comisiwn.³⁵

3.25 Bydd yn amlwg bod y meini prawf hyn yn anghymesur: er enghraifft nid yw'n bosib mesur i sicrwydd yr amcan o wella mynediad at gyfiawnder yn erbyn y cwestiwn o faint o frys sydd i'r prosiect. Felly nid yw cymhwyso'r meini prawf hyn yn dilyn unrhyw fath o fformiwla. Ni fyddai'n bosib, yn ystyrllon, defnyddio system bwyntiau i benderfynu pa brosiect i'w dderbyn. Yn hytrach, fel gyda sylwedd y broses o greu polisi, mae'r Comisiynwyr yn ymarfer crebwyll cyfunol i benderfynu derbyn prosiect neu beidio. Mae'r adrannau canlynol yn edrych ar bob maen prawf yn fwy manwl.

Effaith

3.26 Fel yr oedd Memorandwm 2020 yn ei gydnabod, gall y manteision posib all lifo o ddiwygio'r gyfraith gymryd sawl ffurf. Mae mesur effaith, gan gynnwys ond heb ei gyfyngu i effaith economaidd, diwygiadau a argymhellir yn rhan bwysig o bob prosiect. Trafodwn hyn ymhellach ym Mhennod 7.³⁶

3.27 Tynnodd y Cadeirydd sylw yn ei gyflwyniad at ganfyddiadau syfrdanol adroddiad yn 2019 ar werth diwygio'r gyfraith.³⁷ Casglodd yr adroddiad, a gomisiynwyd gan Gomisiwn y Gyfraith ac a gynhyrchwyd gan economegwyr annibynnol, fod yr enillion economaidd disgwyliedig o'r pum prosiect mwyaf eu gwerth yn y pum mlynedd cyn yr adroddiad yn fwy na £3 biliwn dros 10 mlynedd.³⁸ Roedd yr adroddiad wedi adnabod ystod eang o effeithiau budd. Mae'r effeithiau mwy anuniongyrchol hyn yn effeithio'n bositif ar filiynau o unigolion a busnesau mewn ffyrdd na ddylid eu mesur mewn

termau ariannol yn unig, er eu bod yn gallu rhoi manteision canlyniadol sylweddol o safbwynt ariannol yn unig.³⁹ Crynhowyd y manteision hyn yn saith thema allweddol.

- Enillion effeithlonrwydd: prosiectau sy'n symleiddio ac egluro'r gyfraith, lleihau costau ac arwain at ddyrannu adnoddau'n fwy effeithlon i fusnesau, cyrff cyhoeddus ac unigolion.
- Twf drwy ddatblygiadau technolegol: mae argymhellion sy'n ceisio diweddarau'r system gyfreithiol drwy dechnoleg fodern ac sy'n cyflwyno deddfwriaeth i hwyluso arloesi'n arwain at wireddu enillion technolegol.
- Gwella lles: drwy sicrhau bod lles pobl yn cael ei ystyried yn llawn gan wneuthurwyr penderfyniadau, gall prosiectau wella lles a helpu i greu cymdeithas fwy cyfiawn a goddefgar.
- Atal niwed: gall diwygiadau atal niwed, er enghraifft drwy leihau diraddio'r amgylchedd a hybu twf cynaliadwy.
- Rheol y gyfraith: mae diwygiadau sy'n gwella hyder yn rheol y gyfraith yn hyrwyddo cydymffurfio, hyder mewn llywodraeth dda, a lleihau costau mewn rhannau eraill o'r system, er enghraifft cyfiawnder sifil a throseddol.
- Mynediad at gyfiawnder: mae prosiectau sy'n hyrwyddo mynediad at gyfiawnder yn gwneud y system gyfreithiol yn fwy cynhwysol a chynnig gwarchodaeth well i bobl fregus.
- Moderneiddio'r system gyfreithiol: mae argymhellion sy'n moderneiddio'r system gyfreithiol yn cynyddu hyder ymhlith pobl ac yn statws rhyngwladol y DU.⁴⁰

3.28 Mae'r enillion economaidd o weithredu ein hargymhellion yn troi'r fantol, yn sylweddol iawn, yn erbyn y gost o gyflawni'r prosiectau a gweithredu'r argymhellion.⁴¹

3.29 I wleidyddiaeth ar draws y sbectrwm, mae'r syniad o fanteision economaidd yn debygol o apelio'n fawr. Fodd bynnag mae'n bwysig gwarchod rhag unrhyw demtasiwn i ddewis dim ond y prosiectau all gynnig y budd economaidd mwyaf. Byddai hynny'n groes i'n dyletswydd i adolygu holl feysydd y gyfraith yn barhaus. Rhaid pwysu'r effaith yn erbyn yr angen i gael rhaglen waith gytbwys, a thrafodwn hyn isod. Mae hefyd yn bwysig cofio, yn y cam dethol prosiect, na wŷr neb beth fydd effaith lawn diwygio'r

gyfraith mewn maes penodol. Gallai'r diwygiadau arfaethedig edrych yn dra gwahanol ar ôl ymgynghori.

Addasrwydd

3.30 Mae'r meini prawf dethol yn gofyn ai Comisiwn y Gyfraith annibynnol ac anwleidyddol yw'r corff mwyaf addas i gyflawni'r prosiect. Er na nodir hyn yn benodol ym Mhrotocol 2010, hanfod y maen prawf yw nad yw'r Comisiwn yn derbyn prosiectau "gwleidyddol" eu natur na ellir eu datrys drwy ddadansoddiad cyfreithiol. Ni ddiffinnir "gwleidyddol" ond mae'n glir ei fod yn golygu na fydd y Comisiwn yn derbyn pynciau gwleidyddol i unrhyw blaid.

3.31 Fodd bynnag nid yw eithrio cwestiynau "gwleidyddol" yn golygu bod y Comisiwn ond yn ymwneud â mater technegol ac yn osgoi prosiectau dadleuol. Fel yr eglura Wilson Stark, "gall prosiectau sy'n swinio'n ddadleuol fod yn dechnegol a gall prosiectau sy'n swinio'n dechnegol fod yn ddadleuol"⁴². Yn y gorffennol, disgrifiwyd gwaith sy'n addas i'r Comisiwn fel gwaith wedi'i gyfyngu i "gyfraith cyfreithwyr" gan awgrymu meysydd cyfraith technegol ac annadleuol⁴³. Ond oherwydd y derbynnir bellach mai pur anabl y byddai unrhyw faes cyfraith yn gwbl annadleuol, ni ystyrir bod y term hwnnw'n ffordd briodol bellach o benderfynu a fyddai prosiect yn addas i'r Comisiwn neu beidio. Fel y dywedodd yr Arglwydd Scarman, "nid oes byd bach twt o gyfraith cyfreithwyr lle y gall ysgolheigion drafod heb godi materion sy'n gymdeithasol ddadleuol"⁴⁴.

3.32 Mae'r prosiect geni plant dros eraill yn enghraifft dda lle y gall prosiect "sy'n swinio'n ddadleuol" hefyd fod yn dechnegol. Mae geni plant dros eraill, lle y mae merch yn cario plentyn ar ran cwpl neu unigolyn sy'n bwriadu dod yn rhieni cyfreithiol i'r plentyn, yn fater sy'n codi'r cwestiwn polisi a ddylid caniatáu neu wahardd yr arfer. Nid mater i'r Comisiwn ei benderfynu oedd hyn. Mae'r Llywodraeth wedi arddel y farn ers tro byd bod geni plant dros eraill yn ffordd ddilys o greu teulu. Wrth i'r arfer ddod yn fwy cyffredin, daeth problemau sylweddol gyda'r gyfraith yn amlwg. O dan ffurf bresennol y gyfraith, rhaid i'r rhieni bwriedig aros nes fydd y plentyn wedi'i eni cyn gwneud cais i'r llys i ddod yn rhieni cyfreithiol y plentyn. Y ferch sy'n feichiog gyda'r plentyn, felly, yw'r rhiant cyfreithiol yn ystod y cyfnod hwn. Nid yw hyn yn adlewyrchu realiti bywyd teuluol y plentyn a gall effeithio ar allu'r rhieni bwriedig i wneud penderfyniadau am y plentyn yn eu gofal.

Barn

3.33 Mae cefnogaeth gan randdeiliaid yn aml yn anhepgor i brosiect diwygio'r gyfraith. Yn un peth, mae'n arwydd bod angen diwygio. Nid oes angen i randdeiliaid fod yn unfrydol ond os nad oes neb sy'n defnyddio neu'n cael eu heffeithio gan gyfraith benodol yn galw am ddiwygio, mae'n annhebygol bod unrhyw angen yn bodoli.

3.34 Gall cefnogaeth gan randdeiliaid hefyd fod yn bwerus i ddarbwylllo'r Llywodraeth nid yn unig bod angen diwygio cyfraith benodol ond hefyd bod angen y math o sylw manwl y gall y Comisiwn ei roi i bwnc. Os yw'r problem a'r ateb yn amlwg, bydd yr angen i ni fod yn rhan o hynny'n llawer llai.

3.35 Mae ymgynghori â rhanddeiliaid yn cynnwys cyswllt â Seneddwy'r ac Aelodau o'r Senedd, yn aml drwy Grwpiau Seneddol Hollbleidiol, a'r farnwriaeth. Bydd barn a fynegir drwy'r sianeli hyn yn ddangosyddion pwysig bod angen diwygio mewn maes penodol. Mae ymchwil academiaidd hefyd yn fesur dibynadwy o fodolaeth problem gyda'r gyfraith.

Brys

3.36 Os yw prosiect yn un brys, gall orfod cael blaenoriaeth ar brosiectau eraill mewn rhaglen diwygio'r gyfraith, neu ei gyfeirio gan Lywodraeth. Gall hyd yn oed ddisodli prosiect presennol. Digwyddodd hyn pan gyfeiriodd Lywodraeth Cymru reoleiddio diogelwch tomenni glo i'r Comisiwn yn dilyn tirlithriad difrifol ar domen lo. Disodlodd hwnnw brosiect arall, adolygiad gweinyddol, yn y 13eg rhaglen, oedd eisoes wedi'i gymeradwyo ond ddim yn flaenoriaeth ei ddechrau ac yn un y gellid ei ohirio.

3.37 Mae pŵer y Comisiwn i ohirio neu arafu gwaith yn cael ei gydnabod ym Memorandwm Dealltwriaeth 2020. Gwneir cyfeiriad penodol at ohirio neu arafu gwaith i adrannau na wnaeth gyfraniad ariannol er mwyn gallu dechrau prosiect y Weinyddiaeth Gyfiawnder sydd â blaenoriaeth uwch.⁴⁵

Cydbwysedd

3.38 Mae'r model ariannol newydd a ddisgrifir ym Memorandwm Dealltwriaeth 2020 yn adnabod tri maen prawf sy'n dangos cydbwysedd: dyletswydd statudol y Comisiwn i adolygu holl feysydd y gyfraith yn barhaus; y cydbwysedd gwaith ar draws holl adrannau'r Llywodraeth; a chydbwysedd y sgiliau ac arbenigedd cyfreithiol sydd ar gael i'r Comisiwn. Ar yr un pryd

mae'n cyflwyno meini prawf ychwanegol i fesur y cydbwysedd. Er enghraifft, oherwydd rôl ganolog y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn y system gyfiawnder, yn aml iawn mae cyfran gymharol uchel o brosiectau'r Weinyddiaeth yn cael eu cynnwys mewn rhaglenni diwygio'r gyfraith a thrwy gyfeiriad gweinidogol.⁴⁶

3.39 O dan y Memorandwm, rhaid i brosiectau sy'n cystadlu am flaenoriaeth, er enghraifft prosiect rhaglen neu gyfeiriad brys, neu rhwng y Weinyddiaeth Gyfiawnder ac adrannau eraill, "gael eu trafod yn dryloyw a phrydlon".⁴⁷

3.40 Mae'r Memorandwm yn darparu rhestr ddangosol benagored o'r mathau o waith a allai fod yn rhan o bortffolio cytbwys:

- prosiectau'n ymwneud â materion polisi cyfreithiol cymhleth lle y mae'r gyfraith bresennol yn methu unigolion, busnesau neu'r trydydd sector;
- prosiectau arloesol sy'n edrych ar heriau cyfreithiol technolegol, economaidd neu gymdeithasol newydd neu i ddod;
- prosiectau fydd efallai ag amserlen dynn, er enghraifft oherwydd blaenoriaethau deddfwriaethol;
- prosiectau diwygio'r gyfraith mwy hirdymor sy'n rhoi sylw i ystod amrywiol o faterion a phroblemau eithriadol gymhleth a thechnegol; a
- prosiectau'n ymwneud â gwaith cydgrynhoi, codeiddio a diddymu cyfraith statud er mwyn symleiddio'r gyfraith, gan felly wella sicrwydd cyfreithiol.⁴⁸

3.41 Mae'r Memorandwm yn cydnabod rôl y Comisiwn yng Nghymru gan ddatgan y dylai pob rhaglen Comisiwn y Gyfraith gynnwys o leiaf un prosiect yn ymwneud yn benodol â Chymru.⁴⁹

Y broses o ddethol prosiectau

Rhaglenni diwygio'r gyfraith

3.42 Un o'n swyddogaethau statudol yw paratoi "rhaglenni i edrych ar wahanol ganghennau o'r gyfraith gyda golwg ar eu diwygio".⁵⁰ Nid oes amserlen statudol ar gyfer y rhaglenni; yn ymarferol, maen nhw'n tueddu

i bara rhwng tair a phum mlynedd.⁵¹ Mae ein 13eg rhaglen yn dyddio o 2017. Ar hyn o bryd, rydym wrthi'n ystyried ein 14eg rhaglen diwygio'r gyfraith. Bu'n rhaid ymestyn yr amserlen ar gyfer cwblhau'r rhaglen oherwydd blaenoriaethau'r Llywodraeth ar gyfer gweddill y Senedd hon. Mae'n annhebygol bellach o gael ei chwblhau tan ar ôl yr etholiad cyffredinol nesaf. Mae'r 13eg rhaglen felly wedi rhedeg am hirach na'r disgwyl, gyda'i phrosiectau gwreiddiol wedi eu disodli gan gyfeiriadau gweinidogol.

3.43 Wrth baratoi ar gyfer rhaglen newydd, trafodwn yn anffurfiol â rhanddeiliaid i gasglu syniadau cychwynnol am ddarpar brosiectau. Mae gan lawer o'r cyfreithwyr sy'n gweithio yn y Comisiwn arbenigedd o weithio yn y sector preifat, mewn rhannau eraill o'r Llywodraeth neu yn y sector cyhoeddus ac felly'n ymwybodol o'r farn bresennol am ba feysydd cyfraith sy'n achosi problemau. Gall y broses ymgynghori ar gyfer prosiectau presennol hefyd greu ymwybyddiaeth o faterion taer sy'n berthnasol i bwnc prosiect ond sydd ar wahân i'w gylch gorchwyl.

3.44 Ar sail y gwaith rhagarweiniol hwn, cynhyrchwn gatalog anghyflawn o awgrymiadau a allai gael eu cynnwys yn y rhaglen. Cyhoeddir y catalog hwn yn lansiad yr ymgynghoriad cyhoeddus ffurfiol ar gynnwys y rhaglen. Ni roddwn unrhyw gyfyngiadau ar syniadau y gall ymgynghoreion eu cyflwyno i ni ond mae'n ddefnyddiol i ni ysgogi ein rhanddeiliaid i roi sylwadau ar syniadau yr ydym eisoes wedi clywed amdanynt. Yn achos ein 14eg rhaglen, arweiniodd y broses hon at adnabod nifer o themâu cyffredinol ar gyfer diwygio'r gyfraith a gyflwynwyd fel rhan o'r ymgynghoriad cyhoeddus. Yn ein barn ni mae'r themâu cyffredin hyn yn debygol o redeg ar draws nifer o brosiectau diwygio'r gyfraith yn y dyfodol.⁵²

3.45 Yn ogystal ag awgrymu themâu ar gyfer diwygio'r gyfraith a phrosiectau posib, ceisiwn hefyd gynorthwyo ymgynghoreion i gyflwyno'r ddadl orau dros eu syniadau am brosiectau. Gwnawn hynny gyda ffurflen ymgynghori ffurfiol sy'n cynnwys cwestiynau am effeithiau posib diwygio, ac ymdrechion awdurdodaethau eraill i ddelio â'r broblem y maen nhw'n ei ddisgrifio.

3.46 O dan Ddeddf 1965, rhaid cyflwyno rhaglenni i'r Arglwydd Ganghellor i'w cymeradwyo.⁵³ Mae'r gofyniad hwn mewn ffordd yn gyfarwyddyd gan Senedd y DU i'r Arglwydd Ganghellor i gytuno ar raglen ar ran y Llywodraeth yn gyffredinol. Yn ymarferol, mae'r Comisiwn yn cael deialog â swyddogion

a gweinidogion ar draws gwahanol adrannau yn y Llywodraeth, gan gynnwys yr Arglwydd Ganghellor, i drafod y prosiectau y mae'r Comisiynwyr yn eu hystyried, cyn cyflwyno unrhyw raglen yn ffurfiol.⁵⁴ Yn achos prosiectau'r rhaglen sy'n ymwneud â materion a ddatganolwyd i Gymru, mae Protocol Cymru'n gofyn bod y Comisiwn yn ystyried barn Gweinidogion Cymru ar y prosiect.⁵⁵ Ar ôl eu cymeradwyo, cyflwynir y rhaglen i Senedd y DU.⁵⁶

3.47 Drwy gyflawni rhaglenni diwygio'r gyfraith, gallwn lunio barn strategol hirdymor am ein blaenoriaethau diwygio. Mae ymgynghori ar ein rhaglenni, gall rhanddeiliaid leisio eu barn am gydbwysedd y gwaith y dylem fod yn ceisio anelu ato. Y broses o greu rhaglen yw'r amser efallai pan wnawn yr ymdrechion mwyaf i adolygu holl gyfreithiau Cymru a Lloegr yn barhaus gyda golwg ar ddiwygio. Mae manteision ein rhaglen waith yn gronnus. Gallwn ailedrych ar brosiectau na chawsant eu dethol ar gyfer un rhaglen, ar gyfer un arall yn y dyfodol.

Cyfeiriadau

3.48 Yn ffurfiol, daw cyfeiriadau gan Lywodraeth bob tro. Gall Gweinidogion y DU neu Gymru ofyn am gyfeirio prosiect ar unrhyw adeg⁵⁷. Mae Memorandwm Dealltwriaeth 2020 yn rhagweld y bydd tua thraean o waith y Comisiwn yn cael ei gynhyrchu y tu allan i'r rhaglen diwygio'r gyfraith drwy gyfeiriadau gan weinidogion⁵⁸. Yn ymarferol, mae'r gymhareb o waith rhaglen / cyfeiriad yn amrywio, yn enwedig yn y cyfnod pan fydd rhaglen waith bron â dod i ben a'r rhaglen nesaf heb ei chytuno'n derfynol eto. Beth bynnag, mae deinameg yn bodoli rhwng y Comisiwn ac adrannau'r Llywodraeth sy'n codi o gyswllt dyddiol ac yn gallu arwain at syniadau ar gyfer prosiectau newydd. Gallai cyfeiriad gael ei eni'n dilyn awgrym a wneir gan y Comisiwn i adran: "pam na ofynnwch i ni wneud prosiect ar X", neu gallai'r syniad am brosiect fod wedi cael ei godi gan yr adran.

3.49 Oherwydd bod y rhaglen waith yn cael ei chreu ar sail y bydd y gwaith yn gwneud defnydd llawn o'r Comisiwn, mae angen penderfynu pa flaenoriaeth i'w roi i brosiectau os bydd prosiectau'n cael eu cyfeirio gan weinidogion.

Casglu syniadau gan y cyhoedd

3.50 Mae ein dyletswydd statudol i dderbyn ac ystyried cynigion i ddiwygio'r gyfraith yn ben-agored.⁵⁹ Gall unrhyw un o gwbl gynnig prosiect ac rydym

wastad wedi croesawu gwybodaeth am yr angen i ddiwygio'r gyfraith mewn meysydd penodol. Fodd bynnag, yn hanesyddol roedd ein hymdrechion i gasglu syniadau diwygio gan y cyhoedd wedi eu cyfyngu i ymgynghori ar ein rhaglenni diwygio'r gyfraith. Ers 1922 mae gennym ffurflen ar ein gwefan i unrhyw un gael anfon eu syniadau am brosiectau diwygio atom. Fel ein hymgynghoriadau ar raglenni, mae'r ffurflen yn helpu pobl i strwythuro eu sylwadau yn y ffordd sy'n ein cynorthwyo orau wrth i ni gymhwyso ein meini prawf dethol.

Dethol prosiectau yng Nghymru

3.51 Mae Llywodraeth Cymru wedi bod â'r pŵer i gyfeirio prosiectau'n uniongyrchol at y Comisiwn ers 2015.⁶⁰ Mae cyfarfodydd lefel uwch rhwng y Comisiwn a Phrif Weinidog Cymru, y Cwnsler Cyffredinol a swyddogion Llywodraeth Cymru'n sicrhau bod sianeli cyfathrebu effeithiol yn arlwyo'r ffordd i weinidog gyfeirio prosiect at y Comisiwn. Neu gall y Comisiwn gyflawni prosiect diwygio'r gyfraith sy'n ymwneud â chyfraith Cymru drwy ei gynnwys mewn rhaglen diwygio'r gyfraith.⁶¹

3.52 Fel yr eglurwn uchod, mae'r Protocol rhwng Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Gyfraith, sy'n adlewyrchu i raddau helaeth y Protocol â'r Arglwydd Ganghellor a gytunwyd yn 2010, yn disgrifio sut y mae gwaith diwygio priodol yn ymwneud â materion a ddatganolwyd i Gymru'n cael ei ddethol.⁶² Mae gennym ddulliau ychwanegol o helpu i sicrhau bod gan Gymru lais effeithiol mewn dethol prosiectau.

3.53 Mae Pwyllgor Cyngori Cymru'n rhoi cyngor i ni ar ddethol prosiectau. Mae'r Pwyllgor yn cyfarfod ddwywaith y flwyddyn. Wrth sefydlu'r Pwyllgor, roedd ein cyn-Gadeirydd yr Arglwydd Lloyd-Jones yn rhagweld mai un ffordd y byddai'n "hyrwyddo diwygio'r gyfraith yng Nghymru" fyddai

drwy asesu prosiectau arfaethedig mewn meysydd polisi sydd wedi eu datganoli'n llwyr neu rannol i Gynulliad Cymru neu Lywodraeth Cymru neu sy'n effeithio'n sylweddol ar gyfrifoldebau datganoledig...drwy gyflwyno ym mhob achos asesiad gwrthrychol o'r angen am ddiwygio a chyd-destun y gyfraith dan sylw.⁶³

3.54 Mae presenoldeb Comisiwn y Gyfraith yng nghynhadledd flynyddol Cymru'r Gyfraith yn helpu i sicrhau yr arhoswn yn hyddysg mewn datblygiadau cyfansoddiadol a chyfreithiol yng Nghymru a phrosiectau newydd posib.⁶⁴ Mynychwn hefyd ddigwyddiadau eraill gyda ffocws Cymreig, er enghraifft Darlith Flynyddol Cymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain, ar gyfer yr un pwrpas.⁶⁵

Ail-lunio cwmpas prosiect

3.55 P'un ai yw prosiect wedi cael ei gynnwys mewn rhaglen diwygio'r gyfraith neu wedi dod atom drwy gyfeiriad gweinidogol, ni ellir dweud bod prosiect wedi'i ddethol yn derfynol tan fydd cwmpas y prosiect wedi'i adnabod. Rhaid penderfynu ar gwmpas a ffocws y gwaith arfaethedig. Mae Protocol 2010 a Phrotocol Cymru'n dynodi, ar ddechrau prosiect, bod yn rhaid i'r Comisiwn a'r adran gyda chyfrifoldeb polisi gytuno ar gylch gorchwyl ar gyfer y prosiect, gan gynnwys yr allbwn; y pwyntiau adolygu priodol pryd y dylid ymgynghori â'r gweinidog ar gynnydd y prosiect; a'r amserlen gyffredinol⁶⁶. I'r perwyl hwn, cyfarfyddwn â swyddogion o'r adran i drafod cwmpas y prosiect gan gynnwys unrhyw gyfyngiadau, er enghraifft mewn meysydd lle y mae'r adran eisoes wedi penderfynu ar ei pholisi. Lluniwn a chytunwn ar gylch gorchwyl. Unwaith y cytunir ar holl ofynion y Protocol, maen nhw fel arfer yn cael eu hymgorffori mewn Memorandwm Dealltwriaeth ffurfiol. Mae'r ddogfen hon hefyd yn adnabod swyddogion prosiect penodol fydd yn cadw'r sianeli cyfathrebu ar agor drwy gydol y prosiect.

3.56 Weithiau ni fydd yn bosib penderfynu'n ddibynadwy o'r dechrau ar beth fydd cwmpas manwl prosiect. Os yw cwmpas prosiect yn debygol o fod yn eang iawn, gellir cytuno â'r adran y byddwn yn dechrau gyda cham cwmpasu ffurfiol er mwyn didol y materion sydd angen eu hystyried. Gall cam cwmpasu helpu i sicrhau bod y prosiect diwygio arfaethedig yn cael ei gyfyngu i faterion sy'n rhan o gylch gwaith priodol y Comisiwn. Yn ein papur cwmpasu ar y gyfraith etholiadol, er enghraifft, penderfynwyd eithrio'r systemau rhyddfrefinio, ffiniau etholiadol a phleidleisio o gael eu hystyried ymhellach.⁶⁷ Penderfynwyd gadael y materion hyn i gonsensws democrataidd neu wleidyddol. Gellir hefyd cwmpasu er mwyn mireinio prosiect a blaenoriaethu'r agweddau arno sydd fwyaf angen eu diwygio. Weithiau cyflawnwn brosiect sy'n ymwneud yn llwyr â chwmpasu gan

gynhyrchu adroddiad ar y cwmpas ar gyfer gwaith diwygio mewn maes cyfreithiol. Enghraifft ddiweddar yw ein prosiect ar rannu data.⁶⁸

3.57 Mae elfen o greu polisi hefyd yn bosib yn y cam cwmpasu. Yn ein papur cwmpasu ar y gyfraith priodasau, roeddem yn ystyried beth ddylai egwyddorion ac amcanion prosiect diwygio fod⁶⁹. Daethom i'r casgliad na ddylai'r prosiect ystyried cyflwyno priodas sifil i bawb⁷⁰, oherwydd y byddai'n dileu dewis yn lle ei hwyluso ac o bosib yn ychwanegu at y gost o briodi⁷¹. O'r herwydd felly, eithriwyd cyflwyno priodas sifil i bawb o gylch gorchwyl y prosiect llawn⁷². Roedd tynnu'r opsiwn hwn oddi ar y bwrdd ar y dechrau'n golygu y gallai'r ymgynghoriad a fyddai'n dilyn ganolbwyntio mwy ar lo mân gweithredu'r gyfraith ddiwygiedig, heb y baich o drafod opsiwn diwygio a allai fod yn gynhennus.

3.58 Yn ystod y cam cwmpasu, gofynnwn am fewnbwn gan randdeiliaid. Mae llawer o'r hyn a ddywedwn am ymgynghori ym Mhennod 5 yn berthnasol i'r ymarferion cwmpasu hyn. Nid oes cynllun penodol ar gyfer cynnal ymgynghoriad cwmpasu. Yn ein prosiect ar y gyfraith gynllunio yng Nghymru, fe wnaethom gyhoeddi papur cwmpasu gyda chwestiynau i ymgynghoreion yn nodi dechrau'r cyfnod ymgynghori cyhoeddus ffurfiol.⁷³ Cyfrannodd ganlyniadau'r ymgynghoriad cwmpasu at gwmpas y prosiect fel yr eglurodd y papur ymgynghori llawn a ddilynodd.⁷⁴ Defnyddiwyd dull tebyg gyda'r prosiect etholiadau heblaw bod ein hymateb i'r ymgynghoriad wedi'i gyhoeddi mewn "adroddiad cwmpasu", gyda'r papur ymgynghori llawn yn dod wedyn.⁷⁵ Er mai ymgynghoriad cyhoeddus ffurfiol ar gwmpasu sy'n casglu'r mewnbyn mwyaf, mae'n cymryd mwy o amser a gallai ladd awydd rhanddeiliaid i ymgysylltu cyn i ni hyd yn oed ystyried sylwedd y diwygiadau. Weithiau felly, dewiswn ymgynghoriad anffurfiol wedi'i dargedu'n fwy penodol, fel gyda cham cwmpasu ein prosiect ar y gyfraith briodasau pan ymgysylltwyd yn helaeth â rhanddeiliaid, gan gynnwys er mwyn deall sut y mae'r gyfraith bresennol yn gweithio i wahanol grwpiau ffydd.⁷⁶

3.59 Gall y cylch gorchwyl newid dros gwrs y prosiect. Gallai hyn fod oherwydd bod digwyddiadau wedi disodli rhai agweddau ar y prosiect. Neu gallai'r adran neu'r Comisiwn adnabod materion ychwanegol yn ystod y prosiect fel bod angen ehangu'r cylch gorchwyl. Bydd y rhaglen gyfathrebu a gytunwyd ar y dechrau rhwng y Comisiwn a swyddogion yr adrannau'n helpu i sicrhau bod unrhyw ddatblygiadau gyda'r prosiect, gan gynnwys

datblygiadau polisi ehangach a newid ym mlaenoriaethau adrannol, yn cael eu cyfathrebu'n agored a diymdroi.⁷⁷ Rhaid i unrhyw newid ffurfiol i'r cylch gorchwyl gael ei gytuno a'i gofnodi'n glir a'i gyfathrebu i randdeiliaid.

Gweithio gyda'r Alban a Gogledd Iwerddon

3.60 Mae Comisiwn y Gyfraith yr Alban, sydd hefyd wedi'i sefydlu gan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, yn gwneud gwaith yn codi o'i raglenni gwaith ei hun neu drwy gyfeiriad gan Weinidogion yr Alban neu Lywodraeth y DU.⁷⁸ Gall y prosiectau hyn ymwneud naill ai â meysydd cyfraith datganoledig a / neu a gedwir yn ôl. Mae gan y Comisiynau ddyletswydd statudol i ymgynghori â'i gilydd a gall hyn ddylanwadu ar ba brosiectau a ddetholir.⁷⁹ Mae llawer o feysydd cyfraith a ystyrir gan y Comisiynau'n debyg neu'r un fath, ac mae elfen drawsffiniol sylweddol i eraill. Yn ymarferol, mae'r ddau Gomisiwn yn adnabod ei gilydd yn dda ac weithiau'n cynnal cyfarfodydd a digwyddiadau ar y cyd i drafod materion o ddiddordeb a chonsyrn cyffredin. Rydym wedi cydweithio â Chomisiwn yr Alban ar nifer o brosiectau a dro arall wedi ymgynghori â'n swyddogion cyfatebol yn yr Alban os gallai prosiect effeithio ar gyfraith yr Alban.⁸⁰ Disgrifiwyd y cydweithrediad hwn fel un "eithriadol gryf a chadarnhaol".⁸¹ Geni plant dros eraill, cerbydau awtomataidd a'r gyfraith etholiadol yw rhai o'n prosiectau ar y cyd diweddar.⁸²

3.61 Sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon yn 2007⁸³ ond ni fu'n weithredol ers 2015 oherwydd cyfyngiadau cyllidebol.⁸⁴ Cyn hyn, roedd y tri Chomisiwn yn gweithio ar y cyd ar brosiectau fel y prosiect rheoleiddio gweithwyr iechyd a gofal cymdeithasol a redodd rhwng 2010 a 2014. Mae Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon wedi penodi Cadeirydd yn ddiweddar.⁸⁵ Rydym yn gefnogol iawn o'i atgyfodiad. Mae diffyg Comisiwn yng Ngogledd Iwerddon yn ein hatal rhag argymhell diwygiadau i'r gyfraith dros awdurdodaeth gyfan y DU, gan gynnwys Gogledd Iwerddon. Pe bai'r Comisiwn yn cael ei atgyfodi'n llawn, edrychwn ymlaen at drafod ffyrdd newydd o gydweithredu.

3.62 Ein cylch gwaith ni yw gwneud argymhellion ar gyfer Cymru a Lloegr. Mater i Lywodraeth yw ehangu argymhellion yn ymwneud â materion a gedwir yn ôl / eithriedig i'r Deyrnas Unedig gyfan neu beidio. Mae'r troseddau cyfathrebu yn y Ddeddf Diogelwch Ar-lein 2023 yn enghraifft o hyn. Mae telathrebu'n fater a gedwir yn ôl / eithriedig.⁸⁶

Nodiadau

- 1 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3.
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3.
- 3 Mae 14 o brosiectau yn y rhaglen ddiweddaraf.
- 4 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 41.
- 5 Uchod, tudalennau 118 i 132.
- 6 Mae Adroddiadau Blynnyddol y Comisiwn yn rhoi dadansoddiad o statws gweithredol holl adroddiadau'r Comisiwn fel mesur o'r hyn a gyflawnodd y Comisiwn ers ei sefydlu: gweler, yn fwyaf diweddar, *Annual Report 2021-22*, Atodiad A, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>. Gweler hefyd M Jolley, "Independence and Implementation: In Harmony and in Tension" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562; J Teasdale, "Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405; a M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (eds), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) Rhau V.
- 7 Gweler paragraffau 3.23 - 3.41 isod am drafodaeth bellach ar feini prawf y broses ddethol.
- 8 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(2) a 6(2).
- 9 Am gyfrif hanesyddol o waith y Comisiwn, Gweler Arglwyddes Hale, "Fifty Years of the Law Commissions: the Dynamics of Law Reform Now, Then and Next" a P Mitchell, "Strategies of the Early Law Commission" yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016); a S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017).
- 10 T Etherton, "Law reform in England and Wales: a shattered dream or triumph of political vision?" (2008) 73 *Amicus Curiae* 3, 8; J Munby, *Shaping the Law – The Law Commission at the Crossroads*, Darlith Denning (29 Tachwedd 2011) t. 3; D Lloyd Jones, *The Law Commission and the Implementation of Law Reform*, Darlith Flynyddol Syr William Dale (22 Tachwedd 2012) tudalennau 14 - 15.
- 11 Trafodwn gyfraddau gweithredu'n fwy manwl ym mhara. 8.7 ac 8.8 isod.
- 12 Gweler paragraffau 8.9 - 8.14 isod.
- 13 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para. 6(2) a 8(3).
- 14 Deddf Comisiwn y Gyfraith 2009, a. 2, yn mewnosod adran 3B yn Neddf Comisiynau'r Gyfraith 1965.

- 15 Comisiwn y Gyfraith, *The Law Commission and Government: Working Together to Deliver the Benefits of Clear, Simple, Modern Law* (2004).
- 16 Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>. Gweler hefyd para. 2.10 uchod.
- 17 Gweler tudalen 32.
- 18 Tystiolaeth Comisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 2 Mawrth 2016, <https://www.lawcom.gov.uk/document/evidence-to-justice-select-committee-2-march-2016/>.
- 19 Tystiolaeth Comisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>.
- 20 Mae *Annual Report 2021-22*, Atodiad B Comisiwn y Gyfraith yn rhoi dadansoddiad manwl o'n gwariant sy'n dangos bod costau staffio'n cyfrif am tua 84% o gyllideb y Comisiwn: <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>. Nid oes dim o'n gwariant yn ymwneud ag eiddo oherwydd ni thalwn rent am ein swyddfeydd.
- 21 Mae gan bob maes prosiect y gweithiwn ynddo adran gyfrifol. Un enghraifft o gyllido uniongyrchol ar gyfer prosiect unigol yw ein prosiect ar gerbydau awtomataidd, a gyllidwyd yn uniongyrchol gan yr Adran Drafnidiaeth a'r Adran Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol drwy'r *Centre for Connected and Autonomous Vehicles*.
- 22 Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gomisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>, para 18.
- 23 Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Tailored Review of the Law Commission of England and Wales* (2019), <https://www.gov.uk/government/publications/tailored-review-of-the-law-commission>, para 7.2. Am farn arall gweler M Jolley, "*Independence and Implementation: In Harmony and in Tension*" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 581.
- 24 Tystiolaeth lafar gan Gomisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>.
- 25 Uchod.

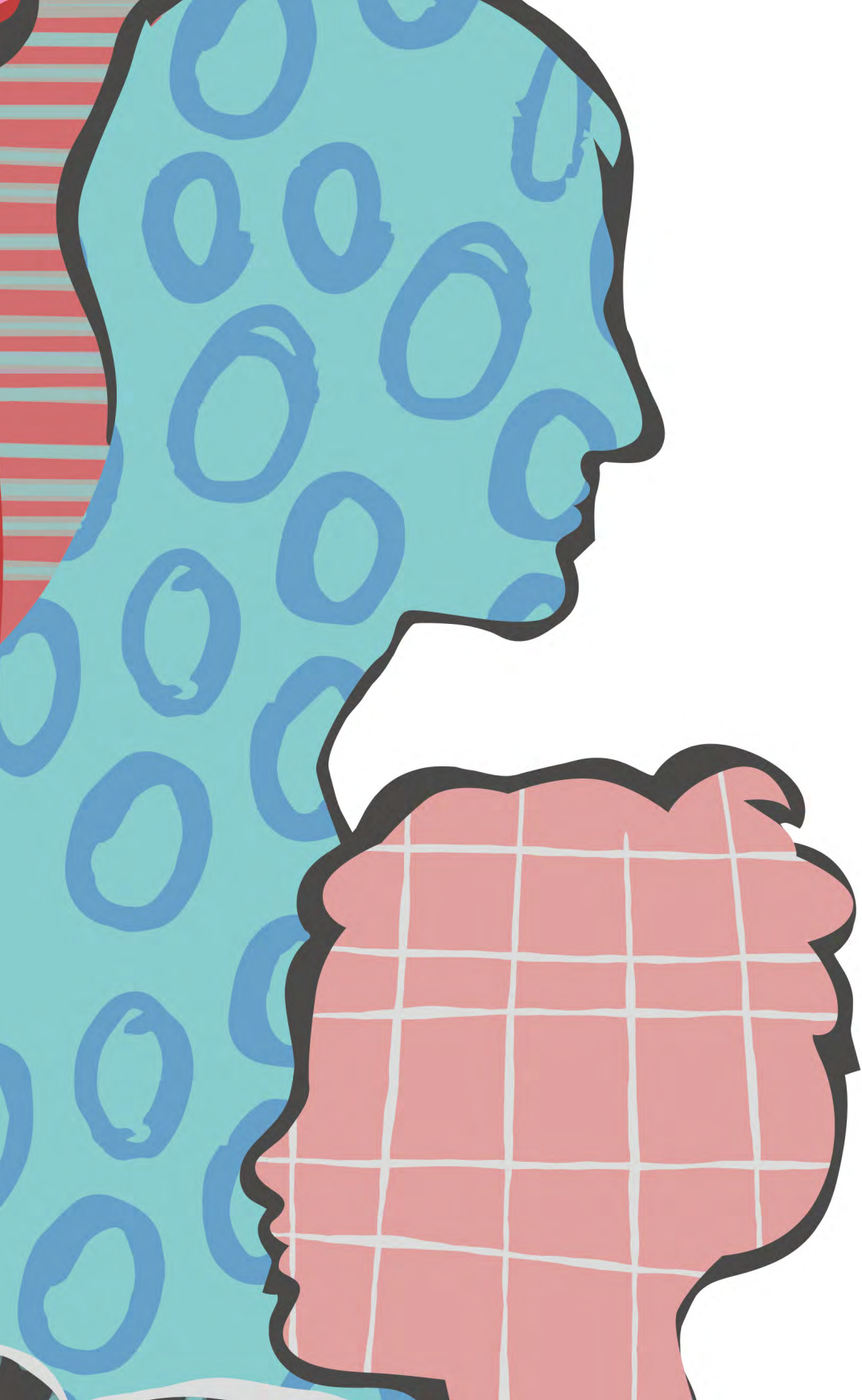
- 26 Un o'r prosiectau a gyllidwyd oedd lesddaliadau preswyl a chyfunddaliadau, oedd yn dri is-brosiect, a phob un wedi'i gyllido.
- 27 Tystiolaeth lafar gan Gomisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>.
- 28 Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Tailored Review of the Law Commission* (2019) <https://www.gov.uk/government/publications/tailored-review-of-the-law-commission>, para 7.5.
- 29 Uchod, para. 7.7.
- 30 *Memorandum of Understanding between the Law Commission and Lord Chancellor (on behalf of Government): Law Commission funding model* (2020), <https://www.lawcom.gov.uk/new-funding-model-agreed-with-ministry-of-justice/>.
- 31 Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gomisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 24 Tachwedd 2020, <https://committees.parliament.uk/work/818/work-of-the-law-commission/publications/3/correspondence/>, para 25.
- 32 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur CyG Rhif 321, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para. 5 a 9; *Protocol Between the Welsh Ministers and the Law Commission* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>, para 7. Mae'r meini prawf dethol prosiectau'n cysylltu i ddyletswyddau statudol y Comisiwn a ddisgrifir yn Neddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3: gweler tudalen 19 o gyflwyniad y Cadeirydd uchod.
- 33 Cafodd y gwaith ymchwil ei wneud yn 2015 gan gynnwys trafodaethau â nifer o gyn-Gomisiynwyr ynghylch cyflwyno meini prawf dethol prosiectau: S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) tudalennau 63 - 64 a 137.
- 34 Yn achos prosiectau'n ymwneud â materion wedi eu datganoli i Gymru, mae'r Protocol gyda Gweinidogion Cymru'n gofyn ystyried barn Gweinidogion Cymru: *Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>, para 7.

- 35 *Memorandum of Understanding between the Law Commission and Lord Chancellor (on behalf of Government): Law Commission funding model* (2020), <https://www.lawcom.gov.uk/new-funding-model-agreed-with-ministry-of-justice/>, atodiad A.
- 36 Gweler paragraffau 7.11 - 7.19 isod, sy'n ystyried asesiadau effaith ar yr economi ac ar gydraddoldeb, ac asesiadau effaith penodol eraill a ddefnyddir mewn prosiectau y maen nhw'n neilltuo o berthnasol iddynt.
- 37 Gweler tudalen 14.
- 38 D Jones a R Wainwright, *Value of Law Reform* (2019), <https://www.lawcom.gov.uk/law-commission-reforms-provide-gains-of-3-billion-over-10-years/>.
- 39 Gweler cyflwyniad y Cadeirydd – tudalen 14 – am enghreifftiau diweddar.
- 40 D Jones a R Wainwright, *Value of Law Reform* (2019), <https://www.lawcom.gov.uk/law-commission-reforms-provide-gains-of-3-billion-over-10-years/>, tudalennau 13 - 16.
- 41 Gweler cyflwyniad y Cadeirydd – tudalen 32 – am fwy o fanylion am gost prosiectau a rhedeg y Comisiwn yn gyffredinol.
- 42 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 78.
- 43 Uchod, t. 74.
- 44 L Scarman, *Law Reform: The New Pattern (The Lindsay Memorial Lectures)* (1968) t. 27, dyfynnir gan S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) tudalennau 74 - 75.
- 45 *Memorandum of Understanding between the Law Commission and Lord Chancellor (on behalf of Government): Law Commission funding model* (2020), <https://www.lawcom.gov.uk/new-funding-model-agreed-with-ministry-of-justice/>, para 11.
- 46 Uchod, para. 10 ac atodiad A.
- 47 Uchod, para. 10.
- 48 Uchod, atodiad A.
- 49 *Memorandum of Understanding between the Law Commission and Lord Chancellor (on behalf of Government): Law Commission funding model* (2020), <https://www.lawcom.gov.uk/new-funding-model-agreed-with-ministry-of-justice/>, para 15.
- 50 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(b) a (2).
- 51 Ar y llaw arall, mae Comisiwn y Gyfraith yr Alban wedi cyfyngu'n benodol ar hyd ei raglenni gan bennu, er enghraifft, y byddai'r 10fed rhaglen diwygio'r gyfraith yn rhedeg am bum mlynedd o ddechrau 2018 tan ddiwedd 2022, gyda holl brosiectau'r rhaglen yn cael eu dosbarthu fel rhai tymor byr, canolig neu hir: Comisiwn y Gyfraith yr Alban, *Tenth Programme of Law Reform* (2018) Papur Rhif 250 CyG yr Alban, https://www.scotlawcom.gov.uk/files/5615/1922/5058/Tenth_Programme_of_Law_Reform_Scot_Law_Com_No_250.PDF, para. 1.1 a 1.12.

- 52 Y rhain yw: technoleg newydd; gadael yr UE; yr amgylchedd a bod yn garbon-niwtral; gwydnwch cyfreithiol; a symleiddio'r gyfraith. Gweler cyflwyniad y Cadeirydd ar tudalen 41 a hefyd <https://www.lawcom.gov.uk/14th-programme/#theme>.
- 53 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(b).
- 54 Gweler para. 3.10 uchod
- 55 *Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission/>, para 7.
- 56 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(3).
- 57 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(e) ac (ea).
- 58 *Memorandum of Understanding between the Law Commission and Lord Chancellor (on behalf of Government): Law Commission funding model* (2020), <https://www.lawcom.gov.uk/new-funding-model-agreed-with-ministry-of-justice/>, para. 14.
- 59 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(a).
- 60 Gweler para. 2.8 uchod. Roedd Deddf Cymru 2014 yn diwygio Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 er mwyn ystyried datganoli yng Nghymru: mae a. 3D yn rhoi'r sail statudol ar gyfer creu'r Protocol ac a. 3(1)(ea) yn galluogi'r Comisiwn i dderbyn prosiectau diwygio'r gyfraith a gyfeiriwyd ato gan Weinidogion Cymru.
- 61 Disgrifir prosiectau 'Cymru'n unig' a gyflawnwyd ers 2015 ym mhara. 2.14 - 2.29 uchod.
- 62 *Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission/>, para 6. Gweler para. 3.23 uchod. Gweler para. 2.9 uchod am y diffiniad o "mater wedi'i ddatganoli i Gymru".
- 63 D Lloyd Jones, *The Law Commission and Law Reform in a Devolved Wales*, Darlith Flynyddol Canolfan Llywodraethiant Cymru 2013, <https://www.lawcom.gov.uk/lectures-talks/the-law-commission-and-law-reform-in-a-devolved-wales/>.
- 64 Gweler para. 2.12 uchod.
- 65 Rhoddwyd darlith ddiweddaraf y Gymdeithas, *The practicalities of legislating for Wales (and other nations) at Westminster – UKIM, REUL, Levelling-Up, Strikes and other matters*, gan Arglwydd Thomas o Gwmgiedd ar 27 Ebrill 2023: <https://www.alwl.co.uk/>.
- 66 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para 10; *Protocol Between the Welsh Ministers and*

- the Law Commission* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>, para 8.
- 67 Comisiwn y Gyfraith, *Electoral Law in the United Kingdom: A Scoping Report* (2012) para 3.2 - 3.33.
- 68 *Data Sharing for Public Bodies* (2014) Papur Rhif 351 CyG.
- 69 Comisiwn y Gyfraith, *Getting Married: A Scoping Paper* (2015) pennod 3.
- 70 System o gyfraith briodasau lle mai'r unig seremonïau priodas sy'n cael eu cydnabod yn gyfreithiol yw seremonïau priodas sifil.
- 71 Comisiwn y Gyfraith, *Getting Married: A Scoping Paper* (2015) para 4.68(1).
- 72 *Getting Married: A Consultation Paper on Weddings Law* (2020) Papur Ymgynghori Rhif 247 CyG, para. 1.68 tan 1.76 ac atodiad 1.
- 73 Comisiwn y Gyfraith, *Cyfraith Cynllunio yng Nghymru: Papur Cwmpasu* (2016).
- 74 *Cyfraith Cynllunio yng Nghymru* (2017) Papur Ymgynghori Rhif 233 CyG.
- 75 Comisiwn y Gyfraith, *Electoral Law in the United Kingdom: A Scoping Consultation Paper* (2012); Comisiwn y Gyfraith, *Electoral Law in the United Kingdom: A Scoping Report* (2012); *Electoral Law: A Joint Consultation Paper* (2014) Papur Ymgynghori Rhif 218 Comisiwn y Gyfraith; Papur Trafod Rhif 158 Comisiwn y Gyfraith yr Alban; Papur Ymgynghori Rhif 20 Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon.
- 76 Comisiwn y Gyfraith, *Getting Married: A Scoping Paper* (2015), para. 1.43.
- 77 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, paragraffau 12 i 14; *Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>, paragraffau 10 - 12.
- 78 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(1)(e).
- 79 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(4).
- 80 Gweler, er enghraifft, *Employment Law Hearing Structures* (2020) Papur Rhif 390 CyG, para. 1.8 - 1.15, a *Patents, Trade Marks and Designs: Unjustified Threats* (2015) Papur Rhif 360 CyG.
- 81 Yr Arglwydd Pentland, "The Scottish Law Commission and the Future of Law Reform in Scotland", yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 346.
- 82 Gweler tudalennau prosiectau geni plant dros eraill, cerbydau awtomataidd a'r gyfraith etholiadol: <https://www.lawcom.gov.uk/project/surrogacy/>,

- <https://www.lawcom.gov.uk/project/automated-vehicles/> a <https://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/>. Ar gyfer prosiectau ar y cyd hŷn ar y gyfraith defnyddwyr sydd, i raddau helaeth, wedi cael eu gweithredu, gweler *Consumer Remedies for Faulty Goods Report* (2009) Papur Rhif 317 CyG; Papur Rhif 216 CyG yr Alban ac *Unfair Terms in Consumer Contracts: Advice to Government* (2013). Ar gyfer prosiectau ar y cyd eraill mwy diweddar, gweler <https://www.scotlawcom.gov.uk/law-reform/tenth-programme-of-law-reform-consultation/>.
- 83 Sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon gan Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002, adrannau 50 - 52, a ddaeth i rym yn 2007.
- 84 <http://www.nilawcommission.gov.uk/>.
- 85 Penodwyd Syr David Scoffield, Barnwr yn Uchel Lys Gogledd Iwerddon, yn Gadeirydd ar Gomisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon ar 1 Gorffennaf 2021.
- 86 Cyflwynwyd argymhellion Comisiwn y Gyfraith ar ddiwygio troseddau cyfathrebu ym Mhapur Rhif 399 Comisiwn y Gyfraith *Modernising Communications Offences* (2021).



Pennod 4

Gweithio gyda Llywodraeth, Senedd y DU a Senedd Cymru

4.1 Mae perthynas Comisiwn y Gyfraith â Llywodraeth a Senedd y DU, a gyda Llywodraeth a Senedd Cymru'n hanfodol os yw am fod yn effeithiol. Mae gan y berthynas agweddau ffurfiol ac anffurfiol.

Llywodraeth

4.2 Mae ein perthynas â Llywodraeth yn cael ei harwain gan ein Cadeirydd – barnwr Llys Apêl – a'n Prif Weithredwr – swydd a gyflawnir gan uwchwas sifil. Fel un o gyrff hyd braich y Weinyddiaeth Gyfiawnder, mae'r Cadeirydd a'r Prif Weithredwr yn cadw mewn cysylltiad agos â gweinidogion a swyddogion i drafod cyllid, staffio a materion strategol eraill. O dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, mae gennym berthynas arbennig â'r Arglwydd Ganghellor sydd hefyd yn Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder. Pan basiwyd Deddf 1965, roedd yr Arglwydd Ganghellor yn weinidog yn y Cabinet ac yn farnwr. O dan Ddeddf Diwygio Cyfansoddiad 2005 nid oes raid mwyach i'r Arglwydd Ganghellor fod yn gyfreithiwr.¹ Mae'r Arglwydd Ganghellor yn gyfrifol am benodi'r Cadeirydd a Chomisiynwyr eraill. Cyflwynwn adroddiadau blynyddol i'r Arglwydd Ganghellor, sydd hefyd yn gyfrifol am gymeradwyo ein rhaglenni diwygio'r gyfraith.² Ar wahân i brosiectau Cymru'n unig, cyflwynwn ein hadroddiadau diwygio'r gyfraith i'r Arglwydd Ganghellor. Yn ei dro mae'r Arglwydd Ganghellor yn rhoi ein hargymhellion diwygio'r gyfraith, adroddiadau blynyddol a rhaglenni diwygio'r gyfraith gerbron Senedd y DU ac yn adrodd yn flynyddol i Senedd y DU ar gynigion diwygio'r Comisiwn.³

4.3 Ar wahân i'r agweddau ffurfiol hyn ar ein perthynas, mae gan y Cadeirydd a'r Arglwydd Ganghellor hefyd berthynas anffurfiol gan gyfarfod o bryd i'w gilydd i drafod ein gwaith. Mae gwaith dydd i ddydd y Prif Weithredwr o reoli perthynas y Comisiwn a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yn cynnwys trafod ac ymgysylltu ag uwch-swyddogion adrannol.

4.4 Ond nid yw cyfathrebu a'r Llywodraeth wedi'i gyfyngu i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Mae gan y Cadeirydd a'r Prif Weithredwr, ynghyd a'r holl Gomisiynwyr, rôl i'w chwarae mewn ymgysylltu â gweinidogion ac uwch-swyddogion o holl adrannau Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru i gynyddu ymwybyddiaeth o'r Comisiwn a'i waith. Mae'r Prif Weithredwr, yn enwedig, yn gweithio i hyrwyddo cysylltiadau a chyflwyno persbectif y Comisiwn gyda chymorth y Pennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol, un o uwch-gyfreithwyr y Comisiwn. Mae'r Prif Weithredwr, y Pennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol ac uwch-staff cyfreithiol yn cwrdd â swyddogion polisi a chyfreithiol ar draws Llywodraeth i drafod y Comisiwn, ei waith a phrosiectau newydd posib. Gallai hyn gynnwys, er enghraifft, cwrdd ag uwch-aelodau o Adran Gyfreithiol y Llywodraeth, yr Uned Bolisi yn Rhif 10 a thimau strategol adrannol.

4.5 Mae'r ymgysylltu anffurfiol hwn yn bwysig i sicrhau bod prosiectau'n cael eu cyfeirio. Gallai gweinidogion a'u cynghorwyr wybod bod ganddynt broblem bolisi er enghraifft ond heb sylweddoli'n syth mai'r Comisiwn a fyddai'r corff iawn i ateb y broblem. Mae'n bwysig i ni aros yn weladwy a pherthnasol i adrannau'r Llywodraeth.

4.6 Mae prosiectau diwygio annibynnol Comisiwn y Gyfraith yn aml o ddiddordeb i Seneddwr ar draws y gagendor gwleidyddol ac mae o fudd cyhoeddus bod ganddynt ddealltwriaeth wybodus o Gomisiwn y Gyfraith a'i waith. Mae hyn yn arbennig o wir os yw'r Llywodraeth yn debygol o gyflwyno deddfwriaeth i Senedd y DU i weithredu argymhellion Comisiwn y Gyfraith. Gan hynny, mae'r Cadeirydd a'r Comisiynwyr hefyd yn cyfathrebu a'r wrthblaid a phleidiau gwleidyddol eraill.

4.7 O bryd i'w gilydd, mae gwleidyddion yr wrthblaid (ASau ac Arglwyddi) yn gofyn i'r Comisiwn am wybodaeth am ei waith diwygio'r gyfraith yn gyffredinol, neu am brosiectau penodol. Gall gwaith y Comisiwn fod yn eithriadol fanwl a gall sesiynau briffio a thrafodaethau felly helpu'r

rhanddeiliaid hyn i ddeall beth y mae'r Comisiwn yn ei gynnig a sut y bydd yn cael effaith ar bobl. Ymdrinnir â'r ceisiadau hyn fesul achos ond mae'r Comisiwn o'r farn ei bod yn bwysig ymateb i'r ceisiadau hyn a sicrhau bod gwybodaeth gywir yn cael ei darparu.

4.8 Mae holl staff y Comisiwn, y Comisiynwyr a'r Cadeirydd yn sicrhau eu bod yn cadw at safiad gwleidyddol-niwtral y Comisiwn wrth drafod gyda gwleidyddion yr wrthblaid neu'r trawsfeinciau. Mae sesiynau briffio, gwybodaeth neu drafodaeth yn digwydd er mwyn rhoi gwybodaeth gywir yn hytrach nag unrhyw bwrpas gwleidyddol.

Rôl y Llywodraeth yn ystod ein prosiectau

4.9 Ar gyfer pob prosiect a gyflawnwn, mae adran Lywodraeth sef ein "noddwr" adrannol, ac sydd â chyfrifoldeb polisi cyfatebol⁴. O dan ein Protocolau â'r Arglwydd Ganghellor a Gweinidogion Cymru, mae'r adran berthnasol yn darparu staff i fod mewn cyswllt â ni yn ystod y prosiect (i gynnwys, oni chytunir fel arall, penswyddog polisi, cyfreithiwr ac economegydd) a bydd rhaglen o gyfathrebu rheolaidd yn cael ei chytuno⁵.

4.10 Yn ystod y prosiect, mae dwy ran i'n perthynas â'r adran "arweiniol" hon. Yn gyntaf mae agwedd weinyddol i'r berthynas. Dyfeisiwyd ein meini prawf dethol prosiectau i sicrhau ein bod ond yn dewis rhai yn y meysydd sydd o ddiddordeb byw i Lywodraeth.⁶ Mae tîm prosiect y Comisiwn felly'n cwrrd yn rheolaidd â swyddogion dynodedig i ddiweddarau'r adran ar gynydd ein gwaith. Mae'r cyfarfodydd hyn, a gynhelir bob mis fel arfer, hefyd yn gyfle i'r Comisiwn a'r adran gael rhannu datblygiadau perthnasol yn y maes. Weithiau, bydd yr adran yn gwneud gwaith polisi cysylltiedig ei hun. Bydd yn bwysig i dîm y prosiect fod yn ymwybodol o'r gwaith hwn. Ar wahân i'r cyfarfodydd, mae'r tîm yn cyfathrebu'n rheolaidd a pharhaus â'u swyddogion adrannol cyfatebol. Yn enwedig yn nyddiau cynnar prosiect, gofynnwn yn aml i swyddogion adrannol ein rhoi mewn cysylltiad â rhanddeiliaid y mae ganddynt berthynas â nhw eisoes.

4.11 Pwrpas y cyswllt hwn yw sicrhau bod tîm y prosiect a'r adran yn aros ar y blaen i unrhyw ddatblygiadau polisi sy'n berthnasol i bwnc y prosiect. Yn yr ystyr yma, mae'r berthynas barhaus hon o fudd i'r ddwy ochr. Yn achos y prosiect lesddaliadau preswyl, er enghraifft, arweiniodd hyn at ddiweddarau

cylch gorchwyl y prosiect er mwyn darparu'n arbennig ar gyfer yr elfen o ystyried lesddaliadau rhan-berchnogaeth.⁷

4.12 Weithiau, rhannwn ddrafftiau o'n gwaith â'r adran wrth eu datblygu, ac unwaith fydd papur ymgynghori neu adroddiad yn barod i'w gylchredeg i'r Comisiynwyr am adolygiad gan gymheiriaid, rydym fel arfer yn gadael i'r adran ei weld. Mae hyn yn rhoi rhybudd ymlaen llaw i'r adran o beth fydd ein hargymhellion tebygol, a chyfle i wneud sylwadau ffeithiol. Ni fyddai'n briodol i'r adran geisio dylanwadu ar bolisi'r Comisiwn yn y cam hwn, heblaw drwy dynnu sylw at unrhyw gamsyniad neu anghywirdeb y byddai'r Comisiynwyr eisiau eu hystyried wrth ddod i'w casgliadau. Rhannwn hefyd, fel arfer, y drafft terfynol cyn ei gyhoeddi.

4.13 Mae'r ail agwedd ar ein perthynas yn ymwneud â'r ffaith bod y Llywodraeth ei hun yn rhanddeiliad yn y materion cyfreithiol o sylwedd y ceisiwn eu hateb. Fel cynrychiolydd democrataidd budd cyhoeddus, mae gan y Llywodraeth fudd cyffredinol yn ansawdd y gyfraith. Mae'r Llywodraeth hefyd yn un o'r cyrff hynny y byddai angen iddynt gydymffurfio â'r cyfreithiau a argymhellwn – er enghraifft fel defnyddiwr dogfennau llofnodion electronig neu barti mewn achos cymrodeddu. Mae gan y Llywodraeth, neu gyrff cyhoeddus y mae'n gyfrifol amdanynt, gyfrifoldebau penodol o ran sut y mae llawer o'r gyfraith yr edrychwn arni'n gweithio – er enghraifft drwy awdurdodi cerbydau awtomataidd, cofrestru trafodion tir neu gymhwyso rheolau mewnffudo i geisiadau. Ac mae hefyd ym meddiant llawer o'r data sy'n goleuo ein polisïau.

4.14 Am yr holl resymau hyn, mae'r Llywodraeth yn rhanddeiliad pwysig ac mae'n hanfodol i ni ymgynghori â nhw ar ddiwygio'r gyfraith. Fel gydag unrhyw randdeiliad arall, mae hyn fel arfer yn cynnwys cyfarfodydd dwyochrog i drafod problemau gyda'r gyfraith ac atebion posib⁸. Mae'r cyfarfodydd hyn yn wahanol i'r rhai arferol gyda'n noddwr adrannol y siaradwn amdanynt uchod. Maen nhw'n bennaf gyda swyddogion o'r adran "arweiniol", sef yr adran gyda'r cyfrifoldeb polisi perthnasol. Ond gyda rhai prosiectau, gall diddordeb polisi'r Llywodraeth ymestyn ar draws nifer o adrannau. Er enghraifft gyda'r prosiect ar y gyfraith briodasau, fe wnaethom gynnal cyfarfodydd ymgynghori â'r Adran Ffyniant Bro, Tai a Chymunedau; yr Adran Drafnidiaeth; y Swyddfa Dramor a'r Gymanwlad; Swyddfa Cydraddoldeb y Llywodraeth; y Trysorlys; y Swyddfa Gartref; y

Weinyddiaeth Amddiffyn, a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Yn ein prosiect ar ddiogelu data swyddogol, cawsom gyfarfodydd â nifer o uwch-gynrychiolydd o'r Llywodraeth, gan gynnwys o'r gwasanaethau diogelwch, i ddysgu am risgiau'n ymwneud â diogelwch.

4.15 Mewn prosiectau lle nad yw'r maes polisi wedi'i ddatganoli i Gymru, holwn farn Llywodraeth Cymru ynghylch a oes unrhyw faterion penodol i Gymru sydd angen i ni eu hystyried.

4.16 Oherwydd natur dechnegol llawer o'n gwaith, ymgynghorwn yn aml nid yn unig ag adrannau gweinidogol ond hefyd ag asiantaethau gweithredol (fel Asiantaeth y Môr a Gwylwyr y Glannau a'r Asiantaeth Trwyddedu Gyrwyr a Cherbydau), cyrff cyhoeddus anadrannol (fel y Comisiwn Adolygu Achosion Troseddol a'r Gofrestrfa Dir), ac adrannau anweinidogol (fel Gwasanaeth Erlyn y Goron). Yn ogystal â chwrdd â ni, gall y Llywodraeth hefyd gyflwyno ymateb ymgynghori ysgrifenedig ffurfiol.

4.17 Fel gyda rhanddeiliaid eraill, mae'n bwysig i ni gael trafodaethau diflewyn-ar-dafod â'r Llywodraeth. Mae angen i'n timau prosiect fod yn gallu rhannu eu syniadau polisi dros dro fel bo'r Llywodraeth yn gallu rhoi ei barn. A dylai'r Llywodraeth hefyd fod yn gallu rhannu ei huchelgais a'i phryderon am ddiwygio. Gweithiwn ar y sail bod ein trafodaethau â'r Llywodraeth yn gyfrinachol oni bai ac oni chytunir y gallwn ddatgelu'r farn a safbwyntiau a fynegwyd. Mae'n bwysig gallu trafod pethau'n agored ac mae ymwybyddiaeth bragmataidd hefyd y gall safiadau ar bolisi ddatblygu'n barhaus. Mae hyn yn gwbl wahanol i ymateb ymgynghori ffurfiol sy'n cyflwyno barn derfynol y rhanddeiliad. Fodd bynnag, rydym ni a swyddogion y Llywodraeth yn gwbl glir bod y Comisiwn yn annibynnol i'r Llywodraeth ac nad yw cyfarfodydd trafod yn gyfle i'r Llywodraeth roi cyfarwyddyd i ni ar bolisi. Fel gyda phob rhanddeiliad, pwrpas yr ymgynghori hwn yw rhoi gwybodaeth i Gomisiynwyr er mwyn gallu llunio eu barn bolisi eu hunain.⁹

4.18 Yn ogystal, fel gydag ymgynghoreion anllywodraethol, nid ydym yn gadael i gyfrinachedd ein cyfarfodydd amharu ar dryloywder ein proses o greu polisi. Dywedwn yn agored yn ein cyhoeddiadau sut yr effeithiodd y wybodaeth a rannwyd a'r farn a fynegwyd gan ymgynghoreion – y Llywodraeth neu bwy bynnag – ar ddatblygiad ein polisi.¹⁰ Yn ymarferol, gwell gennym ddibynnu ar ymatebion ymgynghori ffurfiol, sy'n cynrychioli safiad

y rhanddeiliad yn fwy priodol, i egluro ein rhesymeg, ond lle bo angen gofynnwn am ganiatâd i rannu'r hyn a ddywedodd ymgynghoreion yn eu cyfarfodydd â ni.¹¹ Os nad yw'r Llywodraeth yn cytuno i gyhoeddi hyn, ni all safbwyntiau'r Llywodraeth gael yr un effaith ar benderfyniadau'r Comisiwn a gallwn wrthod eu hystyried yn llwyr.

4.19 Roedd y tensiwn hwn rhwng cyfrinachedd a bod yn dryloyw i'w deimlo'n arbennig yn ein gwaith ar ddiogelu data swyddogol. Yn hwnnw, dosbarthwyd peth o'r wybodaeth a gawsom gan y Llywodraeth fel CYFRINACHOL neu TRA CHYFRINACHOL. Fel yr eglura'r Cadeirydd yn ei gyflwyniad, ni allem gyhoeddi'r wybodaeth honno felly penderfynom gytuno ar weithdrefn arbennig i ddelio â thystiolaeth gyfrinachol fel y gallem gadw pethau'n dryloyw gymaint â phosib.¹²

4.20 Ar ôl i ni gyhoeddi ein hadroddiad terfynol, mae nifer o ffyrdd y gallwn barhau i gynorthwyo'r Llywodraeth i weithredu ein hargymhellion. Dywedwn fwy am hyn ym Mhennod 8.

Cyngor anffurfiol

4.21 Ar wahân i'n prosiectau ein hunain, mae ein staff a'r Comisiynwyr mewn sefyllfa weithiau i roi rhywfaint o gyngor arbenigol anffurfiol i gydweithwyr yn y Llywodraeth. Er enghraifft, cyn deddfu y gallai ewyllysiau gael eu tystio drwy gyswllt fideo yn ystod pandemig Covid, bu swyddogion y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn ymgynghori â staff y Comisiwn (a enillodd ddealltwriaeth o'r ymarfer a'r gyfraith ar hyn drwy weithio ar brosiect ewyllysiau arall gan y Comisiwn) i drafod goblygiadau bwriad y Llywodraeth i ddiwygio'r gyfraith.¹³ Deddfwriaeth frys oedd hon er mwyn ateb problemau taer ac, fel yr eglurir yn y memorandum esboniadol i'r ddeddfwriaeth, am y rheswm hwnnw nid oedd yn bosib i'r Llywodraeth gynnal ymgynghoriad cyhoeddus ffurfiol.¹⁴

4.22 Roedd y rhai a gynigiodd gyngor yn gwneud hynny fel arbenigwyr y Comisiwn nid fel cynrychiolwyr y Llywodraeth, sydd â'i chyfreithwyr a swyddogion polisi ei hun. Felly nid cyngor ffurfiol gan y Comisiwn oedd hyn (drwy ei broses o ymgynghori ac adolygu gan gymheiriaid). Mae'n dilyn bod y Comisiwn yn nodi'n glir i'r Llywodraeth bod yn rhaid i unrhyw gyngor gan un o swyddogion y Comisiwn sydd yna'n cael ei dderbyn gan y Llywodraeth gael ei "berchnogi" gan y Llywodraeth wedyn.

Senedd y DU a Senedd Cymru

4.23 Mae nifer o ddulliau ffurfiol a ddefnyddir gan Gomisiwn y Gyfraith i drafod a gweithio gyda Senedd y DU a Senedd Cymru. Mae rhai'n cael eu 'cyfryngu' drwy'r Arglwydd Ganghellor, sydd â swyddogaethau a dyletswyddau penodol yng nghyswllt y Comisiwn.¹⁵ Mae'r Arglwydd Ganghellor yn cyflwyno ein hargymhellion diwygio, adroddiadau blynyddol a rhaglenni diwygio'r gyfraith gerbron Senedd y DU. Rhaid i'r Arglwydd Ganghellor hefyd adrodd yn flynyddol i Senedd y DU gan gyflwyno cynigion diwygio'r Comisiwn a weithredwyd yn ystod y flwyddyn a'r rhai na chawsant eu gweithredu eto, gan gynnwys "cynlluniau i ddelio ag unrhyw un o'r cynigion hynny" ac, os penderfynwyd peidio â gweithredu, "y rhesymau am y penderfyniad hwnnw". Trafodwn y ddyletswydd i adrodd yn flynyddol ymhellach ym Mhennod 8.¹⁶ Yng Nghymru, rhaid i Weinidogion Cymru adrodd yn flynyddol i Senedd Cymru ar weithredu cynigion Comisiwn y Gyfraith yn ymwneud â materion wedi eu datganioli i Gymru.¹⁷

4.24 Mae Prif Weithredwr y Comisiwn hefyd, fel mater o ymarfer gweinyddol gorau, yn atebol i Brif Swyddog Cyfrifyddu (Ysgrifennydd Parhaol) y Weinyddiaeth Gyfiawnder am reoli adnoddau Comisiwn y Gyfraith.¹⁸ Gall fod angen iddi hi / iddo fo roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, fel arfer gyda'r Prif Swyddog Cyfrifyddu, ar sut y mae Comisiwn y Gyfraith yn stiwardio a defnyddio arian cyhoeddus.

4.25 Mae gennym hefyd berthynas uniongyrchol â Senedd y DU.¹⁹ Mae Comisiynwyr a staff prosiectau'n cadw mewn cysylltiad *ad hoc* a nifer o gadeiryddion pwyllgor. Rhown dystiolaeth i bwyllgorau sy'n craffu biliau fydd yna'n gweithredu ein hargymhellion.²⁰ Cysylltw'n yn fwy rheolaidd â Phwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder a Phwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar Gyfiawnder a Materion Cartref. Er enghraifft, mae'r Cadeirydd wedi ymddangos o flaen y Pwyllgor Dethol ar Gyfiawnder i drafod ein gwaith o safbwynt mwy strategol.²¹ Yn 2018 roedd y Cadeirydd wedi ymddangos, ynghyd â'r Prif Weithredwr, o flaen Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder i roi tystiolaeth ar y cwestiwn o gyllido Comisiwn y Gyfraith.²²

4.26 Rydym hefyd wedi rhoi tystiolaeth ar ein hadroddiadau a phrosiectau sydd ar y gweill. Yn y blynyddoedd diwethaf, mae hyn wedi cynnwys tystiolaeth i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Lesdaliadau;²³ Pwyllgor

Menywod a Chydraddoldeb Tŷ'r Cyffredin ar hawliau i bartneriaid sy'n cydfyw;²⁴ Pwyllgor Deisebau Tŷ'r Cyffredin ar gam-drin ar-lein;²⁵ a Phwyllgor Materion Cartref Tŷ'r Cyffredin a'r Pwyllgor Cyfiawnder ar dystiolaeth mewn erlyniadau troseddau rhywiol.²⁶ Enghraifft arall, rai blynyddoedd cyn hynny, oedd ein tystiolaeth i'r Pwyllgor Dethol ar Weinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol ar yr angen i ddiwygio'r gyfraith etholiadol.²⁷

4.27 O ran ein gwaith yng Nghymru, mae'r berthynas uniongyrchol hon yn ymestyn i Senedd Cymru ac ymddangos o flaen Pwyllgorau'r Senedd. Rhoesom dystiolaeth i Bwyllgor Dethol Senedd Cymru ar Ddeddfwriaeth, Cyfiawnder a Materion Cyfansoddiadol ar weithredu ein hadroddiad ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru drwy'r Bil Deddfwriaeth (Cymru),²⁸ ac ateb cwestiynau'n ymwneud â chyfiawnder yng Nghymru a'r tribiwnlysoedd datganoledig.²⁹ Rhoesom hefyd dystiolaeth i'r un Pwyllgor ar y Bil Amgylchedd Hanesyddol (Cymru).³⁰ Rhoesom dystiolaeth i Bwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru'n ymwneud â'n prosiect yn adolygu pwerau ombwdsmyrn gwasanaethau cyhoeddus.³¹

4.28 Mae ein perthynas ag ASau ac Arglwyddi hefyd yn bwysig. Mae'r Comisiwn yn briffio grwpiau o wleidyddion yn gyson, er enghraifft drwy fynychu Grwpiau Seneddol Hollbleidiol neu gynnal sesiynau briffio agored. Gall y rhain ymwneud â phrosiectau penodol neu fod yn fwy cyffredinol eu natur er mwyn gwella dealltwriaeth pobl o'r Comisiwn neu gefnogi dyletswydd statudol y Comisiwn i adolygu ein holl gyfreithiau'n barhaus.

4.29 O ran prosiectau penodol, gall Seneddwyr fod yn lleisiau pwerus i ddarbwyllo'r Llywodraeth bod angen diwygio cyn ac ar ôl i ni gyflawni prosiect. O gofio bod ein hargymhellion gan amlaf yn cael eu gweithredu drwy ddeddfwriaeth sy'n cael ei phasio a'i chraffu gan Senedd y DU, rydym yn awyddus i sicrhau bod gan Seneddwyr ddealltwriaeth drylwyr o'n gwaith.

4.30 Yn achos y cyhoedd, mae ASau yn aml yn bwyntiau cyswllt cynnar i ofyn am gymorth gyda phroblemau sydd â'u gwreiddiau yng nghyflwr y gyfraith. Gall ASau felly fod yn ffordd bwysig o fesur consyrn cyhoeddus, naill ai drwy roi pobl mewn cysylltiad uniongyrchol â ni neu drwy ailadrodd yr hyn a ddywedir wrthynt mewn cymorthfeydd ac e-byst. Mae'r math yma o wybodaeth yn arbennig o werthfawr wrth baratoi achos i dderbyn prosiect diwygio'r gyfraith.

4.31 Gallai fod gan Aelodau Seneddol ac Aelodau o Senedd Cymru ddiddordeb yn ein prosiectau eu hunain. Nid yw'n anghyffredin i ni gynnal cyfarfodydd ymgynghorol â nhw neu dderbyn sylwadau ymgynghorol ysgrifenedig ganddynt. Digwyddodd hyn, er enghraifft, gyda'r ymgynghoriad ar ddiogelwch tomenni glo.³²

4.32 Gall gweithio gyda Grwpiau Seneddol Hollbleidiol fod yn ffordd effeithiol o gyfathrebu â Seneddwyr gyda diddordebau penodol. Mae'r rhain yn grwpiau pwnc-benodol o ASau ac Arglwyddi sy'n gweithio'n drawsbleidiol. Yn aml iawn mae eu haelodau'n dewis cynnwys unigolion a sefydliadau o'r tu allan i Senedd y DU sy'n rhannu diddordeb ym mhwnc penodol y grŵp³³. Er enghraifft, roedd yr Athro Nick Hopkins wedi annerch y Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Lesddaliadau a Chyfundaliadau droeon yn ystod prosiect y Comisiwn ar lesddaliadau preswyl a chyfundaliadau gan lansio'r adroddiadau terfynol yn un o'u cyfarfodydd³⁴. Roedd o a'i dîm, ynghyd â Chomisiwn y Gyfraith yr Alban, hefyd wedi ymgysylltu'n rheolaidd â'r Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Eni Plant Dros Eraill yn ystod y prosiect ar y pwnc³⁵. Cyflwynodd y tîm cerbydau awtomataidd, gan gynnwys Nicholas Paines CB a chyfreithwyr y tîm, ynghyd â'u swyddogion cyfatebol yng Nghomisiwn yr Alban, argymhellion Comisiwn y Gyfraith ar gerbydau awtomataidd mewn tair sesiwn o'r Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Gerbydau Awtomataidd a Gwe-Gysylltiol³⁶. Rhoddodd yr Athro Sarah Green dystiolaeth i ymchwiliad y Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Asedau Crypto a Digidol³⁷.

4.33 Mae Grwpiau Seneddol Hollbleidiol hefyd yn ffordd bwysig o fesur a oes angen diwygio'r gyfraith mewn maes prosiect newydd neu yn ei ddyddiau cynnar. Hyn a ddigwyddodd gyda'n prosiect claddu, amlosgi a dulliau angladd newydd. Roedd cael cyswllt â Grŵp Seneddol Hollbleidiol pan oeddem ar fin dechrau cam cwmpasu'r prosiect wedi cynnig barn gynnar am beth oedd angen ei ddiwygio ac wedi ein cyflwyno i randdeiliaid defnyddiol. Enghraifft arall o ymgysylltu cynnar yw gyda'r Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Gamweinyddu Cyfiawnder. Roedd yr Athro Penney Lewis wedi annerch y grŵp yng nghamau rhagarweiniol y prosiect apeliadau troseddol. Arweiniodd hyn at barhau i gael cyswllt buddiol â'r grŵp a'i aelodau.

Nodiadau

- 1 Deddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005, a. 2.
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, adrannau 3(1)(b) a 3(3).
- 3 Trafodir atebolrwydd yr Arglwydd Ganghellor i Senedd y DU ymhellach ym mhara. 4.23.
- 4 Nid y noddwr o reidrwydd fydd yn ariannu'r prosiect. Mae'r tîm yn dynodi cyfrifoldeb am bolisi'n hytrach na chyfrifoldeb i ariannu.
- 5 *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para 11; *Protocol Between the Welsh Ministers and the Law Commission* (2015) <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-rhwng-gweinidogion-cymru-a-comisiwn-y-gyfraith-protocol-between-the-welsh-ministers-and-the-law-commission>, para 9.
- 6 Gweler para. 3.10 uchod.
- 7 <https://www.lawcom.gov.uk/project/residential-leasehold-and-commonhold/>.
- 8 Gweler pennod 5 am drafodaeth ar ein perthynas â rhanddeiliaid yn gyffredinol.
- 9 Gweler para. 5.36 a 5.37 isod.
- 10 Gweler para. 7.6 - 7.7 isod.
- 11 Gweler para. 5.27 isod.
- 12 *Protection of Official Data* (2020) Papur Rhif 395 CyG, para 1.23 - 1.25 ac 1.89, a gweler cyflwyniad y Cadeirydd – tudalennau 36 i 37.
- 13 Gorchymyn Offeryn Statudol 2020/952 (Cyfathrebu Electronig) (Diwygio) Deddf Ewyllysiau 1837. Gweler <https://www.gov.uk/government/news/video-witnessed-wills-to-be-made-legal-during-coronavirus-pandemic>.
- 14 Gweler memorandwm esboniadol i'r ddeddfwriaeth yn: https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/952/pdfs/uksiem_20200952_en.pdf.
- 15 Yn y ffordd arferol y mae gweinidogion y Llywodraeth yn atebol i Senedd y DU: gweler Swyddfa'r Cabinet, *Ministerial Code* (27 Mai 2022) para 1.3(b).
- 16 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3A. Gweler para. 8.70 - 8.76 isod.
- 17 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3C.
- 18 *Code of Best Practice for Law Commissioners* (2009), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>.
- 19 Mae'r berthynas hon yn cael ei chydabod yn y *Framework Document: Ministry of Justice and the Law Commission for England and Wales* (2015), <https://www.lawcom.gov.uk/document/framework-document/>, para. 3.9.
- 20 Mae enghreifftiau diweddar yn cynnwys tystiolaeth yr Athro Penney Lewis a Dr Nicholas Hoggard i Bwyllgor Biliau Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin ar y Bil

- Diogelwch Gwladol, a thystiolaeth yr Athro Nick Hopkins i Bwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig Tŷ'r Arglwyddi yng nghyswllt y Bil Elusennau. Cyflwynwyd y Bil Elusennau o dan weithdrefn arbennig biliau Comisiwn y Gyfraith. Gweler paragraffau 8.22 - 8.34 isod am drafodaeth bellach ar y weithdrefn arbennig.
- 21 Gweler para. 8.15 - 8.16 isod.
 - 22 Tystiolaeth lafar Comisiwn y Gyfraith i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder, 3 Gorffennaf 2018, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/parliament-2017/work-of-the-law-commission-17-19/publications/>. Gweler hefyd para. 3.13 uchod.
 - 23 Yr Athro Nick Hopkins, 14 Ionawr 2019, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/housing-communities-and-local-government-committee/leasehold-reform/oral/95161.html>.
 - 24 Yr Athro Nick Hopkins, 2 Chwefror 2022, <https://committees.parliament.uk/publications/23321/documents/170094/default/>.
 - 25 Yr Athro Penney Lewis a Dr Nicholas Hoggard, 23 Tachwedd 2021, <https://committees.parliament.uk/committee/326/petitions-committee/news/158971/petitions-committee-hears-from-legal-experts-and-social-media-companies/>, a'r Athro Penney Lewis, 26 Mehefin 2023, <https://committees.parliament.uk/event/18576/formal-meeting-oral-evidence-session/>.
 - 26 Yr Athro Penney Lewis, 1 Rhagfyr 2021, <https://committees.parliament.uk/work/1160/investigation-and-prosecution-of-rape/publications/>.
 - 27 Nicholas Paines CB a Henni Ouahes, 2 Gorffennaf 2019, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmselect/cmpubadm/244/24404.htm>.
 - 28 Syr Nicholas Green, Nicholas Paines CB, Henni Ouahes a Dr Charles Mynors, 14 Ionawr 2019, <https://cofnod.senedd.cymru/Committee/5027>.
 - 29 Nicholas Paines CB, Henni Ouahes a Sarah Smith, 22 Chwefror 2021, <https://busnes.senedd.cymru/ieListDocuments.aspx?CId=434&MId=11065&Ver=4>.
 - 30 Syr Nicholas Green, Nicholas Paines CB a Dr Charles Mynors, 26 Medi 2022, <https://busnes.senedd.cymru/ieListDocuments.aspx?CId=725&MId=12968&Ver=4%2f>.
 - 31 Nicholas Paines CB, 5 Mawrth 2015, <https://senedd.wales/laid%20documents/cr-ld10200/cr-ld10200-w.pdf>.
 - 32 <https://www.lawcom.gov.uk/redacted-responses-to-coal-tip-safety-consultation-paper/>. Yn ogystal â bod yn rhan o ymgynghoriadau, gall Aelodau Seneddol y DU ac Aelodau o'r Senedd hefyd gyflwyno eu biliau aelod preifat eu hunain a allai ymwneud ag argymhelliad gan Gomisiwn y Gyfraith. Trafodir hyn ym mhara. 8.38 isod.

- 33 <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/appg/>. Nid oes gan Grwpiau Seneddol Hollbleidiol unrhyw statws swyddogol ond mae'r Comisiynydd Seneddol ar gyfer Safonau'n cadw cofrestr o'r holl grwpiau gweithredol a Senedd y DU yn gosod y rheolau ar gyfer sut y dylent weithredu.
- 34 Gweler er enghraifft 27 Ebrill 2018, <https://www.lawcom.gov.uk/leasehold-law-reform-work-will-improve-lives-of-millions-hopkins/>.
- 35 Am hanes ymgysylltiad Comisiynau'r Gyfraith, gweler Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Eni Plant Dros Eraill, *Report on understandings of the law and practice of surrogacy* (2021), <https://www.andrewpercy.org/storage/app/media/appgs/Surrogacy%20APPG%204.pdf>.
- 36 Nicholas Paines CB, Jessica Ugucioni a Connor Champ, 27 Ionawr 2021, 17 Mawrth 2021, a 2 Mawrth 2022: <https://appgconnectedandautomatedmobilitycar.files.wordpress.com/2021/02/minutes-appg-1.pdf>; <https://appgconnectedandautomatedmobilitycar.files.wordpress.com/2021/03/minutes-appg-2.pdf>.
- 37 Arweiniodd yr ymchwiliad at gyhoeddi adroddiad ym mis Mehefin 2023 sy'n cynnwys cyfeiriad at waith y Comisiwn, yn: <https://cryptouk.io/wp-content/uploads/2023/06/Crypto-and-Digital-Assets-APPG-Inquiry-Full-Report.pdf>.

Pennod 5

Rhanddeiliaid, ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd

5.1 Mae ein perthynas â phobl a effeithir gan ac sydd â diddordeb yn ein gwaith – ein rhanddeiliaid¹ – wrth galon y ffordd y mae'r Comisiwn yn gweithio. Mae rhanddeiliaid yn perthyn i grwpiau mor amrywiol â phobl gyda chartrefi mewn perygl o domenni glo ansefydlog yng Nghymru, dioddefwyr cam-drin delweddu rhywiol, a busnesau sydd eisiau digideiddio eu dogfennau masnach. Yn ogystal ag aelodau o'r cyhoedd, mae rhanddeiliaid yn cynnwys grwpiau proffesiynol a grwpiau eraill gyda diddordeb mewn prosiectau penodol neu ddiwygio'r gyfraith, yn cynnwys Seneddswyr, y farnwriaeth, academyddion, newyddiadurwyr, ymarferwyr cyfreithiol a grwpiau cynrychiadol, ac wrth gwrs llywodraeth ganolog a lleol.

5.2 Os am ddiwygio'r gyfraith yn y ffordd orau bosib, rhaid ymgysylltu'n fanwl â rhanddeiliaid. Mae gan bawb yng Nghymru a Lloegr ddiddordeb mewn gweld cyfraith sy'n fodern, syml, cost-effeithiol a theg, felly gwnawn ein gorau i sicrhau ymgysylltu mor eang â phosib â'n gwaith. Mae gan rhanddeiliaid hefyd rôl hanfodol i'w chwarae fel ffynhonnell o arbenigedd a her i'n gwaith.

5.3 Mae ymgysylltu â rhanddeiliaid yn digwydd yn bennaf drwy ymgynghori. Mae hyn yn golygu ymgynghori'n anffurfiol sy'n digwydd drwy gydol pob prosiect diwygio'r gyfraith, a phroses ffurfiol o wahodd sylwadau ysgrifenedig ar bapur ymgynghori. Mae llawer o'r bennod hon felly'n ymwneud â sut yr ymgynghorwn, gan gynnwys trafod sut y defnyddiwn dechnoleg i ymgynghori'n fwy hygyrch. Mae ein dadansoddiad o adborth ymgynghoreion yn goleuo ein hargymhellion diwygio terfynol ac

yn gofyn defnyddio crebwyll gofalus wrth bwyso a mesur ymatebion. Mae ein hannibyniaeth, ein hawydd diffuant i wrando, a'n henw am gynhyrchu diwygiadau o ansawdd, yn golygu ein bod yn mwynhau perthynas dda â rhanddeiliaid, sy'n awyddus i gynnig cymorth. Ond ni allwn fod yn hunanfodlon. Rydym mor werthfawrogol o'r amser y mae rhanddeiliaid yn ei roi i ymateb i'n hymgynghoriadau ac o hyd yn chwilio am ffyrdd newydd o geisio cyrraedd cynulleidfa mor eang â phosib.

Pam ymgynghori?

5.4 Mae ymgynghori mor ganolog i sut y mae Comisiwn y Gyfraith yn gweithio fel bo'n syndod mai'r unig sôn am ymgynghori yn statud llywodraethu'r Comisiwn yw fel un o'r gofynion i ymgynghori â Chomisiynau Cyfraith eraill y DU.² Mae'n werth meddwl yn fyr, felly, am beth i ni yw pwrpas ymgynghori.

- 1 Mae ymgynghori'n beth da ynddo'i hun, neu hyd yn oed yn "hawl sifil".³ Er nad oes dyletswydd gyffredinol i awdurdod cyhoeddus ymgynghori â rhai a effeithir gan ei benderfyniadau, gall dyletswydd i ymgynghori godi'n benodol neu'n oblygedig drwy statud. Gall hefyd godi o dan egwyddorion cyfraith gyffredin a chyhoeddus, er enghraifft oherwydd bod awdurdod wedi addo neu wedi ymgynghori mewn amgylchiadau tebyg o'r blaen, neu os gallai methu ag ymgynghori achosi annhegwch.⁴ Mae ymgynghori bellach wedi gwreiddio'n ddwfn yn y broses o wneud penderfyniadau mewn cymdeithas ddemocrataidd. Yng nghyd-destun ehangach creu polisi cyhoeddus, fe'i disgrifiwyd gan gyn-bennaeth y Gwasanaeth Sifil fel "un o'r pethau pwysicaf y gall Llywodraeth ei wneud".⁵
- 2 Mae ymgynghori'n arwain at bolisiâu gwell. Mae ymgynghoreion yn ffynhonnell arbenigedd - cyfreithiol a di-gyfreithiol - sy'n hanfodol i wella'r gyfraith. Maen nhw'n ffynhonnell wybodaeth a thystiolaeth: am agweddau technegol ar y gyfraith fel y saif ar hyn o bryd; am sut y mae'n gweithio'n ymarferol; ac am effaith bosib newid y gyfraith. Ac maen nhw'n herio sut y meddylwn. Mewn meysydd lle y gallai diwygio fod yn gynhennus, gall deall safbwyntiau rhanddeiliaid agor y drws i gyfaddawd a chreu consensws.

- 3 Mae ymgynghori'n cyfreithloni ein hallbwn. Fel y dywedodd Wilson Stark, mae'n "rhoi elfen o awdurdod i adroddiadau'r Comisiwn na fydd gan unrhyw ddiwygiadau a grëwyd yn llwyr gan gyfreithwyr"⁶. I'r Llywodraeth a'r Senedd, mae ansawdd ein hymgynghori'n rhoi sicrwydd beirniadol, er nad oes mandad democrataidd uniongyrchol gennym, bod cefnogaeth i'n hargymhellion sy'n mynd yn bellach nag arbenigwyr cyfreithiol. Fel y dywedodd y Farwnes Fraser o Craigmaddie wrth siarad yn Nhŷ'r Arglwyddi am y Bil Elusennau, a weithredodd ein hadroddiad ar faterion technegol y gyfraith elusennau:

Mae cryn sicrwydd i'w ennill o ymgynghori'n helaeth â'r sector a phartïon budd eraill cyn cyhoeddi adroddiad Comisiwn y Gyfraith, fel bod hyder da yn y casgliadau a'r argymhellion sy'n dod allan o'r gwaith hwnnw.⁷

Cyn-ymgynghori

5.5 Yng nghanm cyntaf prosiect diwygio'r gyfraith, ymgynghorwn ag unigolion a grwpiau sy'n arbenigo yn ac yn cael eu heffeithio gan y maes cyfraith dan sylw. Gall y broses hon, a elwir yn "gyn-ymgynghori", fod drwy gyfarfodydd dwyochrog, sesiynau "bwrdd crwn" a gohebiaeth anffurfiol. Mae gan randdeiliaid cryn dipyn o arbenigedd cyfreithiol neu dechnegol. Y rhai a effeithir fwyaf gan sut y mae'r gyfraith yn gweithredu sy'n rhoi'r "profiad byw" i ni. Mae ymgynghori â'r unigolion a'r grwpiau hyn yn rhan hanfodol o'r ymchwil sydd wrth wraidd cynigion dros dro'r Comisiwn ar gyfer diwygio. Er enghraifft, yn ein prosiect ar ddiogelwch tomenni glo yng Nghymru, roedd cyfarfodydd â'r Awdurdod Glo'n amhrisiadwy i ddeall sut y deliwyd â gwastraff glofaol yng Nghymru yn y gorffennol.⁸

5.6 Drwy gyn-ymgynghori, gall y Comisiwn ddeall yn well problemau a achosir gan y gyfraith bresennol ac uchelgais rhanddeiliaid ar gyfer, neu bryderon am, ddiwygio. Nid yw'n anghyffredin i ni ymgysylltu â rhwng 50 a 100 o unigolion a grwpiau. Yn ein gwaith ar atafaelu enillion troseddu, cawsom drafodaethau â 128 o wahanol unigolion a sefydliadau yn ystod y gwaith o baratoi ein papur ymgynghori.⁹ Yn ein prosiect tenantiaethau busnes, rydym wedi ymgysylltu â grwpiau cynrychiadol sy'n adlewyrchu nifer ac ystod anferth o fusnesau a staff cynghori a allai gael eu heffeithio gan newid

y ddeddfwriaeth ar lesddaliadau masnachol. Maen nhw'n cynnwys nifer o sectorau, o gaffis a siopau yng nghanol trefi i fusnesau sy'n cael eu rhedeg allan o swyddfeydd, warysau a ffatrioedd, ac mae busnesau landlordiaid a thenantiaid yn amrywio'n eang o ran maint a math gan gynnwys, er enghraifft, unig fasnachwyr a chorfforaethau mawr. Mae'n anoddach cyrraedd rhai grwpiau'n fwy nag eraill a gallai digwyddiad pwrpasol fod o fudd i hwyluso eu cyfranogiad.¹⁰ Roedd cyn-ymgynggori hefyd yn hynod bwysig yn ein prosiectau cymrodeddu, contractau clyfar ac asedau digidol. Drwy wneud hyn, mae cyn-ymgynggori'n sicrhau bod y papur ymgynggori'n cyflwyno darlun gwybodus a chytbwys a gofyn y cwestiynau iawn.

5.7 Weithiau mae'n beth da cyhoeddi dogfen cyn-ymgynggori fwy ffurfiol yn gwahodd ymatebion ysgrifenedig. Er enghraifft, dechreuodd ein gwaith ar berchentyaeth cyfunddaliadol ac asedau digidol drwy alwadau am dystiolaeth yn gofyn am wybodaeth am y gyfraith a'r ymarfer ym mhob un o'r meysydd hyn.¹¹ Mae p'un ai y gwnawn hyn neu beidio'n dibynnu ar amrywiaeth o ffactorau'n cynnwys pa mor newydd yw'r pwnc dan sylw ac a oes llenyddiaeth neu ddeunydd cymharol i'w astudio. Yn achos asedau digidol, roedd oherwydd ein bod yn ymwybodol bod gwybodaeth am y farchnad a'i phroblemau'n aml yn nwylo technolegwyr neu grŵp bach o gynghorwyr cyfreithiol tra-arbenigol a heb ei chofnodi hyd yn oed yn y llenyddiaeth fasnachol.

5.8 Fel y soniwyd ym Mhennod 3, gyda rhai prosiectau defnyddiwyd y broses ymgynggori i oleuo ein penderfyniadau am gwmpas prosiect hefyd.¹²

Papurau ymgynggori

5.9 Fel arfer mae gan bapur ymgynggori gan Gomisiwn y Gyfraith bedwar pwrpas. Yn gyntaf, mae'n egluro'r gyfraith fel y saif ar hyn o bryd. Er y ceisiwn osgoi mynd i ormod o fanylder, gallwn er hynny neilltuo cyfran helaeth o'r papur i ddisgrifio sefyllfa'r gyfraith fel y saif ar hyn o bryd. Mae rhoi eglurhad cryno a syml o'r gyfraith yn arbennig o bwysig fel bod darllenwyr lleeg yn gallu gwerthuso ein cynigion o safbwynt mwy gwybodus. Hyd yn oed i rai sy'n fwy cyfarwydd â'r gyfraith, gall ein hesboniadau fod yn ddefnyddiol. Mae ein papurau ymgynggori weithiau'n cael eu dyfynnu gan lysoedd fel datganiad awdurdodol ar y gyfraith¹³. A derbyniwn adborth yn rheolaidd gan ymarferwyr a myfyrwyr eu bod yn troi'n naturiol at ein papurau i ddeall

materion cyfreithiol anodd. Mae rhan eglurhaol papur ymgynghori hefyd yn rhoi cyfle i ymgynghoreion herio ein dealltwriaeth o'r gyfraith bresennol.

5.10 Yn ail, mae papurau ymgynghori'n ceisio adnabod problemau gyda'r gyfraith a dadlau dros ddiwygio. Gall fod yn amlwg, ar ôl proses fanwl o ddethol prosiect, bod problemau wrth reswm gyda'r maes cyfreithiol dan sylw. Ac i randdeiliaid a effeithir gan, neu sydd â gwybodaeth fanwl o'r problemau hynny, gall y ddadl dros ddiwygio fod yn glir. Ond yn aml iawn, y papur ymgynghori yw'r cyfle cyntaf i ni gyflwyno'r materion hyn i gynulleidfa ehangach a bydd llawer ohonynt yn dod ar eu traws am y tro cyntaf. I lawer o randdeiliaid, gan gynnwys y Llywodraeth, ni fydd y ffaith syml bod problemau gyda'r gyfraith efallai'n ddigon i'w diwygio fod yn flaenoriaeth. Mae'n bwysig i ni egluro maint a difrifoldeb effaith y problemau hynny er mwyn darbwyllo rhanddeiliaid bod y materion dan sylw'n fwy na rhai theoretig yn unig, a dechrau creu sylfaen gryfach o gefnogaeth dros ddiwygio. Efallai y bydd gan rai rhanddeiliaid farn wahanol am fodolaeth neu natur y problemau gyda'r gyfraith bresennol a theimlo felly nad oes angen diwygio o gwbl, neu fod angen math cwbl wahanol o ddiwygio.¹⁴ Ar gyfer yr etholaeth hon, mae'n iawn ein bod yn rhoi eglurhad trylwyr o'n barn dros dro fel y gall rhanddeiliaid roi eu sylwadau hwythau drwy'r broses ymgynghori.

5.11 Yn drydydd, y papur ymgynghori yw ein cyfle i egluro ein dadansoddiad o'r gyfraith a'n rhesymau dros ein cynigion polisi posib. Mae ein hawgrymiadau bob amser yn rhai dros dro ac yn gallu newid, ac yn aml yn newid, ar ôl ymgynghori. Erbyn i ni gyhoeddi papur ymgynghori, byddwn wedi gwneud llawer iawn o waith cyn-ymgynghori, ymchwil a meddwl am bolisi. Ein bwriad yw creu'r posibilrwydd y gallai'r awgrymiadau a gyhoeddir yn y cam ymgynghori gael eu troi'n argymhellion terfynol yng nghanam yr adroddiad, er y gallwn ddod i gasgliad gwahanol yn y pen draw. Lle bo'n bosib byddwn yn cyflwyno beth y credwn, am y tro, yw'r opsiwn gorau unigol ar gyfer diwygio unrhyw broblem neilltuol. Hyd yn oed lle bo mater yn eithaf cyfartal, yn y pen draw bydd yn rhaid i ni lunio barn bendant ac mae'n well profi'r farn honno drwy ymgynghori os gallwn. Yn yr achosion hyn, rhown eglurhad manwl o'r rhesymau pam ein bod o blaid yr opsiwn a ffafriwn. Pan gynigiwn farn dros dro, gwnawn hynny gyda'r bwriad pendant o ysgogi ymateb pwrpasol ar y mater. Un enghraifft o hyn yw ein prosiect asedau digidol pan gyflwynwn y meini prawf ar gyfer ein "trydydd peth"

arfaethedig. Ysgogodd hyn ymatebion cryf a defnyddiol a newidiodd, ac a wellodd, ein hargymhellion yn y pen draw¹⁵. Ond weithiau nid oes opsiwn gorau amlwg yn cynnig ei hun yn y cam ymgynghori ac felly edrychwn ar ystod o bosibiliadau gan drafod manteision ac anfanteision pob un.

5.12 Yn bedwerydd, gofynnwn i randdeiliaid am y syniadau a gynigiwn a'u barn am ddiwygio. Mae llawer iawn o feddwl yn mynd i ffurf a chynnwys y cwestiynau a ofynnwn. Yn hanesyddol, roedd papurau ymgynghori'n gwahodd ymgynghoreion i wneud sylwadau, ym mha bynnag ffurf, ar y papur yn gyffredinol.¹⁶ Rydym yn dal, weithiau, i ofyn cwestiynau sy'n eithaf cyffredinol wrth ofyn i ymgynghoreion am arweiniad ar gyfeiriad cyffredinol unrhyw ddiwygiadau. Er enghraifft, wrth symleiddio ein papur ymgynghori ar reolau mewnfudo, dywedsom:

Ystyriwn fel barn dros dro y dylid drafftio'r Rheolau Mewnfudo i fod mor hygyrch â phosib i ddefnyddwyr anarbenigol.

A yw'r ymgynghoreion yn cytuno?¹⁷

Ond gan amlaf, fodd bynnag, mae'r cwestiynau ar ffurf cynnig dros dro ar gyfer diwygiad penodol gan yna ofyn i ymgynghoreion ydyn nhw'n cytuno â'r cynnig. Er enghraifft, yn ein papur ymgynghori ar hawl lesddeiliaid i reoli eu hadeiladau:

Cynigiwn dros dro y dylai fod yn ofynnol i'r cwmni Hawl i Reoli gyfarwyddo asiant rheoli proffesiynol, gan gwrdd â safonau rheoleiddio perthnasol, ar gyfer unrhyw adeiladau'n cynnwys eiddo masnachol sy'n fwy na 25% o holl arwynebedd y lloriau mewnol.

A yw'r ymgynghoreion yn cytuno?¹⁸

Mae'r math yma o gwestiwn yn adlewyrchu ein natur fel corff technegol diwygio'r gyfraith. Nid gofyn am amlinelliad o ddiwygiad ydym, a dweud "gadewch y manylion i ni". Mae gofyn am gynigion penodol yn gadael i ni brofi, yn uniongyrchol, ein barn dros dro am y ffordd orau ymlaen, a mesur faint o gytundeb sydd ymhlith ymgynghoreion. Drwy gyflwyno barn

dros dro, byddwn yn cael ymateb llawer mwy penodol o blaid ac yn erbyn y farn honno.

5.13 Mewn achosion eraill, gofynnwn gwestiynau mwy “agored” heb gyflwyno cynnig dros dro i fynd gyda nhw. Gall cwestiynau o'r fath fod yn ddefnyddiol os na fu'n bosib i ni lunio barn dros dro am yr opsiwn diwygio gorau fel bod felly angen barn ymgynghoreion arnom am y posibilïadau a drafodwyd. Yn ein papur ymgynghori ar gam-drin delwedddau rhywiol, roeddem wedi ystyried a ddylid cynnwys delwedddau a ystyrir i fod yn 'rhywiol' gan grwpiau crefyddol penodol mewn trosedd arfaethedig. Fel yr oeddem yn ei egluro:

Er yn cydnabod bod dadleuon cryf o blaid cynnwys delwedddau sy'n rhai rhywiol i rai grwpiau crefyddol, rydym hefyd yn cydnabod y trafferthion gyda diffinio cwmipas y delwedddau hyn. Byddai'n anghyffredin i drosedd gael ei diffinio'n wahanol yn unol â'r hyn y mae grwpiau penodol mewn cymdeithas yn ei gredu. O ganlyniad, ni theimlwn fod gennym ddigon o wybodaeth, na theimlad digonol o beth yw barn y cyhoedd, i wneud cynnig dros dro ar y mater hwn. Byddem felly'n croesawu barn ymgynghoreion am gynnwys y delwedddau hyn.¹⁹

5.14 Gall cwestiynau agored hefyd fod yn well na chynigion dros dro penodol os ydym eisïau holi barn gyffredinol ymgynghoreion am bwnc, ac yn poeni y gallai cwestiynau a dargedir yn fwy cul am gynigion penodol eu hatal rhag gwneud hynny.

5.15 Yn olaf, mae rhai cwestiynau wedi eu dylunio i gasglu tystiolaeth. Mae'r math o dystiolaeth a ofynnwn amdani fel arfer yn cynnwys sut y mae'r gyfraith bresennol yn gweithio'n ymarferol, ac effaith bosib ei diwygio. Er enghraifft:

Gwahoddwn ymgynghoreion i rannu eu profiad o sut y trefnir gwrandawïadau gwarantau chwilio.²⁰ (Papur ymgynghori gwarantau chwilio)

Gwahoddwn farn ymgynghoreion [yng nghyswllt priodi ar fwrdd llongau] am fanteision ein cynllun arfaethedig i gofrestr llongau

a diwydiant morwrol y Deyrnas Unedig.²¹ (Papur ymgynghori priodasau).

Er y byddwn eisoes wedi casglu llwyth o dystiolaeth yn ystod y cam dethol prosiect a'r cam cyn-ymgynghori, mae gan ymgynghoriad cyhoeddus o reidrwydd y potensial i ni gasglu gwybodaeth gan gynulleidfa lawer mwy o randdeiliaid. Fel yr eglurwn ym Mhennod 6, un o'n hegwyddorion craidd yw bod gan ein polisi sylfaen dystiolaeth gadarn.²² Ym Mhennod 7, eglurwn fod y camau a gymerwn i asesu effaith diwygio bellach yn cynnwys ymrwymiad i ofyn o leiaf un cwestiwn ymgynghori ar effaith ein cynigion ar gydraddoldeb, p'un ai'n effaith dda neu ddrwg.²³

Papurau cefndir a phapurau materion

5.16 Bydd yn amlwg o'r amrywiol swyddogaethau sydd ganddynt fod papurau ymgynghori'n tueddu i fod yn swmpus. Mae ymchwil aruthrol yn ategu'r papurau hyn ac mae'n demtasiwn reddfol "dangos ôl ein gwaith" drwy arddangos y gwaith ymchwil hwnnw yn y cynnyrch gorffenedig. Yn wir, un o'r nodweddion unigryw y gwerthfawrogir papurau ymgynghori Comisiwn y Gyfraith amdani yw pa mor drylwyr ydynt.²⁴ Y trylwyredd hwn, er enghraifft, a wnaeth i'r Barnwr Glenn, yn achos *Celsius* yn Llys Methdaliad yr Unol Daleithiau, awgrymu y dylai'r dadansoddiad yn ein papur ymgynghori 529 tudalen ar asedau digidol gael ei drin, yn niffyg cynsail cyfreithiol yn yr Unol Daleithiau, fel dadl ddarbwyllol yng nghyfraith y wlad.²⁵ Ond mae cydbwysedd o hyd i'w daro rhwng manylder a diffyg ehangu. Rhybuddiodd David Johnston CB, cyn-Gomisiynydd yn yr Alban, fod "tueddiad i orlwytho cyhoeddiadau gyda dadansoddiad tra manwl" a allai "gymell pobl i beidio neu atal" ymgysylltu.²⁶ Mae hyd ein papurau ymgynghori wedi cael ei feirniadu gan rai rhanddeiliaid.²⁷

5.17 Er y teimlwn ei bod yn hanfodol i ni gyflwyno'r dystiolaeth lwyraf a'r rhesymeg fwyaf manwl i randdeiliaid, defnyddiwn hefyd nifer o dechnegau sy'n cynnig hygyrchedd gwell ond gan gadw'r glo mân ar gyfer rhai sydd angen eu gweld. Trafodwn isod sut y gall cyhoeddiadau cryno, a hyd yn oed ymgynghoriadau cryno, wella hygyrchedd i bobl.²⁸ Techneg arall a ddefnyddiwn yw "didoli" rhannau o brif gorff ein papurau ymgynghori, gan roi "bwydlen à la carte" i'n darllenwyr, gan ddibynnu ar lefel y manylder sy'n well ganddynt. Weithiau mae hyn wedi golygu cynnwys deunydd mewn

atodiad i'r papur ymgynghori. Er enghraifft, yn ein papur ymgynghori ar ddiogelu data swyddogol, cyhoeddwyd 87 tudalen o ddadansoddiad cyfreithiol cymharol a 29 tudalen o ddeunydd statudol fel atodiadau, er mwyn cadw prif gorff y papur i 196 tudalen.²⁹ Dro arall rydym wedi cyhoeddi'r deunydd ychwanegol ar wahân mewn papurau cefndir. Ynghyd â'n papur ymgynghori ar y gyfraith etholiadol,³⁰ cyhoeddwyd 456 tudalen o ddeunydd ymchwil eglurhaol ar draws wyth papur cefndir.³¹ Fe wnaethom gyhoeddi dau bapur cefndir yn ystod ein prosiect cerbydau awtomataidd.³²

5.18 Opsiwn arall yw torri'r ymgynghoriad i lawr yn gyfres o bapurau materion, fel gyda'n gwaith ar y gyfraith contractau yswiriant, pan gyhoeddwyd 11 o bapurau materion ar y cyd â Chomisiwn y Gyfraith yr Alban. Er nad yw'n addas ar gyfer pob prosiect, golygai'r dull hwn fod pob papur ond yn trafod un mater a'i fod felly'n fyrrach a mwy hygrych na phapur ymgynghori o hyd llawn. Fe wnaeth yr ymatebion i'r papurau hyn helpu i ddiwygio ein syniadau fel eu bod wedi eu datblygu'n ddigon da i'w cynnwys mewn cyfres o dri phapur ymgynghori³³.

Y cyfnod ymgynghori

5.19 Mae cyhoeddi papur ymgynghori'n nodi dechrau'r cyfnod ffurfiol o ymgynghori pryd y gwahoddwn sylwadau ysgrifenedig. Fel arfer mae ymgynghoriad yn para am dri mis er y gallai fod yn fyrrach – er enghraifft pan fydd yr ymgynghoriad wedi'i gyfyngu i gyfres gul o faterion – neu'n hirach – er enghraifft pan fydd ymgynghoriad yn rhedeg dros wyliau'r haf neu'r Nadolig. Yn ein profiad ni, tri mis yw'r cyfnod delfrydol i sicrhau ymateb gan randdeiliaid i'n prif ymgynghoriadau heb achosi oedi diangen i'r prosiect. Credwn fod hyn yn unol â'r hyblygrwydd a ddisgrifir yng nghyllawiau'r Llywodraeth ar gynnal ymgynghoriadau sy'n nodi y dylent bara am "gyfnod cymesur o amser" ar ôl pwyso a mesur natur ac effaith y cynigion. Mae'r canllawiau hefyd yn dweud: "ni fydd ymgynghori'n rhy sydyn yn rhoi digon o amser i ystyried ac ni fydd ansawdd yr ymatebion cystal".³⁴ Yn y blynyddoedd diwethaf, mae'r Llywodraeth yn aml wedi bod yn ymgynghori am gyfnodau byrrach.³⁵ Fodd bynnag, mae papurau ymgynghori Comisiwn y Gyfraith yn codi cwestiynau llawer mwy cymhleth a manwl nag ymgynghoriad arferol gan Whitehall.

Digwyddiadau ymgynghori

5.20 Ar wahân i wahodd sylwadau ysgrifenedig, ymdrechwn yn bwrpasol i holi barn rhanddeiliaid yn ystod y cyfnod ymgynghori. Nid oes un model neilltuol ar gyfer sut ddylai ymgynghoriad edrych ac mae'r digwyddiadau a gynhaliwn yn dibynnu i raddau helaeth ar bwnc yr ymgynghoriad. Bron yn ddieithriad, bydd yn cynnwys yr un mathau o gyfarfodydd grŵp bach neu ddwyochrog â'r rhai a gynhaliwyd â rhanddeiliaid ar adegau eraill yn ystod bywyd prosiect, ac weithiau sefydlwn baneli cynghori ffurfiol³⁶. Ond hefyd, cynhaliwyd digwyddiadau mwy er mwyn cwrdd â grwpiau mwy o bobl a holi a chasglu barn trawsdoriad ehangach o bobl. Mae hyn yn helpu i sicrhau bod ymgynghoreion yn cynrychioli'r boblogaeth ehangach gymaint ag y bo modd.

5.21 Gwnawn ymdrechion sylweddol i adnabod grwpiau perthnasol. Mae digwyddiadau targed yn ein helpu i gysylltu â grwpiau a allai fod yn anodd eu cyrraedd fel arall. Yn yr ymgynghoriad ar ewyllysiau, er enghraifft, cynhaliwyd sesiynau 'bwrdd crwn' â grwpiau mor amrywiol â Chymdeithas y Bar Siawnsri sy'n gymdeithas i fargyfreithwyr mewn cyfraith eiddo, cyllid a busnes, a phobl ifanc sy'n rhan o'r elusen symudedd cymdeithasol Big Voice. Rhoddodd y digwyddiad olaf bersbectif gwerthfawr i ni ar y mater o blant yn gwneud ewyllysiau. Gyda'r un prosiect, fe wnaethom hefyd adnabod rhanddeiliaid gyda ffocws penodol ar bobl hŷn, fel Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, a allai ein helpu i sicrhau ein bod yn clywed barn pobl oedrannus. Gyda'n prosiect ar reolau mewnfudo, cynhaliwyd gweithdy'n benodol ar gyfer Let Us Learn, grŵp ieuenctid sy'n ymgychu dros fewnfudwyr ifanc gyda statws mewnfudo ansicr. Dyluniom hefyd ymgych bosteri ar-lein a anfonwyd at ystod o sefydliadau addysgol ac elusennol sy'n rhan o waith allgymorth â grwpiau mudwyr, a'i chylchredeg ar y cyfryngau cymdeithasol. Hysbysebwyd digwyddiadau ymgynghori ar ein prosiect diogelwch tomenni glo yn Gymraeg a Saesneg, gan gynnwys posteri a gylchredwyd ar-lein i eglwysi a chymdeithasau ffermio i gysylltu â chymunedau anghysbell o ffermwyr bach. Yn ein prosiect priodasau, cynhaliwyd un sesiwn bwrdd crwn i drafod priodasau crefyddol ac un ar briodasau crefyddol di-gyfraith-ymrwymol, gan wahodd cynrychiolwyr o ystod eang o grwpiau crefyddol, gan gynnwys rhai lleiafrifol, i fynychu.

5.22 Os gwyddom am unigolyn neu grŵp gyda diddordeb arbenigol, estynnwn wahoddiad unigol i ofyn iddynt ymateb i'r ymgynghoriad.

5.23 Gyda phrosiect lle'r ydym yn rhagweld diddordeb cyffredinol, cynhaliwn ddigwyddiadau cyhoeddus ar agor i bawb. Ceisiwn redeg digwyddiadau cyhoeddus fel hyn ar wahanol ddyddiadau a gwahanol lefydd ar draws Cymru a Lloegr (ac wrth ymgynghori ar y cyd, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon), i roi'r siawns orau i bobl gael mynychu. Er enghraifft, wrth ymgynghori ar eni plant dros eraill, cynhaliwyd digwyddiadau cyhoeddus yn Aberdeen, Belffast, Birmingham, Brighton, Caerdydd, Caeredin, Exeter, Llundain, Manceinion a Newcastle. Yn y digwyddiadau yng Nghymru, ac yn unol â'r egwyddor cydraddoldeb yn Neddf Iaith Gymraeg 1993, ein polisi iaith Gymraeg, croesewir cyfraniadau yn Gymraeg ac yn Saesneg. Darparwn wasanaeth cyfieithu ar y pryd os credwn fod bwriad i gyfrannu yn Gymraeg neu os credwn y byddai'n briodol gwneud fel arall.³⁷ Rhown gyhoeddusrwydd i ddigwyddiadau ar ein gwefan a'n sianeli cyfryngau cymdeithasol ac anogwn randdeiliaid i roi'r gair ar led drwy eu cysylltiadau. Un arwydd o ehanger yr ymarferion hyn yw ein bod wedi siarad â dros 1400 o bobl wrth ymgynghori ar y weithdrefn ddedfrydu.

5.24 Yn aml iawn, gallwn gymryd rhan mewn digwyddiadau a drefnir gan randdeiliaid budd yn hytrach na'r Comisiwn yn uniongyrchol. Yn Neuadd y Dref Walthamstow yn 2019, er enghraifft, mynychodd y Comisiynydd Cyfraith Droseddol bryd hynny (Yr Athro David Ormerod) ac aelodau tîm y prosiect troseddau casineb, ddigwyddiad a drefnwyd gan Stella Creasey AS pan wnaethant gwrdd â phlant ysgol i drafod a chasglu tystiolaeth o droseddau casineb. Yn ystod yr ymgynghoriad ar ein prosiect ar ddiogelwch tomenni glo yng Nghymru, trefnodd Sefydliad Peirianwyr Siartredig Cymru ddigwyddiad ar gyfer arbenigwyr peirianeg, gydag anerchiad gweinidogol gan y Gweinidog dros Newid Hinsawdd, Julie James AS.³⁸

5.25 Ymgynghorwn yn eang hefyd â'r farnwriaeth drwy drefnu a chyfrannu at sesiynau bwrdd crwn a seminarau barnwrol. Yn y blynyddoedd diwethaf fe wnaethom hyn ar bynciau fel geni plant dros eraill, gwarantau chwilio, rheolau gweithdrefnol tribiwnlysoedd cyflogaeth, asedau digidol a chontractau clyfar.

5.26 Mewn ymgynghoriad, defnyddiwn dechneg gwranddo astud. Mae barn pawb a gyflwynir i ni mewn ymgynghoriad yn werthfawr i ni. Ein gwaith ni yw casglu tystiolaeth a pheidio â llunio barn yn y fan â'r lle. Pan weithiwn ar faterion sensitif a dadleuol pan gyflwynir amrywiaeth barn, cawn ein dal weithiau yn yr anghydfod. Ymfalchiwn mewn cynnal safiad proffesiynol. O'n

profiad ni, unwaith y mae ymgynghoreion yn deall ein bod o ddifrif eisiau clywed ganddynt, derbyniwn dystiolaeth o ansawdd uchel gan gynnwys gan rai sydd â barn fwy radical ac a allai fel arall fod yn amheus ohonom.

5.27 Cofnodwn yr hyn a ddywedir wrthym mewn digwyddiadau ymgynghori gan ddefnyddio'r cofnod i fwydo i'n polisi terfynol. Yr un mor bwysig yw bod digwyddiad ymgynghori'n gyfle i ni roi cyhoeddusrwydd i'r papur ymgynghori ac annog pobl i ymateb iddo. Ond lle bo bosib, mae'n well gennym ddibynnu ar sylwadau ysgrifenedig, hyd yn oed rhai byr. Maen nhw'n cyflwyno barn fwy ystyriol yr ymgynghorai ar ôl iddynt gael amser i fyfrio, ac wedi'i chyflwyno yn eu geiriau eu hunain. Ar gyfer sefydliadau aelodaeth, mae ymateb ysgrifenedig yn rhoi cyfle iddynt gynnal ymgynghoriad mewnol eu hunain ymlaen llaw fel bod gennym ddarlun mwy llawn o farn eu haelodaeth. Os na allwn gael ymateb ysgrifenedig, gofynnwn am ganiatâd i rannu'r hyn a ddywedodd ymgynghoreion wrthym yn eu cyfarfodydd â ni.³⁹

Ymgynghori ar-lein

5.28 Roedd pandemig Covid yn her enfawr i ymgyssylltu â'r cyhoedd. Ar adegau, roedd cyfreithiau iechyd cyhoeddus a chanllawiau'r Llywodraeth yn golygu nad oedd yn bosib cynnal cyfarfodydd wyneb yn wyneb. Yn sydyn iawn, roedd yn rhaid i ni symud at ddigwyddiadau ar-lein. Hyd yn oed pan ganiateid cynnal cyfarfodydd eto, roedd yn anodd eu trefnu oherwydd bod y sefyllfa'n newid mor aml.

5.29 Roedd yn gymharol hawdd ail-greu cyfarfodydd dwyochrog drwy fideo-gynadledda. Roedd angen bod yn fwy arloesol gyda digwyddiadau mwy. Er enghraifft, y prosiect ar y gyfraith briodasau. Fe wnaethom greu cyfres o sgysiau fideo i egluro ein cynigion dros dro, pob un yn trafod materion o ddiddordeb i grwpiau penodol o randdeiliaid: Priodasau Anglicanaidd, priodasau crefyddol eraill, priodasau digrefydd, priodasau a gynhelir gan weinyddion annibynnol, y gwasanaeth cofrestru, a lleoliadau priodi. Cyhoeddwyd y sgysiau hyn ar YouTube a'u hyrwyddo ar ein gwefan. Roeddem yn annog ymgynghoreion i wyllo'r fideos cyn mynychu un o gyfres o ddigwyddiadau holi ac ateb byw drwy Microsoft Teams. Yn ystod y digwyddiadau hyn, rhoesom gyflwyniad byr i'r ymgynghoriad ac yna gallai'r ymgynghoreion deipio eu cwestiynau a'u sylwadau i opsiwn sgwrsio i'w hateb gan aelodau o dîm y prosiect.

5.30 Derbyniwn na all ymgynghori ar-lein gymryd lle ymgynghori wyneb yn wyneb yn llawn. Hyd yn oed gyda'r dechnoleg bresennol, nid yw sgwrs bob tro'n llifo mor llyfn ar sgrin cyfrifiadur neu ffôn clyfar. Mae peth o'r naturioldeb anffurfiol a geir wrth drafod wyneb yn wyneb, a'r arwyddion di-ciriau sy'n cyfrannu at sgwrs, yn cael eu colli ar-lein. Hefyd, nid yw digwyddiadau ar-lein ar gael i bawb: nid oes gan rai pobl gysylltiad i'r we⁴⁰ neu maen nhw'n methu â chymryd rhan am resymau eraill.

5.31 Ar y llaw arall, mae'r digwyddiadau ar-lein ar y cyfan wedi eu croesawu ac wedi rhoi manteision ar wahân i sicrhau ein bod yn aros yn gynhyrchol pan oedd y pandemig yn ei anterth. Roedd cyfranogwyr yn ein digwyddiadau holi ac ateb yn edrych yn fwy cyffyrddus na mewn rhai wyneb yn wyneb; yn fwy parod i ofyn cwestiynau am ein cynigion a'u beirniadu'n eofn. Gallai hyn fod oherwydd bod gan gyfranogwyr y dewis o aros yn ddienw neu oherwydd yr ymdeimlad mwy o ddatgysylltiad a roddir gan fforymau ar-lein. Gall technoleg hwyluso trafodaeth mewn ffyrdd eraill, er enghraifft drwy bleidleisio electronig sydyn neu drwy adael i gyfranogwyr gynnal sgysiau testun "blwch ochr" ar yr un pryd â'r brif sgwrs lafar. Mae manteision hygyrchedd hefyd: i bobl sydd heb yr amser na'r modd i deithio i ddigwyddiad wyneb yn wyneb, gall digwyddiad ar-lein apelio llawer mwy. Ac fel mater ymarferol, nid oes cyfyngiad technegol ar faint o bobl sy'n gallu cymryd rhan mewn digwyddiad ar-lein o'i gymharu â lleoliad ffisegol sydd ond yn dal hyn a hyn. Os yw cyflwyniad yn cael ei recordio, gall y rhanddeiliaid ei ail-chwarae fel bo'n gyfleus.

5.32 Wrth i ni ddod allan o'r cyfyngiadau iechyd cyhoeddus a welsom yn y blynyddoedd diwethaf, rydym wedi bod yn awyddus i gadw'r manteision y gall technoleg eu cynnig i ymgynghori. Mae'n glir, i lawer o'n ymgynghoreion, fod fideo-gynadleda wedi dod yn norm; mae'n opsiwn arferol erbyn hyn wrth drefnu cyfarfod. Os oes gan ein gwaith ddimensiwn rhyngwladol, o'n profiad ni mae gallu cynnal cyfarfodydd fideo-gynadleda ag unigolion mewn nifer o wahanol barthau amser wedi rhoi cyfle i ni siarad â llawer mwy o bobl nag a fyddai wedi bod yn bosib fel arall. Rydym wedi ymgynghori'n rhyngwladol ar nifer o brosiectau'n ymwneud â chyfraith fasnachol a thechnoleg newydd, er enghraifft ar gymroddeddu, asedau digidol, contractau clyfar, cwmnïau ymreolaethol datganoledig (DAO), a dogfennau masnach electronig. Roedd hyn ar ffurf cyfarfodydd unigol â rhanddeiliaid o awdurdodaethau eraill a chynnal sesiynau bwrdd crwn ar-lein i ymarferwyr ac academyddion ar

draws y byd. Enghraifft arall yw ein prosiect ar dystiolaeth mewn erlyniadau troseddau rhywiol pan drefnwyd cyfarfodydd ag academyddion ac ymarferwyr o Awstralia a Seland Newydd, a sesiwn bwrdd crwn ag academyddion o Ganada.⁴¹ Gyda'n prosiect awyrennau ymreolaethol, cawsom gyfarfod â chorff rheoleiddio awyrennau'r Unol Daleithiau, y Federal Aviation Administration, gyda chyfranogwyr ar draws yr UD yn ymuno yn yr alwad. Cynhaliwn hefyd ddigwyddiadau “hybrid” yn cyfuno cyswllt wyneb yn wyneb a fideo.

5.33 Mae'r defnydd mwy o ddulliau cyfarfod ‘o bell’ o ganlyniad i'r pandemig hefyd wedi ein gwneud yn fwy rhagweithiol wrth geisio barn grwpiau perthnasol ac adnabod dulliau mwy arloesol o gyfathrebu. Er enghraifft, ym myd codeiddwyr meddalwedd neu'r fasnach arian crypto, fe ddaethom o hyd i'r cyfryngau cymdeithasol a feddiannir gan y rhanddeiliaid hyn a'u defnyddio i estyn allan at unigolion am gymorth a gwybodaeth.

Ymatebion ymgynghoriad

5.34 Ceisiwn ei gwneud mor hawdd â phosib i bobl gyflwyno ymateb ysgrifenedig i ymgynghoriad. Ers rhai blynyddoedd cynigiwn yr opsiwn o gyflwyno ymateb i ymgynghoriad yn defnyddio llwyfan ymgynghori ar-lein a elwir yn Citizen Space. Mae'n wasanaeth poblogaidd ar gyfer ymgynghoriadau cyhoeddus. Ar ôl cael eu gwahodd i ddweud wrthym beth yw eu henw a gwybodaeth sylfaenol amdanynt eu hunain, cyflwynir pob cwestiwn wedi'i ddilyn gan flwch testun i ysgrifennu eu hateb. Os yw'r cwestiwn yn gofyn a ydynt yn cytuno â chynnig dros dro neu beidio, mae blychau “ydw” “nac ydw” ac “arall”. Gall defnyddwyr “gadw” eu hatebion drafft a dod yn ôl atynt nes ymlaen. Nid oes angen iddynt gofrestru cyfrif i wneud hyn. I rai ymgynghoreion, mae'r llwyfan ar-lein yn ei gwneud yn haws ymateb i ymgynghoriad. Gellir ymateb ar unrhyw ddyfais (Mac, cyfrifiadur neu ffôn clyfar) a dyfeisiwyd y ffurflenni i weithio â darllenwyr sgrin. Mae'r mwyafrif llethol o ymgynghoreion yn dewis defnyddio'r llwyfan i gyflwyno eu hymateb. Mae'r llwyfan hefyd yn cynnig manteision effeithlonrwydd sylweddol i'r Comisiwn drwy fod yn gallu derbyn ymatebion mewn fformat electronig unffurf sy'n gallu grwpio ymatebion ymgynghoreion yn ôl cwestiwn.

5.35 Er hynny mae rhai anafanteision i ddefnyddio llwyfan ar-lein. Mae cael ffurflen ar-lein yn cynyddu'r risg bod ymgynghoreion yn gweld y cwestiynau fel rhai sy'n gwahodd ymateb mwy didaro mwy addas ar gyfer arolwg. Er bod y llwyfan yn rhoi dolen i'r papur ymgynghori a'r crynodeb ac yn annog

ymgyngoreion i ddarllen y dogfennau'n gyntaf, gall ymgyngoreion fod yn fwy tebygol o ateb y rhestr o gwestiynau heb ymgysylltu â'r papur ymgynghori na'r crynodeb yn gyntaf. Drwy wneud hyn mae mwy o risg iddynt gamddeall y gyfraith bresennol a sut y mae'n gweithio, a'r rhesymau am ein cynigion dros dro. Yn ein hadroddiad ar y gyfraith briodasau, sylwom:

Ei bod yn ymddangos bod llawer o ymgyngoreion efallai ddim yn ymwybodol ein bod wedi cyhoeddi papur ymgynghori'n egluro'r gyfraith fel y saif ar hyn o bryd a'r problemau a arweiniodd at ein cynigion dros dro.⁴²

5.36 Nid oes un ateb i'r problemau hyn a gweithiwn yn gyson i geisio diwygio sut y gofynnwn y cwestiynau a sut y darparwn ganllawiau ar ymateb. Rydym yn parhau i groesawu ymatebion i ymgynghoriadau mewn unrhyw fformat, gan gynnwys e-bost a thrwy'r post.

Dadansoddi'r ymatebion i ymgynghoriad

5.37 Ar ôl i gyfnod ymgynghori ddod i ben, mae'r broses o ddadansoddi ymateb yr ymgyngoreion yn dechrau. Mae staff yn darllen pob ymateb yn llawn. Fel arfer, mae atebion ymgyngoreion yn cael eu grwpio gyda'i gilydd fesul cwestiwn, a'u trefnu'n thematig. Drwy gyfeirio at yr atebion i ymgynghoriad y gall staff y prosiect a'r Comisiynydd perthnasol – ac yn y pen draw'r Comisiynwyr gyda'i gilydd – drafod yr argymhellion polisi terfynol sydd i'w gwneud yn yr adroddiad.⁴³ Mae atebion ymgyngoreion yn aml yn codi ystyriaethau newydd ac ysgogi'r angen am fwy o ymchwil.

5.38 Fel y dywedwn ar ddechrau pob papur ymgynghori, mae ymatebion i ymgynghoriad yn “goleuo ein hargymhellion terfynol”⁴⁴; nid gorchymyn beth fydd yr argymhellion hynny. Nid yw papur ymgynghori byth yn rhoi barn ddiffiniol. Ymfalchïwn fel proffesiwn mewn bod â meddwl agored. Addaswn a newidiwn y farn, betrusgar hyd yn oed, a oedd gennym yn y cam ymgynghori'n aml. Yn ein prosiect ar gymalau eithrio i ymddiriedolwyr, er enghraifft, ystyriwyd i ddechrau rhyw fath o reoleiddio statudol cyn argymhell rheol ymarfer proffesiynol yn y diwedd. Wrth ganmol ein hadroddiad, dywedodd y Better Regulation Executive y byddai wedi bod yn hawdd iawn chwarae'n saff a deddfu. Yn hytrach, dywedodd fod y Comisiwn wedi gwrando ar bobl ar bob ochr i'r ddadl gan benderfynu ar ddull cymesur

seiliedig ar risg o ddelio â'r mater⁴⁵. Mae'n fater o rwystredigaeth i ni fod y wasg yn tueddu i ddisgrifio ein cynigion dros dro fel casgliadau.

Egwyddorion

5.39 Yn gyffredin â'r broses o greu polisi'n gyffredinol, mae dadansoddi ymatebion yn gofyn ymarfer barn ofalus a chryn dipyn o amser ac ymdrech. Nid yw'n bosib lleihau'r broses i reol neu fformiwla syml. Ond mae rhai egwyddorion cyffredinol a ddilynwn i'n tywys.

5.40 Y gwerth mwyaf a enillwn o ymatebion i ymgynghoriad yw'r rhesymu sydd ynddynt. Gall un ymateb darbwyllog i ymgynghoriad newid cyfeiriad dadansoddiad yn llwyr: mae pwynt da'n bwynt da, o ba le bynnag y daw.

5.41 Ar y llaw arall, rhown bwysau i bwy yw ein ymgynghoreion. Nid yw hyn oherwydd rhagfarn o blaid grŵp penodol na thuedd i ragfarnu gwerth ymateb ar sail pwy a gyflwynodd yr ymateb. Ond rydym yn cydnabod y gall ymateb wedi'i oleuo gan brofiad a gwybodaeth berthnasol fod yn fwy darbwyllog na rhai sydd ddim. Fel y byddid yn ei ddisgwyl, mae cyfreithwyr wrth eu gwaith ac academyddion cyfreithiol wedi cyfrannu'r wybodaeth a'r profiad hwnnw ers llawer dydd. Ond gall profiad a gwybodaeth ddod o amrywiol ffynonellau: gan wneuthurwyr cerbydau wrth ymateb i'n hymgynghoriad ar gerbydau awtomataidd, i grwpiau cymorth dioddefwyr wrth ymateb i'n hymgynghoriad ar gam-drin delweddau rhywiol. Mae gan yr arbenigwr mwyaf nodedig yn y maes hawl i gael eu trin gyda pharch dyledus o'i gymharu â'r amatur gyda barn gref. Ond mae'r pwysau a roddir i sylwadau hefyd yn nodweddiadol o'u hansawdd.

5.42 Mae gwybodaeth a phrofiad proffesiynol yn tueddu i fod yn llai perthnasol gyda materion sy'n sgiwio mwy tuag at bolisi "pur": er enghraifft pan ofynnwyd am y ffioedd y dylid eu codi am briodasau i bobl sy'n derfynol wael.⁴⁶ Yn yr achosion hyn, mae profiad byw aelod o'r cyhoedd yn cario mwy o bwysau na barn theoretig gan arbenigwyr cyfreithiol. Mewn prosiect o sensitifrwydd cymdeithasol fel troseddau casineb, mae'r ymateb yn amrywio'n aruthrol. Gall unigolion a fu'n ddioddefwyr adrodd eu hanes i ni, gyda chyfle i wneud hynny gan gadw eu hunain yn ddiennw. Gall grwpiau cynrychiadol gyflwyno tystiolaeth feintiol neu ansoddol a dadansoddiad cyfreithiol manwl. Mae peth o'r dystiolaeth fwyaf defnyddiol yn ymwneud ag atebion posib a sut y gallent weithio.

5.43 Mae ymatebion gan sefydliadau cynrychiadol yn debygol o gofnodi barn llawer mwy o randdeiliaid nag ymatebion gan unigolion. Mae hyn yn arbennig o wir os yw'r ymateb wedi'i oleuo gan ymgynghori mewnol gan y sefydliad. Fodd bynnag ni thybiwn y bydd gan bob aelod o sefydliad cynrychiadol farn sy'n union gyson â'r farn a fynegir yn ymateb y sefydliad i'r ymgynghoriad. Gall ymatebion sefydliadol fod wedi cael eu llunio drwy gyfaddawd ymhlith aelodau'r sefydliad fydd efallai'n anghytuno neu'n teimlo rhywfaint o amwysedd am sylwadau terfynol y sefydliad. Mae sefydliadau cynrychiadol weithiau'n nodi'r gwahaniaeth barn ymhlith eu haelodau'n glir. Felly ni all y pwysau a briodolir i ymateb gan sefydliad cynrychiadol ddeillio'n llwyr o faint ei aelodaeth. Ni fydd ymateb gan sefydliad sydd â mil o aelodau, ar unrhyw ystyr, fod yn werth mil gwaith mwy nag ymateb unigolyn. Ond credwn ei bod yn iawn i ni gydnabod pwysau ymateb y gellir dweud iddo gael ei gymeradwyo gan etholaeth ehangach.

5.44 Mae hefyd yn berthnasol ystyried pwy'n union yw'r ymgynghoreion wrth feddwl am sut i greu consensws. Mae ein dadansoddiad yn creu cyfuniad o ymatebion, gan rannu'r ymatebion yn ôl sector yn aml. Gall y prif faterion sy'n destun anghytundeb gyfateb i grwpiau penodol. Gallai hyn awgrymu llwybr tuag at eu datrys. Eglurwn ym Mhennod 6 y ceisiwn, gymaint ag y bo modd, greu polisi a gefnogir yn eang gan randdeiliaid.⁴⁷

5.45 Bydd ystyriaethau arbennig wrth ymgysylltu â grwpiau penodol o ymgynghoreion. Fel un o gonglfeini'r wladwriaeth, rhaid i'r farnwriaeth fod yn ddiduedd. Gall felly fod yn anodd i'r farnwriaeth fynegi barn am ymgynghoriad gan y Llywodraeth oherwydd y gallai gael ei gweld fel bod yn mynegi barn am fater gwleidyddol ac un a allai maes o law ddod o flaen barnwr er mwyn dyfarnu arno. Ar y llaw arall, mae llawer o faterion y bydd gan y farnwriaeth farn amdanynt, er enghraifft yng nghyswllt prosiect diwygio'r gyfraith sy'n ymwneud â rheolau llys. Mae gan farnwyr brofiad technegol unigryw'n ogystal ag arbenigedd mewn deall sut y mae'r gyfraith yn gweithio'n ymarferol.⁴⁸

5.46 I'r Comisiwn, mae gallu casglu barn barnwyr yn hynod bwysig. Un o fanteision swydd y Cadeirydd fel uwch-farnwr yw y gall fod yn bont rhwng y Comisiwn a'r farnwriaeth. Gall barnwyr unigol gynnig barn werthfawr am arferion dydd i ddydd y llysoedd ac effaith debygol unrhyw newid i'r rheolau. Pan dderbyniwn eu barn, nid ydym fel arfer yn eu priodoli i unigolion

penodol. Yn hytrach, dywedwn “dywedodd farnwr Llys Sirol wrthym...”. Weithiau mae cymdeithasau barnwyr yn cyflwyno ymatebion ffurfiol y maen nhw’n fodlon i ni eu cyhoeddi. Er enghraifft, yn y gorffennol cawsom sylwadau ysgrifenedig ar faterion o gyfraith droseddol gan Gyngor Barnwyr Cylchdaith EF. Rydym hefyd weithiau’n derbyn sylwadau ysgrifenedig gan yr uwch-farnwriaeth. Ond cawn fudd hefyd o farn ehangach yr uwch-farnwriaeth am faterion polisi cyfreithiol a barnwrol ehangach. Yn y pen draw, mater i’r farnwriaeth yw penderfynu ym mhob achos sut y maen nhw am ymateb ac a ydynt am i farn ffurfiol gael ei phriodoli iddynt.⁴⁹

5.47 Mae ffiniau ein hymgyngghoriadau’n cael eu penderfynu gan gwmpas y prosiect yn unol â’n cylch gorchwyl. Er hynny, ni anwybyddwn ymatebion sy’n cyfeirio at faterion sydd y tu allan i gwmpas y prosiect. Os yw thema neu themâu cyffredin yn codi, gallwn dynnu sylw atynt yn yr adroddiad terfynol, nid lleiaf oherwydd y gallent fod yn arwydd bod angen diwygio mewn maes cysylltiedig. Ond yn y pen draw, ni allwn wneud argymhellion ar faterion sydd y tu allan i’r mandad a gawsom wrth dderbyn prosiect.

5.48 Goblygiad y gwerth a roddwn ar y rhesymu mewn ymatebion i ymgynghoriad yw nad yw ymgynghori byth yn fater syml o gyfrif nifer yr ymatebion sy’n cytuno â’n cynigion dros dro, o’i gymharu â faint sy’n anghytuno â’n cynigion. Rydym, wrth gwrs, yn nodi’r niferoedd a gall hyn ddylanwadu ar ba bolisi a luniwn. Ond fel mater o egwyddor, nid pleidlais yw ymgynghori. Gweithredwn broses ansoddol o ddadansoddi cyfreithiol, nid proses feintiol, ac mae’r ymatebion yn cael eu “pwysoli nid eu cyfrif”. Ac fel mater o ymarferoldeb, ni ddyluniwn unrhyw ymgynghoriad i gasglu sampl ystadegol gynrychiadol o safbwyntiau, p’un ai gan grwpiau penodol neu’r cyhoedd yn gyffredinol.⁵⁰

5.49 Mae angen i’r broses o ddadansoddi ymatebion ymgynghorol gael ei chynnal mewn ffordd sy’n sicrhau tryloywder. Mae’n bwysig i randdeiliaid weld y rhesymu sydd wrth wraidd y polisïau a luniwn ac sy’n arwain at ein hargymhellion. Mae hyn yn cynnwys nodi’n glir yn ein cyhoeddiadau pam fod barn a fynegwyd gan ymgynghoreion yn cael ei derbyn neu beidio. Mae ein papurau ymgynghori’n egluro i ymgynghoreion y gallai eu hymatebion gael eu cyhoeddi ac os nad yw rhywun eisiau i’w gwybodaeth gael ei datgelu, bod yn rhaid gwneud cais arbennig am gyfrinachedd.

5.50 Nid yw'r egwyddorion hyn yn newydd. Maen nhw'n unol ag arferion hirsefydlog y Comisiwn. Fodd bynnag, mae sut yr ymdriniwn ag ymatebion wedi dod o dan y chwyddwydr yn dilyn ymgynghoriadau proffil uchel diweddar. Mae nifer o ymgynghoriadau diweddar wedi denu nifer fawr o ymatebion, yn enwedig gan y cyhoedd. Cawsom dros fil o ymatebion i'n hymgynghoriad ar ryddfrenio lesddaliadau; dros 500 i'n hymgynghoriad ar gyfunddaliadau; dros 1,200 i'n hymgynghoriad ar ddiogelu data swyddogol; bron i 2,500 i'n hymgynghoriad ar droseddau casineb; dros 600 i'n hymgynghoriad ar eni plant dros eraill; a dros 1,600 i'n hymgynghoriad ar briodasau. Mewn rhai achosion, oherwydd bod rhai o'r ymatebion hyn gan grwpiau'n cynrychioli nifer fawr o unigolion, roedd y nifer o unigolion a oedd yn ymateb yn llawer iawn uwch.

Ymatebion templed

5.51 Rydym o hyd yn falch o dderbyn ymateb sylweddol i'n hymgynghoriadau. Mae'r ffaith bod miloedd o bobl eisiau gwneud sylw ar ein cynigion yn arwydd o bwysigrwydd ein gwaith i gymdeithas. Ond rydym er hynny'n ymwybodol o'r risg nad yw sampl fwy o reidrwydd yn cyfateb i farn gyhoeddus ehangach. Gall fod tuedd i ddethol rhai grwpiau'n fwy nag eraill. Gall gwneuthuriad y boblogaeth ymgynghori adlewyrchu ein bod yn fwy llwyddiannus yn cyrraedd rhai grwpiau o randdeiliaid nag eraill. Gall rhai sy'n anfodlon â'n cynigion dros dro fod yn fwy tebygol o ymateb i'r ymgynghoriad na rhai sy'n fodlon â'n cynigion. A gallai adlewyrchu cryfder cymharol effaith "caseg eira" ymhlith gwahanol fathau o randdeiliaid⁵¹.

5.52 Mae'r effaith "caseg eira" wedi'i gweld mewn rhai ymgynghoriadau lle y defnyddiodd gyfran helaeth o'r ymatebwyr dempled safonol wedi'i ddarparu gan randdeiliad arall. Digwyddodd hyn gyda'r ymgynghoriad ar eni plant dros eraill. Gallai grŵp ymgyrchu, er enghraifft, addasu cwestiwn yn ein papur ymgynghori a'i anfon allan ar ffurf holiadur byr i'w haelodau. Yn aml iawn, mae cwestiwn a ofynnwyd yn strategol yn cael ei addasu i gymell dim ond un ateb: "ie cytunwn" neu "na, anghytunwn (yn chwyn)". Neu bydd rheswm templed dros gytuno neu wrthwynebu'n cael ei ddarparu. Mae aelodau'r grŵp yna'n cael eu cyfarwyddo i lenwi ac anfon eu holiadur eu hunain atom. Gyda rhai prosiectau derbyniwn gannoedd lawer o ymatebion templed fel hyn. Os daw'r ymatebion gan grŵp ymgyrchu gyda barn gref, gallai fod gennym 500 yn union yr un fath a phob un yn dweud – yn uchel iawn – "na". Fel yr eglurwn ym mharagraff 6.47 uchod, nid yw ein polisi

wedi'i benderfynu ar sail nifer feintiol o ymatebion. Eglura ein hadroddiad ar eni plant dros eraill sut y deliwn ag ymatebion templed:

Nid yw derbyn canran fawr o ymatebion ar sail y templed yn penderfynu beth fydd ein hargymhellion ar gyfer diwygio. Ystyriwn farn pawb sy'n ymgysylltu â'r pwnc ac sy'n anfon ymateb atom. Ystyriwn hefyd fod rhai ymatebion, er enghraifft rhai a dderbyniwn gan gyrff cynrychiadol, yn cynrychioli barn aelodau'r sefydliad hwnnw, a allai fod yn niferus, ac sydd wedi dibynnu ar ymateb eu sefydliad i gyfleu eu barn, yn lle anfon ymatebion unigol.⁵²

5.53 Ni anogwn randdeiliaid i ddefnyddio atebion templed neu hyd yn oed i addasu atebion templed yn eu geiriau eu hunain. Mae'n fwy defnyddiol i ni glywed barn a phrofiadau personol ymgynghoreion, hyd yn oed rhai byr neu sydd ond yn ateb rhai o'n cwestiynau. Oherwydd edrychwn yn bennaf ac yn y lle cyntaf ar y rhesymu a roddir mewn ymateb; mae'n gymharol ddi-fudd derbyn ymateb "ie / ydw / oes" neu "na / nac ydw / nag oes", neu fod rhesymau templed yn cael eu hailadrodd neu aralleirio droeon. Ond ystyriwn farn pob unigolyn sy'n ymgysylltu â'r pwnc ac sy'n anfon ymateb atom. Pan dderbyniwn ymatebion templed, ceisiwn ennill pob dealltwriaeth ohonynt. Gall ymgyrch ysgrifennu gydgyssylltiedig ddweud yn gyfreithlon wrthym fod nifer o unigolion yn teimlo'n ddigon cryf am bwnc i roi amser i ymateb i'n hymgynghoriad.

5.54 Gall templed a baratowyd yn ofalus gan sefydliad er mwyn casglu barn, mewn ffordd hygyrch, unigolion a allai fel arall fod yn anymwybodol o'n hymgynghoriad, gyfrannu gwybodaeth a thystiolaeth ddefnyddiol. Gyda'r prosiect ar gam-drin delweddau rhywiol, er enghraifft, cysylltodd yr ap canlyn a rhwydweithio cymdeithasol Bumble â ni dros y cyfnod ymgynghori gan gyflwyno ymateb yn cynnwys canfyddiadau arolwg a gynhaliwyd yn holi barn eu defnyddwyr. Roedd eu harolwg wedi cael dros fil o ymatebion. Nid oedd cwestiynau'r arolwg yr un fath yn union â rhai ein hymgynghoriad ond roeddem yn gallu defnyddio'r ymatebion i'r arolwg i fwydo mewn i gwestiynau penodol. Fe wnaethom ddyfynnu o ganlyniadau eu harolwg droeon yn yr adroddiad terfynol⁵³.

Ymatebion sy'n amherthnasol i'r ymgynghoriad

5.55 Mae heriau eraill ynghlwm â chyrraedd cynulleidfa sy'n llai cyfarwydd â sut y gweithiwn. Mae'r rhain yn ymwneud â natur yr ymatebion a dderbyniwn. Fel yr eglurwn uchod, gall defnyddio ffurflenni ymateb o'r we leihau dealltwriaeth o'r gyfraith bresennol a'i phroblemau cysylltiedig a arweiniodd at ddatblygu ein cynigion dros dro.⁵⁴ Gall bod yn anghyfarwydd â chwmpas ein gwaith hefyd olygu bod atebion i ymgynghoriad yn galw am ddiwygiadau na allwn eu hargymell. Yn ein hadroddiad ar ryddfrenio lesddaliadau, derbyniwyd nifer o'r sylwadau hyn, gan gynnwys lleiafrif sylweddol o lesddeiliaid a oedd yn galw arnom i ddileu'r system lesddaliadau, ond roedd hyn y tu allan i'n cylch gorchwyl.

5.56 Gall dadansoddi ymatebion fod yn arbennig o anodd os yw ymgynghoreion yn ymwrthod â gosodiad sylfaenol yr ymgynghoriad. Er enghraifft, roeddem yn egluro yn ein hadroddiad ar droseddau casineb bod llawer o'r unigolion a ymatebodd heb ateb ein cwestiynau'n uniongyrchol oherwydd eu bod yn chwyrn yn erbyn cyfreithiau troseddau casineb yn llwyr, neu unrhyw ehangu ar y rhai presennol.⁵⁵ Roedd ymgynghoreion a oedd yn erbyn cyfreithiau troseddau casineb hefyd yn ymwrthod â chynigion y byddid yn disgwyl yn rhesymegol iddynt fod yn eu cefnogi, fel cyflwyno mesurau i ddiogelu rhyddid mynegiant. Mae'r math yma o sylw ar ymgynghoriad yn gofyn am ddadansoddiad mwy aml-weddog sy'n cydnabod y pryderon sy'n ysgogi atebion yr ymgynghoreion, hyd yn oed os yw'r rhesymu'r atebion hynny'n ymddangos i fod yn anghyson. Yn ein hargymhellion terfynol ar droseddau casineb, roedd y dull hwn o ddadansoddi wedi ein hannog i fod yn fwy pwyllog wrth ddiwygio o'i gymharu â rhai o'r cynigion dros dro yn ein papur ymgynghori. Ond ni wnaeth ein hatal rhag gwneud argymhellion penodol dim ond oherwydd nad oedden nhw'n mwynhau cefnogaeth mwyafrif y rhai a ymatebodd.

5.57 Ni arweiniodd yr un o'r profiadau hyn at i ni gwestiynu ein hymrwymiad i ymgynghori mor eang â phosib. Yn amlwg mae pobl yn awyddus iawn i rannu eu barn am ddiwygio'r gyfraith â ni ac rydym eisiau meithrin yr awydd hwnnw. Ond rydym yn awyddus i dywys brwdfrydedd y cyhoedd i ymgysylltu â'n gwaith yn y ffordd sy'n bwydo'n fwyaf effeithiol i'r polisïau a luniwn. Un ffordd o wneud hyn yw sicrhau bod pobl yn deall cwestiynau ein hymgyngoriadau ar-lein yn hawdd. Gweithiwn i sicrhau bod ein cwestiynau ymgynghori'n cael eu gofyn mewn ffordd sy'n

gwneud synnwyr i rywun sydd ond yn edrych ar y llwyfan ar-lein yn hytrach na'n darllen unrhyw destun ategol. Yn y dyfodol efallai y gellir defnyddio technoleg i gynorthwyo staff i ddadansoddi atebion ymgynghorol yn fwy effeithlon, heb ddisodli'r farn ofalus a gyfrannir gan arbenigwyr diwygio'r gyfraith i'r broses. Ac mae'n fwy o ddyletswydd nag erioed i ni egluro'n ofalus sut yr ydym wedi ystyried ymatebion i ymgynghoriad, yn enwedig os argymhellwn opsiwn diwygio nad oedd y mwyafrif yn ei fegnogi.

Ymgynhori atodol

5.58 Ni ystyriwn fod diwedd y cyfnod ymgynghori'n ddiwedd ar y broses o wrando. Yn aml iawn, rydym yn parhau i gael cyswllt anffurfiol â rhanddeiliaid tan fyddwn yn gorffen gweithio ar brosiect. Gallai hyn gynnwys gofyn am eglurhad pellach neu ofyn i randdeiliad ehangu ar eu sylwadau ysgrifenedig, neu brofi ein syniadau am bolisi ymhellach wrth iddynt ddatblygu'n dilyn derbyn ymatebion pobl.

5.59 Weithiau, mae'r broses ymgynghori'n tynnu sylw at fylchau sy'n gofyn i ni ymgynghori ymhellach â grwpiau targed. Wrth ymgynghori ar ddiwygio Deddf Cofrestru Tir 2002, gofynnwyd cwestiynau am fwynau a mwynloddiau ond ni chawsom ymateb gan ymgynghoreion sy'n ymarfer yn bennaf yn y sector mwynloddiau a mwynau. Penderfynwyd felly cynnal trafodaethau ôl-ymgynghori â dau randdeiliad oedd yn arbenigwyr yn y maes hwn⁵⁶.

5.60 Yn ein prosiect ar y gyfraith elusennau, cododd yr ymatebion faterion nad oeddem wedi eu rhagweld wrth ymgynghori i ddechrau. Daethom i'r casgliad mai'r ffordd orau o ymdrin â'r materion hyn oedd drwy gyhoeddi papur ymgynghori atodol a chynnal ymgynghoriad cyhoeddus arall.⁵⁷ Digwyddodd hyn gyda'n prosiect cymrodeddu hefyd. Bryd hynny roedd yr ymgynghoriad nid yn unig wedi adnabod pwnc trafod newydd ond wedi cynhyrchu gwahaniaeth barn bron gyfartal am ddau fater arbennig o ddadleuol. Arweiniodd hyn at i ni adolygu ein cynigion a datblygu ein dadansoddiad, a'u cyflwyno mewn ail bapur ymgynghori.⁵⁸ Yn anochel, mae hyn yn tueddu i achosi oedi i gynnydd prosiect. Mae risg hefyd o "flinder ymgynghori" o orfod mynd yn ôl at y rhanddeiliaid mor fuan ar ôl iddynt roi eu hamser mor hael i rannu eu barn â ni. Mae angen pwyso a mesur

y ffactorau hyn yn erbyn manteision ymgynghori atodol i benderfynu a fyddai'n werth ei wneud.

Sicrhau ymgysylltiad y cyhoedd

Cyhoeddiadau cryno

5.61 Oherwydd bod papurau ac adroddiadau ymgynghori mor ganolog i sut yr ymgysylltw'n â rhanddeiliaid, ysgrifennwn ein cyhoeddiadau i fod mor hawdd i ddarllenwyr lleyg eu deall â phosib. Anogwn bawb sydd â diddordeb yn ein gwaith i'w darllen. Ond derbyniwn nad oes gan bawb yr amser na'r awydd i ddarllen dogfennau mor swmpus. Ni all pawb gymryd rhan yn ein digwyddiadau ymgynghori ychwaith.

5.62 Un ffordd y byddwn yn pontio'r bwlch â chynulleidfa ehangach yw drwy gyhoeddi dogfennau byrrach sy'n crynhoi ein papurau ac adroddiadau ymgynghori. Nid oes "un esgid i ffitio pawb" gyda dogfennau cryno, sydd wedi eu teilwrio i'r pwnc dan sylw a'r gynulleidfa debygol. Er enghraifft:

- 1 un ddogfen gryo bwrpasol fel y ddogfen 26 tudalen oedd yn atodi ein hadroddiad 502 tudalen ar gam-drin delweddau rhywiol;
- 2 dogfen gryo o ddau wahanol hyd, fel gyda'n crynodeb 32 tudalen a'n trosolwg 4 tudalen a gyhoeddwyd i atodi ein hadroddiad 292 tudalen ar gerbydau awtomataidd;
- 3 gwahanol grynodbau wedi eu targedu at gynulleidfaoedd penodol, er enghraifft pan gyhoeddwyd crynodeb cyffredinol i atodi ein papur ymgynghori ar ryddfrenio lesddaliadau, a thrwy grynodbau byrrach o beth y byddai ein cynigion yn ei olygu i lesddeiliaid tai, lesddeiliaid fflatiau, a rhydd-ddeiliaid; a
- 4 crynodebau hawdd-darllen,⁵⁹ a gyhoeddwyd i atodi ein papurau ymgynghori ar droseddau casineb, geni plant dros eraill, galluedd meddyliol ac amddifadu o ryddid.

5.63 Y nod yw cyfleu byrdwn ein cynigion neu argymhellion dros dro ond gan adael allan llawer o'r rhesymu cefndirol sydd yn y "rhiant" gyhoeddiad. Gwyddom mai'r crynodeb, i lawer o randdeiliaid, fydd y pwynt cyswllt cyntaf â'n gwaith neu hyd yn oed yr unig un. Ysgrifennir y crynodeb gan ben-Gomisiynydd y prosiect a thîm y prosiect. Maen nhw'n gweithio'n galed i sicrhau bod y crynodebau'n rhoi dealltwriaeth dda i'r darllenwyr o'r

materion yr ymgynghorwn arnynt, neu o'r diwygiadau a argymhellwn, gan gyfeirio darllenwyr at y manylion yn y papur ymgynghori llawn. Droeon yn ddiweddar rydym wedi gweithio gyda dylunwyr proffesiynol i greu dogfennau cryno'n cynnwys delweddau, ffeithluniau a darluniadau sy'n cyfleu ein syniadau'n fwy cryno.⁶⁰

Cwestiynau ymgynghori symlach

5.64 Gwyddom hefyd fod yr holl gwestiynau ymgynghori a ofynnwn yn gallu cymell rhai pobl i beidio ag ymateb. Nodwn yn glir bob amser fod ymgynghoreion yn rhydd i ateb gymaint neu gyn lleied o'r cwestiynau ag y dymunent. Ond mae'n ddealladwy y gall meddwl am ateb rhestr hir o gwestiynau gael effaith ataliol. I'w gwneud yn haws i bobl gael rhannu eu barn, rydym wedi arbrofi â chynnig cyfres fyrrach arall o gwestiynau ymgynghori craidd yng nghrynodeb y papur ymgynghori.⁶¹

5.65 Roedd ein papur ymgynghori ar gam-drin delweddau rhywiol, er enghraifft, yn gofyn 47 cwestiwn ynghyd â 17 o "gwestiynau ymgynghori cryno" yn y ddogfen gryno. Roedd cwestiynau ar rai pethau wedi eu symleiddio a'u cywasgu: roedd ein tri chwestiwn "sawl rhan" ar bwy sy'n gyfrifol am rannu delweddau rhywiol wedi eu cywasgu'n un cwestiwn yn y crynodeb. Ac fe wnaethom adael allan rhai cwestiynau'n llwyr, er enghraifft am argaeledd "mesurau arbennig" wrth roi tystiolaeth yn y llys. Yn ein gwaith ar ryddfrenio lesddaliadau, yn lle darparu fersiwn gryno o'r prif bapur ymgynghori, penderfynwyd cyhoeddi arolwg wedi'i dargedu'n benodol at lesddeiliaid i gasglu eu profiadau o'r broses ryddfrenio.

5.66 Nid yw darparu cwestiynau ymgynghori symlach yn y crynodeb neu mewn arolwg atodol fod yn briodol i bob prosiect. Gallai fod risg bod darllenwyr yn cael yr argraff nad oes mantais mewn ymateb i'r ymgynghoriad llawn, er gwaethaf unrhyw ddatganiad a wnawn i'r gwrthwyneb. Ond parhawn i gredu y gallai rhoi opsiwn i randdeiliaid o ymateb yn fwy cryno fod yn ddefnyddiol i wneud ein gwaith yn fwy hygyrch. Yn ein prosiect ar gam-drin delweddau rhywiol, derbyniwyd chwe gwaith yn fwy o ymatebion i'n papur ymgynghori cryno nag i'r ymgynghoriad llawn, a chyfanswm o 354 o ymatebion. Cawsom dros 1,500 o ymatebion i'n harolwg o lesddeiliaid, a hynny ar ben y mil a mwy o ymatebion i'n prif ymgynghoriad ar ryddfrenio lesddaliadau. Mae'n hynod bwysig nad yw nifer yr ymatebion yn cyfyngu ar amrywiaeth y lleisiau y clywn ganddynt. Rydym yn awyddus i osgoi'r

risg y rhybuddiodd Dyson yn ei chylch o “fwlch rhwng ymddygiad y bobl gyffredin a’r cyfreithwyr sy’n ysgrifennu eu cyfreithiau”⁶².

Cyfieithu i’r Gymraeg

5.67 Rydym yn cyfieithu ein papurau a’n hadroddiadau ymgynghori i’r Gymraeg yn unol â chynllun categoreiddio yn ein polisi iaith Gymraeg.⁶³ Yn fyr, mae’n golygu ein bod yn cyfieithu papurau ac adroddiadau ymgynghori’n llawn bob tro os ydynt ond yn ymwneud â’r gyfraith yng Nghymru.⁶⁴ Os oes gennym siaradwyr Cymraeg mewnol, darparwn gynnwys ychwanegol yn Gymraeg i randdeiliaid mewn prosiectau “Cymru’n unig”, er enghraifft drwy gyfieithu’r tudalennau ymgynghori ar-lein. Ar gyfer ymgynghoriadau sy’n ymwneud â’r gyfraith yng Nghymru a Lloegr, neu a dargedir at gynulleidfa ehangach, byddwn efallai ond yn cyfieithu’r dogfennau cryno, gan ddibynnu ar gymhlethdod y maes cyfraith.

Dulliau eraill o gyfathrebu

5.68 Mae cyhoeddiadau cryno a dulliau symlach o ofyn cwestiynau ymgynghori’n rhan o’n strategaeth ehangach i gyfathrebu ein gwaith i’r byd. Dim ond un agwedd ar ein hymrwymiad i fod yn dryloyw yw cyfathrebu â’r cyhoedd. Mae’n hollol iawn i ni, fel corff cyhoeddus, wneud ymdrechion i sicrhau bod pobl yn gwybod beth a wnawn ar eu rhan. Mae cyfathrebu da’n helpu i ysgogi mwy o ymgysylltu â’n hymgyngghoriad ac yn creu momentwm i helpu i weithredu ein hargymhellion unwaith y cyhoeddir adroddiad.

5.69 Mae’r Comisiwn yn cyflogi Rheolwr Cyfathrebu sy’n gweithio gyda Chomisiynwyr a staff prosiectau i ddyfeisio strategaeth gyfathrebu ar gyfer pob prosiect. Mae’r strategaethau’n cael eu teilwrio i bwnc y prosiect. Dros fywyd pob prosiect, cynhyrchwn restr gyswllt o randdeiliaid, sy’n cynnwys pawb a fu’n rhan o’r broses ymgynghori. Rydym bob amser yn ddiolchgar i randdeiliaid sy’n gallu codi ymwybyddiaeth o’n gwaith drwy eu sianeli eu hunain. Mae ein Rheolwr Cyfathrebu’n cydlynu â rheolwyr cyfathrebu eraill yn yr adran berthnasol o’r Llywodraeth. Mae’n gyffredin i straeon newyddion a bostiwn ar ein gwefan, yn enwedig wrth lansio ymgynghoriad neu gyhoeddiad, yn cynnwys sylw gan y Gweinidog sy’n gyfrifol am y maes cyfraith sydd gennym mewn golwg.

5.70 Dosbarthwn ddatganiad i’r wasg i gyd-fynd â chyhoeddiadau, gan helpu newyddiadurwyr i grynhoi’r materion cymhleth a drafodwn, ac i osgoi

cam-adrodd. Gyda phrosiectau Cymru'n unig, mae datganiadau i'r wasg yn cael eu cyfieithu i'r Gymraeg. Mae gan ein cyhoeddiadau enw da am gael eu hadrodd gan y cyfryngau print cyffredinol ac arbenigol, sy'n adlewyrchu ehangder y diddordeb yn ein gwaith.⁶⁵ Yn aml iawn mae Comisiynwyr a staff yn ysgrifennu erthyglau i'r wasg sy'n rhoi cyfle i ni egluro ein gwaith i gynulleidfâ'r cyhoeddiad yn ein geiriau ein hunain.⁶⁶ Mae Comisiynwyr yn derbyn hyfforddiant proffesiynol ar y cyfryngau i'w helpu yn eu rôl fel "wyneb" cyhoeddus ein gwaith. Mae'r Comisiynwyr yn cael eu holi ar radio a theledu gan ddarparu podlediadau i egluro ein prosiectau a chreu diddordeb ar gyfer ymgynghoriadau.⁶⁷

5.71 Er bod llawer o'n gwaith cyfathrebu'n troi o gwmpas prosiectau a chyhoeddiadau prosiect, rydym yn awyddus i siarad yn fwy cyffredinol am ein gwaith, gan gynnwys yn rhyngwladol. Dyma rai enghreifftiau.

- 1 Mae Comisiynwyr yn rhoi darlithoedd mewn cynadledau academiaidd a digwyddiadau proffesiynol eraill.⁶⁸ Maen nhw hefyd yn cyfrannu at ystod eang o ddigwyddiadau eraill sy'n gysylltiedig â'u harbenigedd.⁶⁹
- 2 O bryd i'w gilydd mae Cadeirydd y Comisiwn yn rhoi tystiolaeth i Bwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder.⁷⁰ Mae Comisiynwyr eraill yn rhoi tystiolaeth i Bwyllgorau Dethol eraill ac i Bwyllgorau Senedd Cymru ar sail *ad hoc*.⁷¹
- 3 Mae ein staff wedi cynnal gweithdai "Model Comisiwn y Gyfraith" i bobl ifanc yn elusen symudedd cymdeithasol Big Voice a'n Comisiynwyr wedi siarad â disgyblion chweched dosbarth am ddiwygio'r gyfraith.
- 4 Mae'r Cadeirydd yn aml yn mynychu cynhadledd flynyddol Adran Gyfreithiol y Llywodraeth ar gyfer myfyrwyr ac eraill o gefndiroedd difreintiedig sydd â diddordeb mewn gweithio i Wasanaethau Cyfreithiol y Llywodraeth.
- 5 Mae'r Cadeirydd a'r Comisiynwyr wedi siarad yn rhyngwladol am waith y Comisiwn. Mae digwyddiadau diweddar yn cynnwys pan fynychodd y Cadeirydd a'r Athro Penney Lewis sesiwn o'r French Assemblée Nationale i siarad am drechu gwahaniaethu.⁷² Siaradodd yr Athro Lewis yn Gibraltar mewn sesiwn o Gynhadledd Seneddwr Merched y Gymanwlad Ynysoedd Prydain ac Ardal Môr y Canoldir ar ddeddfu yn erbyn niwed ar-lein.⁷³ Mynychodd

yr Athro Nick Hopkins yr Ail Fforwm Rhyngwladol ar Eni Plant Dros Eraill yn ninas Copenhagen⁷⁴ gan siarad, ynghyd â Matthew Jolley, am ddiwygio'r gyfraith a gwaith y Comisiwn ar gyfraith teulu yn lansiad swyddogol y Nordic Centre for Comparative and International Family Law (NorFam) ym Mhrifysgol Aalborg.⁷⁵

5.72 Mae gennym bresenoldeb gweithredol ar X (Twitter o'r blaen) a LinkedIn lle y hyrwyddwn ein gwaith.⁷⁶ Mae gan ein cyfrif ar X dros 23,000 o ddilynwyr, ac yn y 12 mis hyd at ddiwedd Awst 2022 cawsom 593,00 o argraffau.⁷⁷

5.73 Mae ein gwefan yn cynnwys gwybodaeth fanwl am ein holl waith.⁷⁸ Mae gan bob prosiect tudalen gwe'n dangos ym mha gam y cyrhaeddodd yn ei gylch bywyd a manylion cyswllt tîm y prosiect. Mae hefyd yn cynnwys archif o'n holl gyhoeddiadau.

5.74 Ar gyfer defnyddwyr iaith Gymraeg, mae gan y wefan adran yn Gymraeg gyda manylion craidd gwaith y Comisiwn a manylion ei holl brosiectau a allai effeithio ar y gyfraith yng Nghymru. Mae hefyd yn cynnwys dolenni i fersiynau ar-lein o'n cyhoeddiadau yn Gymraeg.⁷⁹ Ar gyfer prosiectau Cymru'n unig, mae tudalen gwe'r prosiect hefyd wedi'i chyfieithu i'r Gymraeg.⁸⁰

5.75 Mae'r wefan hefyd yn ystorfa ar gyfer gwybodaeth gorfforaethol fel ein hadroddiadau blynyddol, rhaglenni diwygio'r gyfraith, cynlluniau busnes, cofrestri buddiannau a chofnodion cyfarfodydd bwrdd. Am y flwyddyn yn dod i ben 31 Mawrth 2023, roedd 435,396 o ymweliadau â'n tudalennau. Rydym wedi gofyn am adborth gan "ymwelwyr" ar sut y gallwn wella ein gwefan, gan hyrwyddo arolwg tri munud ar ein hafan yn ddiweddar.

Nodiadau

- 1 Rydym yn cydnabod bod defnyddio'r gair "rhanddeiliad" fel hyn wedi cael ei feirniadu (e.e. S Poole, "10 of the worst examples of management-speak" (25 Ebrill 2013) *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/books/2013/apr/25/top-10-worst-management-speak>; J M Sharfstein, "Banishing 'Stakeholders'" (2016) 94 *Milbank Quarterly* 476) ond defnyddiwn y gair yma fel term ollgynhwysol cyfleus sy'n cael ei gydnabod yn eang yn y sector cyhoeddus.
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(4).
- 3 Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad, *Changing the Law: A Practical Guide to Law Reform* (2017) t. 108.
- 4 Gweler R (Plantagenet Alliance Ltd) v Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder [2014] EWHC 1662 (QB), [2015] 3 All ER 261.
- 5 J Heywood, *Consultations - what's new and why they are so important* (16 Ionawr 2016), <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/01/15/consultations-whats-new-and-why-they-are-so-important/>. Am ddisgrifiad ehangach o'r egwyddorion sydd wrth wraidd dull ymgynghori'r Llywodraeth, gweler Swyddfa'r Cabinet, *Consultation Principles* (2012, diweddariad 2018), <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.
- 6 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 249.
- 7 *Hansard* (HL), 7 Gorffennaf 2021, cyfrol 813, col. 357GC.
- 8 <https://www.lawcom.gov.uk/project/regulating-coal-tip-safety-in-wales/>.
- 9 <https://www.lawcom.gov.uk/project/confiscation-under-part-2-of-the-proceeds-of-crime-act-2002/>.
- 10 <https://www.lawcom.gov.uk/project/business-tenancies-the-right-to-renew/>.
- 11 Comisiwn y Gyfraith, *Commonhold: A Call for Evidence* (2018); Comisiwn y Gyfraith, *Digital assets: Call for evidence* (2021).
- 12 Gweler para. 3.58 uchod.
- 13 Er enghraifft *Wagborn v Fry* [2015] EWHC 744 (QB), [2016] 1 WLR 571 yn [32] - [33] yn dyfynnu Papur Rhif 218 Comisiwn y Gyfraith: *Electoral Law: A Joint Consultation Paper* (2014); Papur Trafod Rhif 158 Comisiwn y Gyfraith yr Alban; Papur Ymgynghori Rhif 20 Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon; *Johnson v Westminster Magistrates' Court* [2019] EWHC 1709 (Admin), [2019] 1 WLR 6238 at [28] yn dyfynnu papur Comisiwn y Gyfraith, *Misconduct in Public Office: Issues Paper 1: The Current Law* (2016); *Attorney General v Crosland* [2021] UKSC 58, [2022] 1 WLR 36 yn [146] yn dyfynnu Papur Rhif 209 CyG *Contempt of Court* (2012).

- 14 Gweler, er enghraifft, y gyfraith ar eni plant dros eraill: Nordic Model Now, *The Law Commission's Surrogacy Consultation: How to bamboozle through a dangerous new law* (15 Awst 2019), <https://nordicmodelnow.org/2019/08/15/the-law-commissions-surrogacy-consultation-how-to-bamboozle-through-a-dangerous-new-law/>.
- 15 *Digital Assets* (2022) Papur Ymgynghori Rhif 256 CyG.
- 16 *Sale and Supply of Goods* (1983) Papur Gwaith Rhif 85 Comisiwn y Gyfraith; Memorandwm Ymgynghori Rhif 58, para. 7.1 Comisiwn y Gyfraith yr Alban.
- 17 Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru (2020) Papur Ymgynghori Rhif 251 para. 3.103 Comisiwn y Gyfraith.
- 18 *Leasehold home ownership: exercising the right to manage* (2019) Papur Ymgynghori Rhif 243 para. 2.149 Comisiwn y Gyfraith.
- 19 *Intimate Image Abuse* (2021) Papur Ymgynghori Rhif 253 para. 6.124 Comisiwn y Gyfraith.
- 20 *Search Warrants* (2018) Papur Ymgynghori Rhif 235 para. 4.97 Comisiwn y Gyfraith.
- 21 *Getting Married: A Consultation Paper on Weddings Law* (2020) Papur Ymgynghori Rhif 247 para. 14.107 Comisiwn y Gyfraith.
- 22 Gweler para. 6.24 isod.
- 23 Gweler para. 7.16 isod.
- 24 Er enghraifft, A Gillespie, "Reforming misconduct in public office" (2017) 4 *Criminal Law Review* 266.
- 25 Gorchymyn gan y Barnwr Martin Glenn, Prif Farnwr Methdaliad yr Unol Daleithiau, Llys Methdaliad yr Unol Daleithiau, Ardal De Efrog Newydd, yn *Re Celsius Network LLC et al, Case No. 22-10964 (MG)*, 17 Hydref 2022, <https://cases.stretto.com/public/x191/11749/PLEADINGS/1174910172280000000017.pdf>.
- 26 D Johnston, "How Law Commissions Work: Some Lessons from the Past" yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 240.
- 27 Er enghraifft, C Wide, *Hostility crime and the Law Commission* (2021) t. 13.
- 28 Gweler paragraffau 5.60 - 5.65 isod.
- 29 *Protection of Official Data* (2017) Papur Ymgynghori Rhif 230 Comisiwn y Gyfraith.
- 30 *Electoral Law: A Joint Consultation Paper* (2014) Papur Ymgynghori Rhif 218 Comisiwn y Gyfraith; Papur Trafod Rhif 158 Comisiwn y Gyfraith yr Alban; Papur Ymgynghori Rhif 20 Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon.
- 31 <https://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/>.

- 32 <https://www.lawcom.gov.uk/project/automated-vehicles/>.
- 33 *Insurance Contract Law: Business Disclosure; Warranties; Insurers' Remedies for Fraudulent Claims; and Late Payment* (2014) Papur Rhif 353 CyG; Papur Rhif 238 CyG Yr Alban.
- 34 Swyddfa'r Cabinet, *Consultation principles* (2012, diweddariad 2018), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles__1_.pdf.
- 35 Gweler, er enghraifft, ddadansoddiad Pwyllgor Craffu Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi yn "*The Government's new approach to consultation – 'Work in Progress'*" (2013), <https://publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldseccleg/100/10004.htm>; a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol, *Central Government's implementation of the national Compact* (2015), <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2022/08/Central-governments-implementation-of-the-national-Compact-a-followup.pdf>.
- 36 Dywedwn fwy am baneli cynghori ym mhara.6.20 a 6.21 isod.
- 37 Deddf yr Iaith Gymraeg 1993, a. 5 a 7; Comisiwn y Gyfraith, *Polisi Iaith Gymraeg* (2015) ac *Adolygiad o'r Polisi Iaith Gymraeg* (2021), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>, atodiad A.
- 38 <https://www.ice.org.uk/events/past-events-and-recordings/recorded-lectures/consultation-on-coal-tip-safety-in-wales-including-ministerial-address>.
- 39 Gweler hefyd para. 4.18 uchod yng nghyswllt ymatebion rhanddeiliaid y Llywodraeth.
- 40 Gan ddefnyddio data o Gyfrifiad 2021, casglodd y Swyddfa Ystadegau Gwladol fod 4% o holl aelwydydd Prydain yn 2020 a 20% o'r holl aelodwydd gydag oedolyn dros 64 oed, heb fynediad i'r we: Swyddfa Ystadegau Gwladol, *Internet access – households and individuals, Great Britain: 2020* (7 Awst 2020), <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/householdcharacteristics/homeinternetandsocialmediausage/bulletins/internetaccesshouseholdsandindividuals/2020>.
- 41 Trafodir modelau o'r awdurdodaethau hyn yn y papur ymgynghori, er enghraifft yng nghyswllt cofnodion personol a thystiolaeth ymddygiad rhywiol: *Evidence in Sexual Offences Prosecutions* (2023) Papur Ymgynghori Rhif 259 Comisiwn y Gyfraith.
- 42 *Celebrating Marriage: A New Weddings Law* (2022) Papur Rhif 408, para. 1.97 Comisiwn y Gyfraith.
- 43 Gweler pennod 6 am drafodaeth bellach ar greu polisi.
- 44 Er enghraifft, *Digital Assets* (2022) Papur Rhif 256, t. i Comisiwn y Gyfraith.
- 45 <https://www.lawcom.gov.uk/project/trustee-exemption-clauses/>.

- 46 *Getting Married: A Consultation Paper on Weddings Law* (2020) Papur Ymgynghori Rhif 247 Comisiwn y Gyfraith, para. 12.62.
- 47 Gweler paragraffau 6.30 - 6.31 isod.
- 48 Am wahanol farn am ddeialog y farnwriaeth gyda Chomisiwn y Gyfraith, gweler W Binchy, "*Law Commission, Courts and Society: A Sceptical View*" a J Lee, "*The Etiquette of Law Reform*", yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016).
- 49 Disgrifir sut yr ystyriwn farn a fynegir i ni gan farnwr, er enghraifft am sut y mae rheol yn gweithio'n ymarferol, yn hytrach na datganiad ar safiad swyddogol y farnwriaeth, yn *Evidence in Sexual Offence Prosecutions* (2023) Papur Ymgynghori Rhif 259 Comisiwn y Gyfraith, para 1.23.
- 50 Ystyriwn fanteision cydweithredu â chyrff ymchwil eraill i wneud gwaith ymchwil meintiol ym mharagraffau 6.39 a 6.40 isod.
- 51 Wrth ddull "caseg eira", golygwn y broses lle y mae ymgynghoreion yn annog eu cysylltiadau eu hunain i ymateb i'r ymgynghoriad: gweler B Frey, "Snowball Sampling", yn T Crouse a P A Lowe, *The SAGE Encyclopaedia of Educational Research, Measurement, and Evaluation* (2018).
- 52 *Building families through surrogacy: a new law, Volume II: Full Report* (2023) Papur Rhif 411 CyG; Papur Rhif 262, para. 1.47 CyG yr Alban. Gweler paragraffau 1.46 - 1.49 am ddisgrifiad llawn o sut y gweithredwn.
- 53 Gweler *Intimate Image Abuse* (2022) Papur Rhif 407 CyG, paragraffau 3.149, 6.18, 9.26 ac 13.23.
- 54 Gweler para. 5.35 uchod.
- 55 *Hate crime laws* (2021) Papur Rhif 402 CyG.
- 56 *Updating the Land Registration Act 2002* (2018) Papur Rhif 380 CyG, para 3.58.
- 57 Comisiwn y Gyfraith, *Technical Issues in Charity Law: Supplementary Consultation* (2016).
- 58 *Review of the Arbitration Act 1996: Second Consultation Paper* (2013) Papur Ymgynghori Rhif 258 CyG.
- 59 Mae dogfennau hawdd-darllen yn defnyddio iaith syml a lluniau. Cawsant eu cynhyrchu'n wreiddiol i helpu pobl ag anableddau dysgu ond mae'n well gan rai pobl heb anableddau dysgu eu darllen weithiau hefyd: Swyddfa'r Cabinet a'r Uned Anabledd, *Accessible communication formats* (15 Mawrth 2021), <https://www.gov.uk/government/publications/inclusive-communication/accessible-communication-formats>.
- 60 Gweler, er enghraifft, Comisiwn y Gyfraith, *Simplifying the Immigration Rules illustrated summary* (2020).

- 61 Gweler Comisiwn y Gyfraith, *Harmful Online Communications: The Criminal Offences: Summary of the Consultation Paper* (2020); Comisiwn y Gyfraith, *Confiscation of the Proceeds of Crime After Conviction: Summary of our Consultation Paper* (2020); Comisiwn y Gyfraith, *Hate Crime: Consultation Paper Summary* (2020); Comisiwn y Gyfraith, *Intimate Image Abuse: Summary of the Consultation Paper* (2021).
- 62 M Dyson, "The Future is a Foreign Country, They Do Things Differently There", yn M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 382.
- 63 Comisiwn y Gyfraith, *Polisi Iaith Gymraeg* (2015) ac *Adolygiad o'r Polisi Iaith Gymraeg* (2021), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>, atodiad C.
- 64 Gweler, er enghraifft, gyfieithiadau Cymraeg o bapurau ymgynghori diweddar Comisiwn y Gyfraith ar dribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru a rheoleiddio diogelwch tomenni glo yng Nghymru: <https://lawcom.gov.uk/project/devolved-tribunals-in-wales/>; <https://lawcom.gov.uk/project/rheoleiddio-diogelwch-tomennydd-glo-yng-nghymru/>.
- 65 Am rai enghreifftiau gweler L Heath, "Law Commission publishes package of reforms to 'transform' leasehold system" (21 Awst 2020) *Inside Housing*, <https://www.insidehousing.co.uk/news/law-commission-publishes-package-of-reforms-to-transform-leasehold-system-67229/>; J Wakefield, "Major legal changes needed for driverless car era" (26 Ionawr 2022) *BBC News*, <https://www.bbc.co.uk/news/technology-60126014>; N Kajastie, "Push continues for coal tip supervisory body and preventive maintenance" (24 Mawrth 2022) *Ground Engineering*, <https://www.geplus.co.uk/news/continued-push-for-coal-tip-supervisory-body-and-preventive-maintenance-24-03-2022/>; D Barrett, "Outlaw 'down-blousing': Taking pictures down a person's shirt or sharing fake porn images should be made illegal, experts say" (7 Gorffennaf 2022) *Daily Mail*.
- 66 P Lewis, "Hate crime laws are not the solution to violence against women and girls" (10 Rhagfyr 2021) *The Independent*; N Hopkins, "Want to get wed in a forest or a field? A makeover of marriage laws could be love at first sight" (19 July 2022) *The Guardian*; S Green, "A safe space for digital assets" (10 Tachwedd 2022) *The Times*.
- 67 Er enghraifft, yr Athro Nick Hopkins, "Leasehold Reform" (20 Ionawr 2021) *Money Box*, BBC Radio 4; Nicholas Paines CB, cyfweiliad ar y gyfraith ar ddiogelwch tomenni glo (22 Mehefin 2021) *Law in Action*, BBC Radio 4; yr Athro Penney Lewis, cyfweiliad ar droseddau casineb (7 Rhagfyr 2021) *Woman's*

- Hour*, BBC Radio 4, cyfweiliad ar gam-drin delweddau rhywiol (25 Tachwedd 2022) *Today Programme*, BBC Radio 4, a chyfweiliad ar apeliadau troseddol (26 Gorffennaf 2023) *Newsnight*, BBC2; yr Athro Sarah Green, podlediad ar *Creating the Electronic Trade Documents Bill, Trade Finance Distribution initiative*, pennod 20, (23 Tachwedd 2022); yr Athro Nick Hopkins, cyfweiliadau ar eni plant dros eraill (29 Mawrth 2023) Times Radio gyda John Pienaar ac (12 Ebrill 2023) ITV News Llundain.
- 68 Er enghraifft, siaradodd yr Athro Nick Hopkins yng nghynhadledd genedlaethol *Resolution* ar 17 Mai 2021; rhoddodd yr Athro Sarah Green ddarlith flynyddol Halsbury ar 27 Chwefror 2023, ac fel rhan o'r gyfres "Current Legal Problems" yn UCL, "*Time for the Tertium Quid*", 25 Mai 2023, darlith wedi'i chadeirio gan Syr Nicholas Green; a rhoddodd Nicholas Paines CB anerchiad arbennig yng nghynhadledd flynyddol y *Compulsory Purchase Association* ar 5 Gorffennaf 2023.
- 69 Er enghraifft, roedd yr Athro Sarah Green yn banelydd ar *London International Disputes Week*, rhwng 15-19 Mai 2023; rhoddodd anerchiad arbennig yn yr ail *Crypto in Disputes* flynyddol ar 28 Mehefin 2023 fel rhan o'r gyfres *ThoughtLeaders4*; a chymrodd ran mewn nifer o bodlediadau, er enghraifft ar gyfer y *Digital Bytes Show* ar 12 Gorffennaf 2023. Roedd Nicholas Paines CB yn banelydd yn un o sesiynau'r gynhadledd *MOVE* o'r enw *New Strategies for the SAFE deployment of ADAS and autonomous tech*, 21 Mehefin 2023.
- 70 Gweler, er enghraifft, tystiolaeth Syr Nicholas Green i Bwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin ar 24 Tachwedd 2020, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1292/pdf/>.
- 71 Am enghreifftiau, gweler paragraffau 4.26 a 4.27 uchod.
- 72 26 Tachwedd 2020.
- 73 4 - 7 Hydref 2022.
- 74 8 - 9 Mehefin 2023.
- 75 27 Ebrill 2023.
- 76 https://twitter.com/Law_Commission; <https://www.linkedin.com/company/law-commission-england-and-wales->.
- 77 Sef y nifer o weithiau y cyflwynir Trydariat i ddefnyddiwr mewn 'llinell amser' neu ganlyniadau chwilio: *About your activity dashboard*, <https://help.twitter.com/en/managing-your-account/using-the-tweet-activity-dashboard>.
- 78 <https://www.lawcom.gov.uk>.

- 79 Comisiwn y Gyfraith, *Polisi Iaith Gymraeg* (2015) ac *Adolygiad o'r Polisi Iaith Gymraeg* (2021), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures>. Mae'r prosiect ar ddiogelwch tomenni glo yn enghraifft o sut y gwnawn hyn.
- 80 Gweler, er enghraifft, <https://www.lawcom.gov.uk/project/rheoleiddio-diogelwch-tomennydd-glo-yng-nghymru/>.

Pennod 6

Creu Polisi

6.1 Os yw ein perthynas â rhanddeiliaid wrth graidd *sut* y mae'r Comisiwn yn gweithio, mae creu polisi wrth graidd *beth* y mae'r Comisiwn yn ei wneud. Ein pwrpas yw diwygio'r gyfraith felly mae ein gwerth fel sefydliad yn dibynnu ar gyrraedd y casgliadau gorau posib ynghylch y diwygiadau y dylid eu gwneud. Nod y bennod hon yw taflu mwy o oleuni ar sut y gwnawn hyn.

6.2 Mae polisi'n cael ei greu gan y pum Comisiynydd yn gweithredu ar y cyd. Mae pob Comisiynydd yn arwain ar ddatblygu polisi ar gyfer nifer o brosiectau y maen nhw'n bennaf gyfrifol amdanynt, gyda chymorth timau o gyfreithwyr a chynorthwywyr ymchwil. Ond gwneir y penderfyniadau polisi terfynol drwy broses o adolygu gan gymheiriaid (y Comisiynwyr ar y cyd), sy'n cynnwys herio a diwygio syniadau mewnol timau'r prosiectau. Mae "adolygu gan gymheiriaid" yn derm a ddefnyddiwn pan fo'r Comisiynwyr i gyd yn gwneud sylw ar ddrafft heb ei gyhoeddi. Drwy wneud hyn y mae cyd-awdura'n digwydd¹.

6.3 Ar wahân i arbenigedd eu Comisiynydd, mae'r timau'n defnyddio arbenigedd amryw o ffynonellau allanol yn ystod y prosiect, gan gynnwys ymarferwyr cyfreithiol, academyddion, y farnwriaeth, arbenigwr pwnc eraill, naill ai'n unigol neu fel rhan o grŵp cynghori. Ynghyd â chanlyniad pob ymgynghoriad, mae'r cyfraniadau hyn yn bwydo i'n penderfyniadau.² Mae ein penderfyniadau'n annibynnol a diduedd fel rhwng gwahanol grwpiau budd. Maen nhw'n egwyddorol hefyd: ceisiwn greu polisi pragmataidd ar sail tystiolaeth, a hefyd drwy gonsensws bob tro os gallwn.

6.4 Mae ymchwil academiaidd yn ffynhonnell allweddol o'r dystiolaeth sy'n goleuo ein polisi. Drwy ymchwil athrawiaethol prosiect-benodol ac economaidd-gymdeithasol, a'r corff ehangach o ysgrifau ysgolheigaidd, gall academyddion gael effaith uniongyrchol ar ein cynigion a'n hargymhellion ac yn y pen draw ddylanwadu ar sut y diwygir y gyfraith.³ Daw ffynhonnell bwysig arall o dystiolaeth gan awdurdodaethau eraill. Cyflawnwn ymchwil gymharol helaeth i oleuo ein polisi ac i sicrhau y bydd y diwygiadau a argymhellwn ar gyfer cyfraith Cymru a Lloegr yn helpu'r Deyrnas Unedig i aros ar y blaen i ddatblygiadau cyfreithiol a thechnolegol ar draws y byd.⁴

Datblygu polisi

6.5 Mae'r Cadeirydd wedi disgrifio strwythur cyffredinol y Comisiwn yn ei gyflwyniad.⁵ Mae holl brosiectau'r Comisiwn yn cael eu dyrannu i un o bedwar tîm diwygio'r gyfraith.⁶ Mae gan bob tîm prosiect unigol ben-Gomisiynydd, sydd hefyd yn arwain ar greu polisi ar gyfer prosiectau'r tîm. Bydd gan rai timau prosiect un cyfreithiwr ac un cynorthwywr ymchwil ond bydd timau eraill yn fwy oherwydd maint y prosiect neu ofynion gwaith eraill. Yn achos prosiectau ar y cyd â Chomisiwn y Gyfraith yr Alban, mae tîm y prosiect fel arfer yn gyfuniad o ben-Gomisiynwyr a staff o'r ddau Gomisiwn. Mae'r Comisiynwyr yn cynnal cyfarfodydd rheolaidd â thîm y prosiect i drafod canfyddiadau ymchwil ac ymgynghori a thywys cyfeiriad y polisi. Mae gan gyfreithwyr a chynorthwywyr ymchwil rôl weithredol mewn cynorthwyo'r pen-Gomisiynydd i ddyfeisio a phrofi syniadau polisi. Wrth i'r polisi ddatblygu, mae'n cael ei ymgorffori mewn cyhoeddiad drafft (fel arfer mewn papur ymgynghori i ddechrau ac yna mewn adroddiad terfynol) neu weithiau mewn papur polisi mewnol y bydd yr adroddiad terfynol yn seiliedig arno.⁷ Gellir cynhyrchu papur polisi ar ôl i'r tîm ddadansoddi'r ymatebion i'r ymgynghoriad os credir bod angen profi barn y Comisiynwyr am gyfeiriad polisi sydd mewn golwg cyn dechrau ar yr adroddiad terfynol. Mae'r papur yn cyflwyno fframwaith y polisi arfaethedig heb gynnwys y manylion.

6.6 Drwy ddefnyddio timau prosiect bach, gall y Comisiwn wneud y defnydd gorau o'i adnoddau prin. Mae'n golygu bod pob Comisiynydd fel arfer yn gweithio ar rhwng pump a chwe phrosiect ar y tro, a mwy'n aml, yn enwedig pan fydd yn cynnwys gwaith gweithredu. Fel arfer mae gan bob prosiect ddau aelod o staff neu fwy'n gweithio ar y prosiect hwnnw'n

unig. Ond gyda rhai prosiectau gallai fod angen mewnbwn ehangach gan y Comisiwn ar ei draws. Gweithiwn mewn timau ond nid mewn seilos. Drwy weithio'n gydweithredol ar draws timau, gall prosiect gael ei redeg ar y cyd gan nifer o dimau. Cafodd ein gwaith ar atebolrwydd troseddol corfforaethol ei wneud ar y cyd gan y tîm Troseddol a'r tîm Cyfraith Fasnachol a Chyffredin; mae ein prosiect dirmyg llys yn cael ei redeg ar y cyd gan y tîm Troseddol a'r tîm Cyfraith Gyhoeddus a'r Gyfraith yng Nghymru. Mewn achosion eraill, rhoddir mewnbwn traws-dimau ar wahanol faterion. Er enghraifft, gyda phrosiect y tîm Cyfraith Eiddo, Teulu ac Ymddiriedolaethau ar briodasau, cafwyd mewnbwn cynnar gan y tîm Cyfraith Droseddol i sicrhau y byddai'r troseddau a oedd yn cael eu hargymell yn gweithio'n ymarferol ac yn cyflawni'r nod mewn golwg. Mae'r tîm Cyfraith Droseddol wedi cynghori timau eraill ar faterion fel y math a'r lefel briodol o sancsiynau troseddol a ddylai fod yn rhan o drefn cyfraith sifil.

Adolygu gan gymheiriaid

6.7 Unwaith y mae'r pen-Gomisiynydd a thîm y prosiect wedi datblygu polisi digon aeddfed, mae'n cael ei adolygu gan y Comisiynwyr eraill. Mae'r "cymheiriaid" felly'n adolygu'r cyhoeddiad drafft. Dyma'r broses lle y mae'r Cadeirydd a'r pedwar Comisiynydd yn cytuno ar gynnwys yr holl adroddiadau a dogfennau eraill a gyhoeddir yn enw'r Comisiwn.

6.8 Mae adolygu gan gymheiriaid yn broses hir all gymryd wythnosau neu fisoedd hyd yn oed. Mae'n dechrau gyda'r tîm perthnasol yn anfon y ddogfen ddrafft i'r Comisiynwyr am adolygiad a sylwadau. Bydd nifer o wythnosau'n cael eu neilltuo ar gyfer hyn. Defnyddiwn ffurflen ddigidol i gasglu'r sylwadau. Gall y Comisiynwyr wedyn nodi eu sylwadau cyffredinol cyn adnabod, ar ffurf tablau, pwyntiau sy'n codi o wahanol baragraffau yn y ddogfen ddrafft. Mae'r sylwadau'n cael eu rhannu'n fras yn brif bwyntiau trafod a phwyntiau eilaidd. Mae'r Comisiynwyr hefyd yn adnabod pwyntiau cystrawen a golygyddol yn aml. Gwahoddir hefyd gwnsleriaid Seneddol i baratoi sylwadau. Anfonir y rhain wedyn at y tîm i'w defnyddio i baratoi eu hymateb. Mae memorandwm eglurhaol yn nodi'r pwyntiau trafod ac ymateb cychwynnol y tîm. Mae'r tîm hefyd yn paratoi tabl sy'n nodi'r holl bwyntiau eilaidd, eto gydag ymateb gan y tîm. Gyda'r rhan fwyaf o brosiectau mae rhwng 20-30 o eitemau trafod a llawer mwy gyda rhai prosiectau.

6.9 Wrth baratoi ar gyfer y cyfarfod adolygu gan gymheiriaid, mae'r Comisiynydd perthnasol yn cwrdd â'r Cadeirydd i fynd drwy'r prif faterion a thrafod strwythur y cyfarfod. Y Cadeirydd sydd hefyd yn gyfrifol am fynd drwy'r memorandwm a'r tabl eglurhaol i adnabod y prif faterion ac ystyried sut orau y dylid delio â nhw yn ystod y cyfarfod.

6.10 Mae'r Cadeirydd a'r holl Gomisiynwyr yn dod i'r cyfarfod adolygu gan gymheiriaid. Gwahoddir y tîm perthnasol i fynychu hefyd, yn ogystal â'r Prif Weithredwr a chwnsleriaid Seneddol. Mae ffocws y cyfarfod ar y drafodaeth i ddechrau, yna ar y pwyntiau eilaidd. Profir barn pawb yn drylwyr. Swyddogaeth y Cadeirydd yw ceisio cael consensws ar sut i ddelio â mater. Gall hyn fod drwy gytundeb clir ar ba drywydd yn union sydd i'w ddilyn. Ond weithiau bydd y Comisiynwyr ond yn cytuno ar drywydd bras ac mae'r mater yna'n cael ei drosglwyddo'n ôl i'r tîm gyda'r gogwydd sydd mewn golwg. Mae'r broses yn fanwl a chynhwysfawr gyda'r Comisiynydd perthnasol yn arwain ar amddiffyn y drafft, gyda chymorth y tîm. Nid yw'n anarferol i gyfarfod adolygu gan gymheiriaid gymryd diwrnod cyfan.

6.11 Pan fydd Comisiynwyr yn gwneud sylw, o bersbectif proffesiynol y gwneir hyn. Ni fynegir barn neu greddau personol. Mae adolygiad da'n ymarfer cydweithredol, er efallai'n golygu dadansoddi a thrafod hynod drylwyr. Mae Comisiynwyr yn ceisio dod i gasgliad terfynol, ond gyda chyfyngiadau pwysig. Mae'n gyffredin iawn iddynt gyrraedd croesffordd yn y dadansoddiad ac wynebu nifer o lwybrau y gellir eu dilyn. Efallai y gellir adnabod y llwybr gorau i'w ddilyn drwy ymarfer sgiliau cyfreithiol traddodiadol. Ond dro arall, mae'r dewisiadau'n wleidyddol, moesegol, moesol neu grefyddol. Os yw Comisiynwyr yn cyrraedd y pwynt hwn, maen nhw wedi cyrraedd pen draw eu gwaith. Maen nhw yna'n cyflwyno'r opsiynau, a'r manteision ac anfanteision cysylltiedig, ond gan adael i'r Llywodraeth a Senedd y DU ddewis opsiwn. Mae'r reddf o fod yn gallu gwybod ble y mae'r llinell, sy'n rhyw fath o grebwyll sefydliadol a ddatblygodd dros y degawdau ers dechrau'r Comisiwn, yn fesur pwyll pwysig rhag camu i'r arena wleidyddol.

6.12 Ar ddiwedd y cyfarfod mae'r Cadeirydd yn trafod y camau nesaf gyda'r Comisiynwyr. Mae'r rhain fel arfer yn cynnwys bod y tîm yn paratoi cyfres o nodiadau a thestun drafft i'w hail-gyflwyno i'r Comisiynwyr. Fel arfer

gall y broses ddilynol hon ddigwydd drwy gyfnewid e-byst ond weithiau cynhelir cyfarfod arall.

6.13 Tan yn ddiweddar, gyda phrosiectau ar y cyd â Chomisiwn y Gyfraith yr Alban, cynhaliwyd dau gyfarfod adolygu gan gymheiriaid: un yng Nghaeredin a'r llall yn Llundain, gyda'r pen-Gomisiynwyr perthnasol yn mynychu'r ddau. Ond erbyn hyn, wedi'i ysgogi gan bandemig Covid, cynhaliwn un cyfarfod adolygu gan gymheiriaid ar y cyd, drwy fideo-gynadledda. Gall y ddau neu'r ddwy Gomisiynydd yna drafod y materion mewn un drafodaeth, mewn amser real, a llunio barn gyfunol.

6.14 Mae dau bwrpas i'r broses adolygu gan gymheiriaid. Yn gyntaf, dyma sut y mae'r Comisiynwyr yn ymarfer eu cydgyfrifoldeb dros waith y Comisiwn, a chyrraedd consensws ynghylch polisi. O dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, mae Comisiwn y Gyfraith yn gorff o "Gomisiynwyr". Cyhoeddir adroddiadau yn eu henwau hwy. Rhaid i Gomisiynwyr fod yn fodlon bod popeth a gyhoeddir gan y Comisiwn yn cyflwyno eu barn annibynnol a chyfunol am sut y dylid diwygio'r gyfraith.

6.15 Yn ail, mae adolygu gan gymheiriaid yn wiriad mewnol o waith tîm y prosiect. Mae'n gyfle i'r pum Comisiynydd roi barn feirniadol, yn aml o wahanol bersbectifau, am faterion cyfreithiol pwysig. Mae pob Comisiynydd yn cyfrannu craffu gofalus i'r rhesymu a'r casgliadau dros dro a gyrhaeddir gan dîm y prosiect. Gyda materion a fu'n arbennig o anodd i dîm y prosiect, efallai y gofynnir i'r Comisiynwyr ddewis rhwng nifer o opsiynau polisi. Hyd yn oed os yw tîm y prosiect yn ffyddiog ynghylch pa lwybr i'w gymryd, nid yw Comisiynwyr yn cael eu hatal rhag herio a gofyn i opsiynau eraill gael eu hail-ystyried. O'i gymharu â'r pen-Gomisiynydd a staff y prosiect, fydd wedi bod yn gweithio'n galed ar y prosiect ers misoedd, mae'r Comisiynydd sy'n rhan o'r broses adolygu'n cyfrannu elfen o asesu gwrthrychol i'r mater, yn ogystal ag arbenigedd yn eu meysydd arbenigol. Mae'r ffaith bod y Comisiynwyr sy'n adolygu fel arfer yn llai hyddysg yn y pwnc dan sylw hefyd yn eu rhoi mewn sefyllfa dda i brofi pa mor effeithiol y mae'r cyhoeddiad drafft yn egluro'i hun i'r darlennydd lleyg.

6.16 Mae'r broses adolygu gan gymheiriaid yn warant pwerus o annibyniaeth a gwrthrychedd. Mae'r ffaith bod y gair olaf ar gyhoeddiad yn gorwedd yn llwyr gyda'r pum Comisiynydd fel grŵp yn gwarchod annibyniaeth y

Comisiwn. Yn anochel, mae'r broses yn gwella ansawdd ein cyhoeddiadau gan arwain at bolisi mwy "crwn" sy'n gallu dal ei dir yn erbyn y craffu trylwyr a fydd arno ar ôl ei gyhoeddi.

Ffynonellau arbenigol

6.17 Mae Comisiynwyr y Gyfraith yn unigolion sydd wedi rhagori yn eu dewis feysydd. Maen nhw hefyd yn gallu ennill dealltwriaeth well o feysydd newydd yn ddiymdroi. Ond yn naturiol, ni ellir disgwyl i bum unigolyn fod yn arbenigwyr ym mhob maes cyfraith sy'n dod o flaen y Comisiwn. Yn wir, nid rôl y Comisiynwyr yw bod yn ystorfa o arbenigedd y gellir ei chymhwyso'n haearnidd i ddatrys problemau cyfreithiol. Yn hytrach, rhaid iddynt gyfeirio at gorff ehangach o wybodaeth i oleuo eu crebwyll ynghylch sut orau i ddiwygio'r gyfraith.

6.18 Gall arbenigedd y Comisiynwyr gael ei ategu gan arbenigedd cyfreithwyr a chynorthwyr ymchwil y Comisiwn a bydd llawer o'r bobl hyn yn cyfrannu profiad blaenorol o weithio ym maes cyfraith breifat, academia, elusennau, adrannau'r Llywodraeth a chyrff cyhoeddus eraill. Gellir hefyd cynnwys pobl heb fod yn gyfreithwyr mewn timau os oes angen eu harbenigedd ar brosiect. Hyn a ddigwyddodd, er enghraifft, gyda'n prosiect ar ryddfrenio lesdaliadau pan ymunodd syrfêwr â'n tîm. O bryd i'w gilydd mae cyfreithwyr yn cael eu recriwtio am gyfnod byr oherwydd eu cefndir arbenigol mewn prosiect penodol. Ond ceisiwn hefyd gadw staff ar gontractau parhaol fel eu bod yn gweithio ar brosiectau olynol dros wahanol feysydd o'r gyfraith. Mae staff yna'n dod yn arbenigwyr ar ddiwygio'r gyfraith ar wahân i ddim ond arbenigwyr mewn meysydd penodol. Beth bynnag yw eu harbenigedd blaenorol, mae staff y prosiect a'r pen-Comisiynydd yn ennill dealltwriaeth ddofn o'r maes dan sylw fel rhan o gyflawni ymchwiliad manwl a thrylwyr i faes cyfraith.

6.19 Disgrifiwn ym Mhennod 5 sut y mae ymgynghoreion yn ffynhonnell bwysig o'r arbenigedd y dibynnwn arno⁸. Nid yw eu mewnbwn wedi'i gyfyngu i sylwadau ymgynghori ffurfiol. Wrth i'n perthynas ag ymgynghoreion ddatblygu, down yn ôl atynt droeon yn ystod prosiect. Gall y cyswllt fod wyneb yn wyneb, dros y ffôn, drwy alwad fideo neu e-bost. Yn y cam cyn-ymgynghori, gallwn ddefnyddio'r math yma o gyswllt i brofi ein syniadau newydd. Ar ôl derbyn barn ymgynghoreion am gwestiynau ymgynghori,

efallai y bydd angen i ni ôl-ddilyn rhai sylwadau, er enghraifft os oes diffyg eglurder neu faterion ychwanegol wedi codi, i'n helpu i fanwl-gyweirio'r polisi. Ac os yw adroddiad yn dod gyda bil drafft, gallwn holi barn ynghylch a fyddai'r cymalau drafft yn cael yr effaith y byddent yn ei ddymuno.

6.20 Gyda llawer o brosiectau, rhown y math yma o berthynas ar droed fwy ffurfiol drwy sefydlu panel cynghori o arbenigwyr. Mae prosiectau diweddar wedi eu cynorthwyo gan baneli cynghori'n cynnwys y rhai asedau digidol, llofnodi dogfennau masnach yn electronig, ffioedd digwyddiad mewn eiddo ymddeol, a thribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru. Mae'r ffordd y mae paneli'n gweithio'n dibynnu ar anghenion y prosiect ac argaeledd aelodau'r panel. Y model traddodiadol arferol yw cynnal cyfarfodydd wedi eu hwyluso gan dîm y prosiect, gydag agenda ffurfiol gyda chwestiynau i'w trafod yn cael ei dosbarthu ymlaen llaw. Mae paneli eraill wedi mabwysiadu dull mwy *ad hoc* o weithio, er enghraifft gyda staff yn gofyn cwestiynau drwy e-bost i'r panel, ac aelodau panel yn cynnal trafodaeth drwy gadwyni negeseuon. Beth bynnag yw'r fformat, ceisiwn feithrin trafodaeth agored ymhlith aelodau panel. Rhannwn drywydd barn a syniadau tîm y prosiect â'r paneli ond gan bwysleisio mai mater i'r Comisiynwyr yw'r polisi terfynol bob tro. Yn ein cyhoeddiadau gallwn bwysleisio sut y cyfrannodd farn y panel at ein penderfyniadau ond mai ni'n unig sy'n gwneud y penderfyniad polisi terfynol.

6.21 Nid yw ein paneli cynghori'n cael eu talu.⁹ Mae gwerth eu cyngor yn llawer mwy nag y byddem yn gallu fforddio ei dalu'n fasnachol; mae llawer o gyfarfodydd y grwpiau cynghori'n werth miloedd o bunnau mewn amser arbenigwyr. Rydym yn hynod ddiolchgar am haelioni ein haelodau panel a bob amser yn ofalus i gydnabod hynny yn ein cyhoeddiadau. Ond weithiau, roeddem yn teimlo ei bod yn gymesur i ni dalu am arbenigwr allanol fel rhywun sy'n arbenigo yn y maes, neu am economegydd neu syrfêwr, am gyfnod hirach. Gall fod angen hyn i gyfrannu arbenigedd ychwanegol neu fel adnodd prosiect ychwanegol. Yn y prosiectau ar briodasau a dogfennau masnach electronig, secondiwyd athrawon coleg yn y gyfraith oedd yn arbenigwyr yn eu meysydd i weithio gyda thimau prosiect y Comisiwn ar sail dydd i ddydd.

6.22 Drwy wneud hyn, mae'r arbenigwyr yn rhan o'n timau prosiect, a'u mewnbwn – fel gyda staff eraill – yn cael ei ymgorffori yn ein cyhoeddiadau. Yn

ein prosiect ar ryddfrenio lesddaliadau preswyl, fodd bynnag, penderfynwyd ei bod yn bwysig i ni gael barn annibynnol lawn am ba mor gydnaws oedd yr amrywiol opsiynau diwygio â hawliau landlordiaid o dan erthygl 1 Protocol Cyntaf y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Penderfynwyd felly gyfarwyddo bargyfreithiwr arbenigol i roi barn ysgrifenedig. Er mwyn bod yn dryloyw, penderfynwyd cyhoeddi ein cyfarwyddyd a barn y bargyfreithiwr.¹⁰ Felly hefyd gyda'n prosiect cerbydau awtomataidd, penderfynwyd comisiynu economegydd annibynnol i ddarparu dadansoddiad economaidd strategol er mwyn “ystyried y prif faterion economaidd a godir gan gerbydau awtomataidd, a sut i'w hateb”.¹¹

Egwyddorion Polisi

6.23 Disgrifiwn ym Mhennod 1 fod Comisiwn y Gyfraith yn gorff annibynnol sydd ddim wedi'i rwymo gan bolisi'r Llywodraeth na chan unrhyw fuddiannau eraill. Felly nid oes “blas” Comisiwn y Gyfraith neilltuol ar ddiwygio'r gyfraith. Er enghraifft, ni ddilynwn unrhyw agenda bolisi geidwadol na rhyddfrydol. Ni ffafriwn unrhyw fath arbennig o randdeiliad dros un arall ychwaith.¹² Ond nid yw'n golygu bod polisi'n cael ei ddatblygu fel mynegiant o ddymuniadau'r Comisiynwyr eu hunain. Mae egwyddorion pwysig sy'n tywys y broses o greu polisi.

Tystiolaeth

6.24 Un o hanfodion yr egwyddorion hyn yw y dylai polisi fod yn seiliedig ar dystiolaeth. Disgrifiwn bwysigrwydd ymgynghori fel ymarfer casglu dystiolaeth yn y bennod flaenorol. A nes ymlaen yn y bennod bresennol, soniwn am ddwy ffynhonnell dystiolaeth arall: llenyddiaeth academiaidd a chymariaethau rhyngwladol. Gwelir un enghraifft o bwysigrwydd dystiolaeth gadarn yn ein gwaith ar gofrestru tir. Yn ein papur ymgynghori yn 2016, roeddem yn cynnig newidiadau dros dro i'r rheolau ar roi blaenoriaeth i rai buddiannau tir.¹³ Ond er bod y rhan fwyaf o ymgynghoreion o blaid ein cynigion, y dystiolaeth oedd nad oedd y rheolau blaenoriaeth presennol yn creu llawer o broblemau o gwbl.¹⁴ Ni chynigiwn newid er mwyn newid. Fe wnaethom felly newid ein meddwl a phenderfynu peidio ag argymhell diwygio ar y mater.

6.25 Enghraifft arall yw ein prosiect contractau gwerthu defnyddwyr. Roedd y mater yn ymwneud â defnyddwyr a dalodd ymlaen llaw am nwyddau cyn

deall bod y cyflenwr wedi mynd yn ansolfedd ac nad oedd ganddynt hawl i'r nwyddau a dalasant amdanynt. Ar yr olwg gyntaf roedd hyn fel pe bai'n anghyfiawnder difrifol. Fodd bynnag, awgrymai'r dystiolaeth yn gryf fod y broblem yn un o gamargraff na'n broblem go iawn. Yn benodol, canfuwyd arfer cyffredin ymhlith manwerthwyr o ohirio pryd y câi'r contract gwerthu ei greu nes y byddai'r nwyddau'n cael eu hanfon allan i'r defnyddiwr. Nid oedd gwir ddadl dros fod angen diwygio. Daethom i'r casgliad:

Nad oedd efallai ddigon o gyfiawnhad ar hyn o bryd dros weithredu'r Bil drafft terfynol fel mesur sy'n sefyll ar ei ben ei hun. Rydym wedi dod i'r casgliad hwn ar sail tystiolaeth y byddai'r diwygiadau arfaethedig ond o fudd prin i ddefnyddwyr ond ar y llaw arall y gallent achosi costau sylweddol.¹⁵

Penderfynwyd cyfyngu ein hargymhellion i gynnig bod yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd (CMA) yn monitro'r sefyllfa a phe bai problem yn codi dros amser y gellid yna ail-ystyried a oedd angen diwygio. Ar y llaw arall, roedd y dystiolaeth yn ein prosiect ar farw heb wneud ewyllys wedi cryfhau argymhelliad. Roedd y polisi a ddatblygwyd wedi'i ategu gan ymchwil agweddau wedi'i ariannu gan Sefydliad Nuffield.¹⁶

Pragmatiaeth

6.26 Ceisiwn greu polisiâu pragmataidd sy'n gallu bod o fudd i'r byd go iawn fel y gobeithiwyd. Yn ein papur ymgynghori ar ryddfrenio lesddaliadau preswyl, cynigiwyd dros dro creu hawl newydd i fod yn rhan o hawliad cyfunol i brynu rhydd-ddaliad, ar ôl i'r hawliad gael ei gwblhau'n gychwynnol.¹⁷ Roedd y mwyafrif llethol o'r ymgynghoreion yn cytuno. Yn ein hadroddiad, ein dadl oedd y byddai'r hawl i fod yn rhan, mewn egwyddor, yn ychwanegiad ymarferol a dymunol.¹⁸ Ond dangosodd ymatebion ymgynghoreion fod llawer o gwestiynau oedd angen eu datrys. Roedd y rhain yn cynnwys y pris y mae lesddeiliaid sy'n ymarfer yr "hawl i fod yn rhan" yn ei dalu, a sut y gellid dyfeisio mesurau i'r pwrpas o rwystro'r hawl i fod yn rhan heb atal y rhyddid a'r rheolaeth y ceisiai lesddeiliaid ei ennill wrth ymarfer eu hawl gyfunol i brynu rhydd-ddaliad. Dywedsom:

Os yw'r "hawl i fod yn rhan" i gael ei gyflwyno, rydym eisiau sicrhau bod manylder y cynllun yn drylwyr ac y bydd yr hawl yn gweithio'n effeithiol i rai a oedd yn rhan o bryniant rhydd-

ddaliad cyfunol yn wreiddiol a rhai sy'n dymuno ymuno â'r pryniant nes ymlaen. Ni chyrhaeddom y pwynt hwn eto. Daethom i'r casgliad, braidd yn gyndyn, bod y trafferthion y daethom ar eu traws yn rhy sylweddol i ni argymell cyflwyno'r hawl i fod yn rhan ar hyn o bryd.¹⁹

Rydym felly wedi dadlau bod angen ymgynghori ymhellach â rhanddeiliaid ac wedi croesawu trafodaethau â'r Llywodraeth ynghylch pryd a sut i wneud hynny.

6.27 Mae hefyd yn bragmataidd cydnabod bod gan y Llywodraeth, ar adegau, bolisi sefydlog ac yn yr achosion hyn y byddem yn osgoi'r mater drwy ei eithrio o gylch gorchwyl cwmipas prosiect.²⁰ Nid yw bob amser yn bosib osgoi gorgyffwrdd polisi fel hyn. Mae'r Comisiwn yn gwarchod ei annibyniaeth yn chwyrn a heb fod ag ofn anghytuno â'r Llywodraeth yn gyhoeddus. Er enghraifft, yn ei sylwadau ar yr ymgynghoriad ar ddiogelu data swyddogol, dadleuai'r Llywodraeth na ddylai fod unrhyw amddiffyniad budd cyhoeddus o atebolrwydd troseddol am ddatgelu data swyddogol yn ddiawdurdod.²¹ Wedi ein darbwylllo gan ddadleuon cryf gan ymgynghoreion eraill, roeddem yn y diwedd yn anghytuno ar ôl casglu bod angen amddiffyniad budd cyhoeddus o'r fath o dan erthygl 10 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

6.28 Mae cydbwysedd i'w daro rhwng purdeb deallusol ac annibyniaeth ar yr un llaw, a'r awydd pragmataidd i weld diwygiadau'n cael eu gweithredu ar y llaw arall. Daw enghraifft o'r categori olaf o'n prosiect ar droseddau casineb. Yn yr ymgynghoriad, roedd rhanddeiliaid yn frwdfrydig iawn dros gynnwys "cast" yn benodol yn y diffiniad o "hil" mewn cyfreithiau troseddau casineb.²² Fe wnaethom gydymdeimlo â'r dymuniad i'w gynnwys ond gan egluro nad fyddem yn argymell newid y diffiniad. O gofio ein cylch gorchwyl ac yn niffyg ymgynghori pellach ar y mater, daethom i'r casgliad:

O ystyried bod y Llywodraeth wedi gwneud penderfyniad polisi clir i ddileu'r ddyletswydd bresennol i ychwanegu "cast" at Ddeddf Cydraddoldeb 2010, gallai argymell tro pedol gyda chyfreithiau troseddau casineb arwain at gryn ddryswch o ran ystyr a chwmpas y diogelwch a roddir i "gast" drwy'r cyfreithiau hyn.

6.29 Cododd enghraifft arall gyda'r prosiect geni plant dros eraill. Penderfynwyd edrych ar opsiynau eraill i'n cynnig dros dro fel y gallai'r rhieni bwriedig gofrestru'r genedigaethau yn eu henwau nhw, ar ôl i'r Llywodraeth grisialu ei pholisi (mewn achos llys) bod yn rhaid cofrestru'r person sy'n rhoi genedigaeth fel y fam. Penderfynwyd er hynny gwneud argymhelliad yn yr adroddiad ar sail ein cynnig dros dro ond gan hefyd ddarparu cynllun arall i'r Llywodraeth y gellid ei ddefnyddio pe bai'r fam fenthyg yn parhau i gael ei henwi fel mam ar y dystysgrif geni. Mewn achosion lle y dylanwadir arnom gan bolisi Llywodraeth sy'n gorgyffwrdd, byddwn o hyd yn agored yn dweud hynny. Felly hefyd, er bod pragmatiaeth yn bwysig, derbyniwn nad oes dyletswydd o gwbl arnom i dderbyn y polisi hwnnw. Ein rôl yw adnabod meysydd lle y credwn y dylid newid y gyfraith, a byddai hyn yn cynnwys meysydd polisiau'r Llywodraeth.

Consensws

6.30 Ceisiwn greu consensws ar ein polisi ar ddiwygio. Mae'r ffaith bod cefnogaeth eang i'n hargymhellion yn agwedd bwysig ar eu cyfreithlondeb. Yn ei dro, un o fanteision pragmataidd y cyfreithlondeb hwn yw bod ein hargymhellion yn fwy tebygol o gael eu derbyn gan Lywodraeth a'r Senedd. Mae consensws yn arbennig o bwysig os yw'r argymhellion i gael eu gweithredu gan fil wedi pasio o dan y "weithdrefn arbennig" yn Nhŷ'r Arglwyddi, a gedir ar gyfer diwygiadau annadleuol.²³

6.31 Er hynny mae cyfyngiadau i hyn. Gwyddom na ddylid gadael i'r dymuniad i greu consensws arwain at barlysu polisi. Fel y dywedodd y Gweinidog, yr Arglwydd Newby, wrth dywys y Bil Yswiriant – a weithredodd ein hargymhellion ar gyfraith contractau yswiriant – drwy Senedd y DU yn 2014:

Mae'r Comisiwn yn gweithredu ar sail consensws ond ni chredaf fod hynny'n golygu y dylai bob person, ym mhob achos, fod o blaid – nid mater o unfrydedd yw hyn.²⁴

Nid ydym ychwaith yn y busnes o gyfrif pleidleisiau na chynnal polau piniwn ar ddiwygio: ni fydd y ffaith nad yw ymgynghoriad yn creu consensws o reidrwydd yn ein gwneud o blaid y status quo.²⁵ Mewn geiriau hollol blaen, nid ofnwn dderbyn pynciau lle y mae'n amlwg o'r dechrau na fydd consensws yn amcan realistig. Dywedsom wrth ddarllenwyr ein papur ymgynghori ar

ryddfreinio lesddaliadau preswyl fod “buddiannau landlordiaid a lesddeiliaid yn gwbl groes i’w gilydd ac y bydd creu consensws rhwng y ddau grŵp budd...yn amhosib”.²⁶ Mae’n bosib i asiantaeth diwygio’r gyfraith annibynnol lwyddo mewn meysydd cynhennus iawn fel hyn, ar yr amod ei bod yn agored ynghylch ei hamcanion ac yn gwbl glir wrth ddisgrifio materion o farn wleidyddol sy’n rhaid eu hildio i Lywodraeth.

Y berthynas ag academia

6.32 Mae gan Gomisiwn y Gyfraith berthynas gref a chyd-fanteisiol â’r byd academiaidd. Adlewyrchir pwysigrwydd academia i waith y Comisiwn gan y ffaith bod “athrawon cyfraith mewn prifysgol” yn un o’r tri chategori o bobl sy’n gymwys i wasanaethu fel Comisiynwyr.²⁷ Mae pedwar o’r pum Comisiynydd presennol yn academyddion cyfreithiol neu wedi bod (y Cadeirydd yn un). Pan recriwtiwn gyfreithwyr, mae academyddion ymhlith ein grwpiau targed. Fel cyfreithwyr ar ein timau, maen nhw’n aml yn helpu i ehangu a chryfhau ein perthynas ag academia. Cydweithredwn hefyd â chymdeithasau academiaidd fel y Gymdeithas Ysgolheigion Cyfreithiol, y Gymdeithas Astudiaethau Cymdeithasol-Gyfreithiol a Chymdeithas yr Athrawon Cyfraith, i greu cyfleoedd ar gyfer ymgysylltu academiaidd a rhoi mewnbwn i’n prosiectau.

6.33 Mae ymchwil academiaidd fel arfer yn elfen bwysig o’r dystiolaeth sy’n dangos bod angen diwygio maes cyfraith ac felly’n cyfrannu at y broses dethol prosiectau.²⁸ Unwaith y dechreuwn ar brosiect, mae llenyddiaeth ysgolheigaidd yn un o’r ffynonellau cyntaf i geisio deall y problemau a’r atebion posib. Mae o werth arbennig i greu polisi oherwydd y safonau uchel sy’n ei hategu.

6.34 Yn ystod bywyd prosiect, gall mewnbwn academiaidd i’r broses o greu polisi gymryd sawl ffurf. Rydym o hyd yn barod i dderbyn sylwadau ymgynghorol ysgrifenedig gan academyddion ag arbenigedd perthnasol. Rydym hefyd yn croesawu mewnbwn academiaidd i’r broses ymgynghori ehangach. Gall hyn fod drwy gyfarfodydd un-i-un, mewn cynadleddau a symposia, neu drwy ohebiaeth. Gall academyddion fod yn aelodau o grŵp neu banel cynghori sy’n cynorthwyo prosiect²⁹. Yn unrhyw un o gamau prosiect, gallwn alw arnynt i drafod neu brofi polisi neu graffu ar ddarpariaethau Bil drafft. Weithiau gallwn ymgysylltu â chyrrff cyllido

i drafod y manteision i'r ddwy ochr o ariannu ymchwil academiaidd yn ymwneud â phrosiect penodol gan y Comisiwn. Gall ymchwil academiaidd hefyd chwarae rôl greiddiol mewn rhoi'r dystiolaeth angenrheidiol i ddangos bod angen diwygio'r gyfraith³⁰.

6.35 Ar wahân i ymgynghori'n uniongyrchol ag academyddion, gall ein gwaith fod yn angor i gynnal deialog gyhoeddus am ddiwygio. Mae'n arferol i awduron, gan gynnwys academyddion, gyhoeddi barn feirniadol am ein cynigion dros dro, all wedyn oleuo'r polisi terfynol yn ein hadroddiadau.³¹ Rydym yn croesawu'r cyfle i gyfrannu at erthyglau mewn cylchgronau i egluro ein cynigion i gynulleidfa academiaidd gan obeithio, yn y broses, annog ymatebion i ymgynghoriadau.³² Ac ar ôl adroddiad terfynol, gall ysgrifau academiaidd feirniadu ein hargymhellion,³³ cymell diwygio pellach,³⁴ neu geisio cysylltu ein gwaith i gynulleidfa ehangach yn y cyfryngau prif ffrwd.³⁵ Hyd yn oed flynyddoedd ar ôl diwedd prosiect, gall ein hargymhellion barhau i fod yn fan cychwyn ar gyfer trafodaeth academiaidd.³⁶

6.36 Wedi dweud hynny, mae'n bwysig peidio â cholli golwg ar y gwahaniaethau rhwng gwaith academyddion a gwaith y Comisiwn. Fel Comisiwn y Gyfraith, mae academyddion yn annibynnol drwy fod â'r rhyddid academiaidd i fynegi eu barn eu hunain³⁷. Ond yn wahanol i'r Comisiwn, sy'n anwleidyddol, mae annibyniaeth academyddion yn golygu bod ganddynt ryddid cymharol i fynegi unrhyw ddadleuon neu geisio dylanwadu ar newid. Yn draddodiadol, ceisiodd academyddion cyfreithiol ddarbwylllo cynulleidfa o'u cyd-academyddion, weithiau gyda'r llysoedd mewn golwg. Ond yn gynyddol maen nhw hefyd yn ceisio darbwylllo a thrafod yn uniongyrchol â llywodraethau, deddfwrfeydd a diwygwyr eraill y gyfraith, gan gynnwys y Comisiwn. Maen nhw hefyd yn gweithio gyda neu'n cefnogi grwpiau ymgyrchu sy'n ceisio newid agweddau penodol ar gyfraith a pholisi. Drwy wneud hyn mae ganddynt ryddid i eiriol dros ddiwygiadau idealistig neu sy'n blaenoriaethu nodau polisi neu werthoedd penodol, neu sy'n herio neu hyd yn oed yn hollti barn. Gall eu cynigion ddibynnu nid yn unig ar newid cyfreithiol ond hefyd ar newidiadau mewn gwariant cyhoeddus, benthyca neu drethiant. Mae hefyd yn werth nodi y gallai gwaith academyddion mewn meysydd heblaw'r gyfraith fod yn berthnasol. Er enghraifft, yn y prosiect troseddau casineb, defnyddiwyd ymchwil droseddegol i brofiad dioddefwyr troseddau, ac ymchwil seicolegol

i fythau am dreisio a chamsyniadau am niwed rhywiol yn nhystiolaeth y papur ymgynghori ar erlyn troseddau rhywiol³⁸.

6.37 Ar y llaw arall, mae diwygio'r gyfraith yn tueddu i ddarbwylllo orau drwy gydnabod yn agored bod gan farn pawb ei haeddiant. Mae ein gwaith yn aml yn golygu cyfaddawd, o gofio bod angen gobaith hyfyw o weithredu, ond o fewn y paramedrau y mae'n rhaid i asiantaeth diwygio'r gyfraith annibynnol weithio o fewn iddynt. Dylid hefyd pwysleisio bod llenyddiaeth academiaidd yn ychwanegiad i'n proses ymgynghori a chreu polisi; nid yn llwybr buan. Byddai'n beth prin i ysgrifau academiaidd roi ateb diffiniol i'r math o faterion cymhleth a wynebwn.

Ymchwil prosiect-benodol

6.38 Mae ymchwil academiaidd wedi rhoi cymorth mwy pwrpasol i'r Comisiwn gyda rhai prosiectau, drwy astudiaethau a ddyfeisiwyd yn benodol i oleuo ein polisiâu. Gall y rhain fod yn ansoddol neu'n feintiol. Un enghraifft o astudiaeth ansoddol yw'r gwaith a wnaeth ymchwilwyr a gyllidwyd gan y Sefydliad Nuffield fel rhan o'n prosiect priodasau, drwy gyflawni ymchwil ar seremonïau priodas di-gyfraith-ymrwymol³⁹. Sefydlwyd grwpiau ffocws a chynnal cyfweiliadau â 170 o gyfranogwyr i hel gwybodaeth er mwyn deall pam y cynhelir seremonïau priodas y tu allan i'r fframwaith cyfreithiol, natur y seremonïau hyn a chymhelliad y rhai sy'n priodi⁴⁰. Roedd yr ymchwil yn ceisio deall yn benodol beth y gallai effaith cynigion diwygio dros dro Comisiwn y Gyfraith fod. Oherwydd ehangder a lefel manylder y gwaith ymchwil empirig hwn, ychwanegodd yn sylweddol at y dystiolaeth ar gyfer y prosiect, mewn ffordd na fyddai wedi bod yn bosib dim ond drwy'r ymgynghoriad ar y prosiect. Goleuodd ein penderfyniadau ynghylch sut i sicrhau bod cyplau sydd eisiau cael priodas ymrwymol gyfreithiol yn gallu cael hyn, er enghraifft drwy bwysleisio'r gwerth a roddir gan gyplau ar gynnal seremoni yn rhywle sy'n ystyrlon iddynt.

6.39 Mae ymchwil feintiol yr un mor bwysig i ni. Fel yr eglurwn yn ein hadroddiad ar farw heb wneud ewylllys:

Ni all ymgynghoriad gynhyrchu data ystadegol arwyddocaol oherwydd mae'r sampl barn yn rhy fach ac yn hunan-ddewisol (hynny yw, rydym yn fwy tebygol o glywed gan aelodau'r cyhoedd am brofiadau anarferol a barn arbennig o gryf, sy'n

bwysig ond eto nid yw'n egluro sut y mae'r gyfraith yn effeithio ar bobl yn gyffredinol⁴¹.

I gynorthwyo ein proses creu polisi, aeth ymchwilwyr o'r Ganolfan Ymchwil Gymdeithasol Genedlaethol (NatCen) a Phrifysgol Caerdydd ati i holi 1,556 o gyfranogwyr am eu hagweddau at wneud ewyllys a marw heb wneud ewyllys.⁴² Roedd y gwaith yn eithriadol ddefnyddiol drwy ddarparu data ystadegol-gynrychiadol ar agweddau'r cyhoedd, rhywbeth na fyddem wedi bod mewn sefyllfa dda i'w gasglu fel arall.

6.40 Rydym wedi cydweithredu mewn ffordd debyg â chyrff ymchwil eraill, yn defnyddio eu staff eu hunain yn lle ariannu academyddion, os yw'r gwaith yn gyffelyb i brosiect gan y Comisiwn. Er enghraifft, cynhyrchodd Gyngor Biofoeseg Nuffield adroddiad ar eni plant dros eraill wedi'i ysgogi, yn rhannol o leiaf, gan y ffaith ein bod yn gweithio ar y pwnc.⁴³

6.41 I'r academyddion sy'n gwneud yr ymchwil, mae bwydo i'n gwaith yn rhoi cyfle iddynt hyrwyddo eu canfyddiadau i gynulleidfa ehangach a chael effaith uniongyrchol ar ddiwygio'r gyfraith. Gall yr effaith yma fod yn elfen bwysig o sicrhau cyllid ar gyfer ymchwil, ac fel rhan o werthusiad y Fframwaith Rhagoriaeth Ymchwil sy'n asesu ansawdd gwaith ymchwil yn sefydliadau addysg uwch y DU. Er yn ofalus i beidio byth â mynd ar draws annibyniaeth ymchwilwyr, cynigiwn gydnabod cyfraniadau academyddion bob tro fel bod unrhyw allbwn o fudd i'r ddwy ochr. Mewn achosion priodol, mae'r Comisiwn wedi rhoi geirada fel tystiolaeth o werth ymchwil academiaidd i'n gwaith, ac y gellir ei ddefnyddio, er enghraifft, fel tystiolaeth ar gyfer y Fframwaith Rhagoriaeth Ymchwil. Mae'r Comisiwn hefyd wedi darparu llythyrau o gefnogaeth ar gyfer ceisiadau am gyllid gan academyddion fel bod cyrff cyllido'n ymwybodol o berthnasedd posib yr ymchwil i waith Comisiwn y Gyfraith. Mae ysgoloriaethau ar brosesau a sefydliadau diwygio'r gyfraith hefyd wedi goleuo, ac yn parhau i oleuo, gwaith ac arferion y Comisiwn.⁴⁴

Ymchwil gymharol

6.42 Un o'n dyletswyddau statudol yw casglu unrhyw wybodaeth am systemau cyfreithiol gwledydd eraill sy'n debygol, ym marn y Comisiynwyr, o'u cynorthwyo i gyflawni eu swyddogaethau⁴⁵. Mae ymchwil gymharol yn rhedeg ar draws ein gwaith. Mae creu polisi gyda'r rhan fwyaf o brosiectau'n

golygu gweld sut y llwyddodd awdurdodaethau eraill i ddatrys problemau tebyg cyn meddwl pa mor hawdd y gellid trosglwyddo'r atebion hynny i'r awdurdodaeth hon. Mae elfen fawr o'n hymchwyl yn seiliedig ar ffynonellau ymchwyl sylfaenol ac eilaidd ac mae digon o adnoddau ar gael i staff y Comisiwn, fel llyfrgelloedd y Llysoedd Barn Brenhinol a'r Sefydliad Uwchastudiaethau Cyfraith, lle bo angen. Ond mae ein hymchwyl gymharol yn fwy na dim ond deall y gyfraith mewn gwledydd eraill. Ein gorchwyl yw diwygio'r gyfraith yn ymarferol ac mae'n bwysig felly deall sut y mae'r gyfraith yn gweithio yn y gwledydd hynny. Mae cylch gorchwyl papur cwmpasu ein prosiect ar rwymedïau ariannol mewn ysgariad, er enghraifft, yn adlewyrchu'r rôl statudol hon yn glir. Mae'n gofyn gwneud adolygiad cymharol o'r "cyfreithiau'n ymwneud â sefyllfa ariannol partïon ysgariad mewn awdurdodaethau eraill, fel yn yr Alban, awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill (fel Awstralia, Seland Newydd, Canada a'r Unol Daleithiau), yn ogystal ag awdurdodaethau cyfraith sifil sy'n rhoi dewis o drefniant eiddo priodasol"⁴⁶.

6.43 Ymgysylltw'n yn aml â rhai mewn awdurdodaethau eraill sy'n gallu ein helpu i ddeall y profiad ymarferol o'u cyfreithiau.⁴⁷ Mae ein perthynas gref ag asiantaethau diwygio'r gyfraith eraill yn golygu mai gyda nhw'n aml y cysylltw'n gyntaf. Gall ein chwaer-asiantaethau fod yn ffynonellau gwybodaeth ynddynt eu hunain, neu gallent ein rhoi mewn cysylltiad ag eraill yn eu hawdurdodaethau. Gall cydweithrediad rhyngwladol hefyd olygu gwneud cysylltiad "oer" ag unigolion a sefydliadau nad oes gennym unrhyw berthynas bresennol â nhw. Yn hyn o beth, mae'r ffaith bod y Comisiwn yn gorff cyhoeddus statudol a'n Comisiynwyr yn arweinwyr yn eu meysydd yn sicrhau y cawn ein trin fel bod yn gredadwy ac o ddifrif. Ein profiad hapus yw bod y rhai y cysylltw'n â nhw am gymorth bron bob tro'n hael gyda'u hamser a'u gwybodaeth. Rydym bob amser yn awyddus i dalu'r ffafr yn ôl os gallwn.

6.44 Fel gyda'n hymgyngghoriadau cyhoeddus, mae technoleg fodern wedi'i gwneud yn llawer haws cynnal trafodaethau â phobl bell i ffwrdd. Ar gyfer sefydliad bach fel ni, mae fideo-gynadledda wedi ehangu'r gwaith cymharol y gallwn ei wneud o fewn hyn a hyn o amser ac am gost sy'n gymesur â'n hadnoddau prin.

6.45 Wrth ystyried diwygiadau penodol, gall ymchwil gymharol i gyfreithiau tebyg mewn gwledydd eraill roi sicrwydd i ni na fydd ein hargymhellion yn arwain at ganlyniadau anfwriadol. Er enghraifft, yn ein prosiect priodasau, cawsom fudd o siarad â swyddogion cyhoeddus yn Iwerddon, Gogledd Iwerddon, yr Alban, Jersey a Guernsey am weithrediad y ddeddfwriaeth briodasau yn y gwledydd hynny. Mae'r gyfraith ym mhob un o'r gwledydd hynny'n caniatáu i briodasau gael eu cynnal mewn lleoliadau mwy amrywiol nag yng Nghymru a Lloegr. Wrth argymhell llacio'r cyfyngiadau ar ble y gellid dathlu priodasau yng Nghymru a Lloegr, dywedsom:

Rydym yn ffyddiog o'r profiad yn y gwledydd eraill hyn nad yw rhoi dewis ehangach o leoliadau priodi'n arwain at gynnal priodasau mewn llefydd amhriodol.⁴⁸

6.46 Enghraifft arall o gapasiti cydweithrediad rhyngwladol i gyfoethogi ein hymchwil oedd gyda'n prosiect geni plant dros eraill ar ôl mynychu cynadleddau rhyngwladol i academyddion ac ymarferwyr yn Hong Kong a Chaergrawnt lle'r oedd siaradwyr rhyngwladol yn egluro'r gyfraith a phrofiadau yn eu gwahanol wledydd. Helpodd hyn i sicrhau trafodaeth wybodus yn ein papur ymgynghori ar gyfreithiau cymharol ar eni plant dros eraill.⁴⁹ Yn yr un prosiect, aethom ar genhadaeth canfod ffeithiau i Wcrain yn 2019 i gasglu tystiolaeth o arferion geni plant dros eraill.⁵⁰

6.47 Mae prosiectau eraill yn ceisio sicrhau bod y gyfraith yn addas i fanteisio ar dechnoleg newydd fel crypto-asedau a cherbydau awtomataidd. Yn y meysydd hyn, mae ymchwil gymharol yn ymwneud llai â benthyca atebion llwyddiannus o lefydd eraill a mwy â rhannu syniadau â chyfreithwyr mewn gwledydd eraill sydd hefyd yn delio â'r un heriau cyfreithiol. Yn ein gwaith ar asedau digidol, cawsom ein gwahodd i arsylwi ar ddau grŵp o wneuthurwyr polisi'n gweithio ar y berthynas rhwng asedau digidol a'r gyfraith eiddo (Gweithgor Asedau Digidol a Chyfraith Breifat UNIDROIT a'r American Law Institute a phwyllgor Uniform Commercial Code and Emerging Technologies Committee y Comisiwn Cyfreithiau Unffurf). A gyda'n prosiect cerbydau awtomataidd, cyfrannodd y tîm yn rheolaidd at Fforwm Diogelwch Traffig Ffyrdd Byd-Eang Comisiwn Economaidd Ewrop y Cenhedloedd Unedig a'i grŵp anffurfiol o arbenigwyr ar yrru cerbydau awtomataidd (IGEAD). Ymgysylltodd hefyd ag asiantaethau trafnidiaeth ar draws y byd gan gynnwys Canolfan Ymchwil Ar y Cyd

y Comisiwn Ewropeaidd, Transport Canada, National Highway Traffic Safety Administration yr Unol Daleithiau, National Transport Commission Awstralia, Land Transport Authority Singapor a menter Smart Mobility Initiative Israel.

6.48 Mae gallu galw ar amrywiaeth barn o gwmpas y byd ynddo'i hun yn llesol i'n gwaith creu polisi. Ond mae dau reswm arall pam fod arnom angen deall datblygiadau rhyngwladol o lygad y ffynnon. Yn gyntaf, os oes gan brosiect elfen drawsffiniol sylweddol, gall fod yn bwysig sicrhau bod cyfraith Cymru a Lloegr yn cael ei datblygu mewn ffordd nad yw'n hollol anghyson â chyfreithiau gwledydd eraill. Yn ein papur ymgynghori ar asedau digidol, er enghraifft, dywedsom fod anghysondeb â diwygiadau rhyngwladol yn un rheswm dros gefnogi creu categori newydd o eiddo personol yng nghyfraith Cymru a Lloegr⁵¹.

6.49 Yn ail, yn enwedig ym maes cyfraith fasnachol, mae cystadleuaeth ryngwladol yn un o'r ystyriaethau sy'n dylanwadu ar ffurf cyfreithiau gwladol. Gall ein dewisiadau polisi gael effaith sylweddol ar apêl y Deyrnas Unedig fel rhywle i ymweld a gwneud busnes. Mae hyn yn wir nid yn unig gyda thechnolegau newydd fel crypto-asedau ond hefyd gydag arferion hirsefydlog fel cymrodeddu.⁵² Un o amcanion cylch gorchwyl ein prosiect cymrodeddu yw:

gwella pa mor gystadleuol yw'r DU fel canolfan fyd-eang i ddatrys anghydfod ac apêl cyfraith Cymru a Lloegr fel y gyfraith ddewisol ar gyfer masnach ryngwladol.⁵³

Felly, er yr ymgysylltw'n ar lefel ryngwladol er mwyn hybu cydweithrediad a gonestrwydd deallusol, ni chuddiwn y ffaith fod yr ymgysylltiad hefyd yn goleuo ein strategaeth o hyrwyddo buddiannau'r DU.

Nodiadau

- 1 Mae hyn yn wahanol i'r arfer academiaidd y defnyddir y term hwn ar ei gyfer fel arfer. O ran cyhoeddiadau academiaidd, defnyddir adolygu gan gymheiriaid i ddisgrifio proses o adolygwr neu adolygwyr yn gwneud sylwadau ar waith awdur neu gyd-awduron mewn proses "ddall" ddi-enw, fel nad yw'r awdur neu'r cyd-awduron a'r adolygwr / adolygwyr yn gallu adnabod ei gilydd.
- 2 Trafodir y broses o ddefnyddio ffynonellau arbenigol wrth greu polisi ymhellach ym mharagraffau 6.17 - 6.22 isod.
- 3 Trafodir ein perthynas ag academia ymhellach ym mhara. 6.32 - 6.41 isod.
- 4 Trafodir gwaith ymchwil cymharol ymhellach ym mhara. 6.42 - 6.49 isod.
- 5 Gweler cyflwyniad y Cadeirydd ar dudalennau 22-27.
- 6 Y timau ar hyn o bryd yw Cyfraith Eiddo, Teulu ac Ymddiriedolaethau; Cyfraith Droseddol; Cyfraith Fasnachol a Chyffredin; a'r Gyfraith Gyhoeddus a'r Gyfraith yng Nghymru: gweler cyflwyniad y Cadeirydd ar dudalen 23. Mae enwau a ffocws y timau wedi newid dros amser ers i'r Comisiwn gael ei sefydlu, er mwyn adlewyrchu angen.
- 7 Mae pennod 5 yn ystyried sut y mae papur ymgynghori'n cael ei ddatblygu; mae pennod 7 yn ystyried yr adroddiadau terfynol a chyhoeddiadau eraill.
- 8 Gweler para. 5.4 uchod.
- 9 Mae treuliau a chostau weithiau'n cael eu talu i aelodau panel.
- 10 Catherine Callaghan CB, *In the matter of the Law Commission and leasehold enfranchisement reform and the compatibility of the various options for reform with article 1 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights: Opinion on options to reduce the price and human rights law*, <https://www.lawcom.gov.uk/project/leasehold-enfranchisement/>.
- 11 D Jones, *Automated Vehicles (AV) strategic economic analysis* (2021), <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2021/07/Automated-Vehicles-Strategic-Analysis.pdf>, tud. 6. Yr Adran Drafndiaeth a dalodd am y gwaith ymchwil hwn.
- 12 Mae eithriad i hyn pryd y cytunir â'r Llywodraeth ar ddechrau prosiect mai pwrpas penodol diwygio'r gyfraith yw gwella sefyllfa etholaeth arbennig, fel gyda'n gwaith ar ryddfreinio lesddaliadau preswyl. Mae hyn yn cael ei gynnwys yn neilltuol yng nghylch gorchwyl y prosiect.
- 13 *Updating the Land Registration Act 2002* (2016) Papur Ymgynghori Rhif 227 Comisiwn y Gyfraith, pennod 6.
- 14 *Updating the Land Registration Act 2002* (2018) Papur Ymgynghori Rhif 380 Comisiwn y Gyfraith, pennod 6.

- 15 *Consumer sales contracts: transfer of ownership* (2021) Papur Rhif 398 CyG, para. 1.16.
- 16 *Intestacy and family provision claims on death* (2011) Papur Rhif 331 CyG. Gweler para. 7.39 isod am drafodaeth bellach o'r gwaith ymchwil hwn.
- 17 *Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease* (2018) Papur Rhif 238 CyG, para. 6.157.
- 18 *Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease* (2020) Papur Rhif 288 CyG, para. 5.246.
- 19 Uchod, para. 5.245.
- 20 Mae para. 3.55 - 3.59 uchod yn trafod sut y penderfynir ar gwmpas prosiect.
- 21 *Protection of Official Data: Report* (2020) Papur Rhif 295 CyG, para. 8.56.
- 22 *Hate crime laws* (2021) Papur Rhif 402 CyG, para. 4.56 - 4.61.
- 23 Gweler paragraffau 8.22 - 8.34 isod.
- 24 Ymchwiliad Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig Tŷ'r Arglwyddi, *Insurance Bill (HL)*: Sesiwn Dystiolaeth Rhif 1 (2 Rhagfyr 2014).
- 25 Gweler drafodaeth o'r egwyddorion sy'n cynorthwyo dadansoddiad o ymgynghoriad ym mhara. 5.38 - 5.48 uchod.
- 26 *Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease* (2018) Papur Ymgynghori Rhif 238 CyG, para. 1.63.
- 27 Mae'r lleill yn farnwyr a chyfreithwyr wrth eu gwaith: Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 1(2).
- 28 Gweler para. 3.35 uchod.
- 29 Gweler paragraffau 5.20, 6.20 a 6.21 uchod am drafodaeth ar waith paneli a grwpiau cynghori.
- 30 Er enghraifft, roedd y prosiect amgueddfeydd yn y 13eg rhaglen yn deillio o ymchwil academaidd.
- 31 Er enghraifft, T Cummings, "Equality as a central principle? – The Law Commission's solutions to the religious-only marriage problem" (2021) 33 *Child and Family Law Quarterly* 63, a ddyfynwyd gennym yn "Celebrating Marriage: A New Weddings Law" (2022) Papur Rhif 408 CyG, ac A Arden a J Bates, "Homelessness and Hate Crime" (2021) 24(1) *Journal of Housing Law* 1, a ddyfynwyd gennym yn "Hate crime laws" (2021) Papur Rhif 402 CyG.
- 32 Er enghraifft, W Vaudry a S Green, "Electronic trade documents: the Law Commission's provisional proposals, the MLETR, and the concept of possession" (2021) *Journal of Business Law* 625.
- 33 Er enghraifft, N Papworth, "Making an arrest in order to activate PACE entry and search powers: the Law Commission and a missed opportunity for clarification" (2021) 85 *Journal of Criminal Law* 394.

- 34 Er enghraifft, J V Roberts a U Azmeh, “*Cleansing the Augean Stables: a commentary on the Law Commission’s Sentencing Code for England and Wales*” (2019) 8 *Criminal Law Review* 694.
- 35 Er enghraifft, L Thompson, “*Cyberflashing could be criminalised: here’s how a change in the law would help victims*” (26 Tachwedd 2021) *The Conversation*, <https://theconversation.com/cyberflashing-could-be-criminalised-heres-how-a-change-in-the-law-would-help-victims-172090>.
- 36 R Mackay a D Hughes, “*Insanity and blaming the mentally ill - a critique of the prior fault principle in the Law Commission’s discussion paper*” (2022) 1 *Criminal Law Review* 21, 22; L Woods, L McNamara a J Townend, “*Executive Accountability and National Security*” (2021) 84 *Modern Law Review* 553.
- 37 Gwarchodir rhyddid academiaidd gan statud: o dan Ddeddf Diwygio Addysg 1988, a. 202(2)(a) rhaid i brifysgolion sicrhau bod gan staff academiaidd ryddid o dan y gyfraith i gwestiynu a phrofi “doethineb a gafwyd” neu gredoau cyffredinol, a chynnig syniadau newydd a barn ddadleuol neu amhoblogaidd heb wynebu’r risg o golli eu swyddi neu freintiau yn eu sefydliadau.
- 38 *Hate crime laws* (2020) Papur Rhif 250, pennod 7 CyG; *Evidence in sexual offences prosecutions* (2023) Papur Rhif 259 penodau 1 a 2 Comisiwn y Gyfraith.
- 39 R Probert, R Akhtar, a S Blake, *When is a wedding not a marriage?: Exploring non-legally binding ceremonies: Final Report* (Mawrth 2022), <https://www.nuffieldfoundation.org/project/wedding-not-marriage-exploring-non-legally-binding-ceremonies>.
- 40 Uchod, t. 5.
- 41 *Intestacy and family provision claims on death* (2011) Papur Rhif 331, para 1.32 CyG.
- 42 A Humphrey, L Mills, G Morrell, G Douglas, a H Woodward, *Inheritance and the family: attitudes to will-making and intestacy* (2010), <https://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/Inheritance%20and%20the%20family%20Natcen%20August%202010.pdf>.
- 43 Nuffield Council on Bioethics, Briff Polisi, *Surrogacy law in the UK* (16 Mawrth 2023), <https://www.nuffieldbioethics.org/assets/pdfs/Surrogacy-law-in-the-UK-ethical-considerations-1.pdf>.
- 44 Gweler, er enghraifft, M Dyson, J Lee a S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016); S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017); a J Lee, “*Not Time to Make a Change? Reviewing the Rhetoric of Law Reform*” (2023) *Current Legal Problems*, cuad004, <https://doi.org/10.1093/clp/cuad004>.
- 45 Ddeddf Comisiynau’r Gyfraith 1965, a. 3(1)(f).

- 46 <https://www.lawcom.gov.uk/project/financial-remedies-on-divorce/>.
- 47 Trafodwn berthynas y Comisiwn ag asiantaethau eraill sy'n diwygio'r gyfraith y tu allan i waith prosiectau ym mhennod 10 y cyhoeddiad hwn.
- 48 *Celebrating Marriage: A New Weddings Law* (2022) Papur Rhif 408 CyG, para 2.72.
- 49 *Building families through surrogacy: a new law* (2019) Papur Ymgynghori Rhif 244 CyG, para. 7.91 - 7.100, 9.25 - 9.27, 11.47 - 11.49 a 14.75 - 14.90, ar ôl darllen "*Eastern and Western Perspectives on Surrogacy*", Prifysgol Hong Kong (Medi 2016), <https://www.family.law.cam.ac.uk/press/news/2016/10/eastern-and-western-perspectives-surrogacy-conference-organised-claire-fenton>; "*Law and Practice of Surrogacy*", Prifysgol Caergrawnt (Mehefin 2018), <https://www.family.law.cam.ac.uk/research-and-events/past-events/international-surrogacy-forum-2019/law-and-practice-surrogacy>; a'r *International Surrogacy Forum*, Prifysgol Caergrawnt (Mehefin 2019), <https://www.family.law.cam.ac.uk/research-and-events/past-events/international-surrogacy-forum-2019>.
- 50 Cafodd y trip ei drefnu a'i ariannu gan y Swyddfa Dramor, Y Gymanwlad a Datblygu mewn ymateb i broblemau'n codi o arferion geni plant dros eraill yn y wlad.
- 51 *Digital Assets* (2022) Papur Rhif 256 CyG, para. 4.68(3) a 4.88 tan 4.93.
- 52 Fel yr eglurwn yn ein papur ymgynghori diweddar, mae gan gymrodeddu hanes hir yng Nghymru a Lloegr, er enghraifft drwy fod yn ffordd gyffredin o setlo anghydfod yn y cyfnod Eingl-Sacsonaidd: *Review of the Arbitration Act 1996* (2022) Papur Ymgynghori Rhif 257 CyG, para. 1.21 - 1.32.
- 53 *Arbitration Act 1996* (2022) Papur Ymgynghori Rhif 257 CyG, atodiad 1.

Pennod 7

Adroddiadau a chyhoeddiadau eraill

7.1 Mae cynnyrch gwaith Comisiwn y Gyfraith yn ein cyhoeddiadau ysgrifenedig. Cyhoeddwn ddau fath o ddogfen yn bennaf: dogfennau ymgynghori, ac adroddiadau ar ganlyniad ein gwaith. Trafodwn ein papurau ymgynghori a dogfennau ymgynghori eraill ym Mhennod 5. Yn y bennod hon, byddwn yn edrych ar ein hadroddiadau terfynol a chyhoeddiadau cysylltiedig eraill.

7.2 Nid yw Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn rhagnodi ffurf ein cyhoeddiadau. Dim ond y dylai cynigion y Comisiwn ar gyfer diwygio'r gyfraith fod “drwy filiau drafft neu gyfrwng arall” a bod yn rhaid i'r Arglwydd Ganghellor roi'r cynigion hyn o flaen Senedd y DU.¹ Mae gennym felly lawer iawn o hyblygrwydd o ran sut yr adroddwn ar ein gwaith. Mae biliau drafft yn rhan bwysig o'n hallbwn ond er hynny ond yn un o'r ffyrdd y cyflawnwn ein rôl o foderneiddio'r gyfraith. Fel arfer, cyhoeddwn adroddiadau naratif manwl gydag argymhellion diwygio sy'n nodi bod y prosiect sy'n berthnasol iddynt wedi dod i ben. Mae'r adroddiadau hyn weithiau – ond nid bob tro – yn cynnwys bil drafft i weithredu'r argymhellion. Rhoddir adroddiadau gerbron Tŷ'r Cyffredin fel Papur Tŷ ac adroddiadau Cymru gerbron Senedd Cymru. Rydym hefyd, yn enwedig yn y blynyddoedd diwethaf, wedi defnyddio mathau eraill o gyhoeddiad a deilwriwyd i anghenion penodol y prosiect ac i bwrpas ateb ein swyddogaethau statudol orau.

Cyhoeddi argymhellion ac opsiynau diwygio

7.3 Allbwn terfynol prosiect, gan amlaf, yw adroddiad naratif manwl yn cynnwys nifer o “argymhellion” ffurfiol i ddiwygio'r gyfraith ac wedi eu cyfeirio at Lywodraeth. Mae nifer yr argymhellion yn dibynnu'n rhannol ar ba mor eang yw'r prosiect a pha mor gymhleth yw'r materion dan sylw. Ond nid yw nifer yr argymhellion yn cyfateb yn union i “faint” y prosiect. Weithiau, mae polisïau'n digwydd â chael eu mynegi'n well yn defnyddio nifer fwy neu lai o argymhellion. Er enghraifft, roedd saith argymhelliad yn adroddiad 2019 ar lofnodi dogfennau'n electronig;² a 121 yn adroddiad 2020 ar adfywio hawliau cyfunddaliadol³. Disgwylir i'r Llywodraeth ymateb i bob argymhelliad bob yn un gan ddweud a yw'n derbyn, gwrthod neu a oes ganddi ymateb arall i bob un.

7.4 Mewn rhai adroddiadau cyflwynwn opsiynau i'r Llywodraeth ar ddiwygio'r gyfraith, yn lle neu'n ychwanegol at wneud argymhellion ar gyfer diwygio. Yn ein gwaith ar ryddfrenio lesddaliadau preswyl, ar wahân i'n prif adroddiad yn argymhell diwygiadau, fe wnaethom gyhoeddi adroddiad yn cynnwys opsiynau i ostwng y pris y mae lesddeiliaid yn ei dalu am ryddfrenio⁴. Roedd y dewis allbwn hwn yn adlewyrchu natur ddeuol y pwnc dan sylw. Ar y naill law, mae prisio rhyddfrenio'n faes cyfraith hynod dechnegol a byddai angen yr union fath o arbenigedd cyfreithiol sydd gan y Comisiwn i'w ddiwygio. Ar y llaw arall, nid cwestiwn cyfreithiol yn unig oedd penderfynu sut i ddiwygio'r gyfraith ar brisio rhyddfrenio: roedd yn ymwneud ag ystyriaethau cyfraith, prisio, polisi cymdeithasol a barn wleidyddol. Roedd cyhoeddi adroddiad opsiynau felly'n caniatáu i ni ychwanegu gwerth sylweddol drwy lunio opsiynau diwygio ymarferol heb dresbasu ar faterion a oedd yn rhai i'r Llywodraeth, ac yn y pen draw i Senedd y DU, eu penderfynu. Enghraifft arall yw ein papur opsiynau ar atebolrwydd troseddol corfforaethol⁵. Roedd yn cyflwyno opsiynau'n cynnwys trosedd gorfforaethol newydd am fethu ag atal twyll, ac athrawiaeth newydd ar gyfer priodoli atebolrwydd troseddol i gorfforaeth. Dewisodd y Llywodraeth weithredu'r rhain fel rhan o'r Ddeddf Troseddau Economaidd a Thryloywder Corfforaethol 2023. Weithiau mae'r opsiynau a gyflwynir yn darparu'r hyn sydd ei angen fel bo'r Llywodraeth yn gallu gwneud penderfyniad polisi, yn enwedig os oes gwaith ymgynghori sylweddol eisoes wedi'i wneud cyn i ni ddod at y bwrdd, fel yn yr achos hwn.

7.5 Drwy gyhoeddi opsiynau diwygio, gallodd y Comisiwn hefyd ychwanegu gwerth at ei arbenigedd craidd ar ddiwygio'r gyfraith. Yn 2014 cyhoeddwyd adroddiad ar ddyletswyddau ymddiriedol cwmnïau buddsoddi cyfryngol.⁶ Roedd yn cynnwys canllawiau i ymddiriedolwyr pensiynau ar eu dyletswyddau cyfreithiol.⁷ Yn 2017, defnyddiwyd y canllawiau gyda'r cwestiwn o bensiynau cyfoes i weld a oedd unrhyw rwystrau cyfreithiol neu reoliadol i ddefnyddio cronfeydd pensiwn ar gyfer effaith gymdeithasol.⁸ Daethom i'r casgliad mai'r rhwystrau mwyaf i fuddsoddiad cymdeithasol oedd materion strwythurol ac ymddygiad yn y diwydiant pensiynau, yn lle rhwystrau cyfreithiol neu reoliadol. Roeddem yn cydnabod, fel corff diwygio'r gyfraith, nad oeddem yn y sefyllfa orau i wneud argymhellion ar y pethau hyn (er i ni wneud argymhellion diwygio ar faterion eraill). Penderfynwyd felly nodi pa gamau y gallai eraill eu cymryd, fel yr Awdurdod Ymddygiad Ariannol a'r Rheoleiddiwr Pensiynau, i fynd i'r afael â'r materion hyn. Mewn prosiect yn para dim ond deg mis, fe wnaethom felly lwyddo i ychwanegu'n sylweddol at effaith ein gwaith cynharach ar wahân i lunio argymhellion diwygio traddodiadol. Yn 2018 cytunodd y Llywodraeth i symud ymlaen ar nifer o'r argymhellion ac opsiynau diwygio yr oeddem wedi eu hawgrymu.⁹

Egluro ein rhesymu

7.6 Yr un mor bwysig â'r argymhellion eu hunain yw'r rhesymu sydd y tu ôl iddynt. Yn ein hadroddiadau, gwerthuswn yr ymatebion i'n cwestiynau ymgynghori a thrafodwn sut y goleuodd yr ymatebion hynny ein barn ar y diwedd. Rydym yn ddi-flewyn-ar-dafod os anghytunwn ag unrhyw farn. Os gwnaethom ddiystyru unrhyw opsiynau diwygio eraill, eglurwn pam.

7.7 Mae bod yn dryloyw'n bwysig am nifer o resymau.

- 1 Mae gonestrwydd deallusol yn werth pwysig ynddo'i hun i gyrrff cyhoeddus.¹⁰
- 2 Mae'n gadael i ddarllenwyr ein hadroddiadau werthuso ein hargymhellion. Yn anad dim, bydd y Llywodraeth yn awyddus i lwyr ddeall ein hargymhellion wrth benderfynu eu gweithredu neu beidio. Mae ein rhesymu manwl yn sail y bydd y Llywodraeth yn ei defnyddio i egluro ei hun pam y bydd yn derbyn neu'n gwrthod ein hargymhellion.¹¹ Yn fwy cyffredinol, mae elusennau a grwpiau budd yn defnyddio ein rhesymau i oleuo eu strategaeth

ymgyrchu yn y dyfodol; academyddion i oleuo eu hymchwil; a newyddiaduron i'n dal ni a chyrff cyhoeddus eraill i gyfrif. Mae'r llysoedd yn defnyddio ein rhesymu i'w cynorthwyo i ddatblygu'r gyfraith, pwnc a drafodir ymhellach ym Mhennod 8.

- 3 Mae'n un o'r ffyrdd y dangoswn ein hannibyniaeth. Mae annibyniaeth yn gofyn i ni gyrraedd ein casgliadau heb gael ein dylanwadu'n amhriodol ond hefyd cael ein gweld i fod yn gwneud hynny. Rhaid i ni ddangos ein "dulliau o weithio". Os yw mater yn arbennig o anodd i benderfynu yn ei gylch, dywedwn hynny. Os ydym wedi newid ein meddwl ers cyhoeddi'r papur ymgynghori, eglurwn pam. Un enghraifft ddiweddar oedd ein prosiect ar droseddau casineb a'n cynigion dros dro y dylid ychwanegu "rhyw neu rywedd" fel nodwedd a warchodir, cyn dod i gasgliad gwahanol yn ein hadroddiad terfynol.¹² Weithiau, ac yr un mor arwyddocaol, eglurwn pam *na wnaethom* newid ein meddwl er bod rhai rhanddeiliaid wedi gwrthwynebu'n gryf i'n casgliadau dros dro. Digwyddodd hyn, er enghraifft, gyda'r adroddiad diweddar ar eni plant dros eraill lle'r oeddem yn argymhell system reoliadol newydd yn lle'r gyfraith bresennol.¹³
- 4 Os yw'r Llywodraeth yn cyflwyno deddfwriaeth i weithredu ein hargymhellion, mae ein rhesymau'n cynorthwyo Senedd y DU i graffu ar ei darpariaethau. Felly hefyd, mae Senedd y DU yn cael ei grymuso gan y rhesymau yn ein cyhoeddiadau i graffu ar benderfyniad y Llywodraeth i beidio â deddfu. Os yw deddfwriaeth yn cael ei deddfu, gall y llysoedd ddefnyddio'r rhesymau yn adroddiad blaenorol y Comisiwn i gynorthwyo gyda'i dehongli¹⁴.
- 5 Mae'n anochel, mewn meysydd lle y mae gan wahanol randdeiliaid wahanol fuddiannau, na fydd pawb yn croesawu ein hargymhellion. Mae'n bwysig i ni ddangos sut yr ydym wedi ystyried y safbwyntiau a wrthodwyd gennym wrth wneud penderfyniadau polisi, yn enwedig o gofio'r amser a'r ymdrech sylweddol y mae rhanddeiliaid yn ei roi i ymgysylltu â'n gwaith. Rhaid i randdeiliaid deimlo bob amser bod cymryd rhan yn ein hymgyngghoriadau'n werth chweil ac y bydd yn werth chweil gwneud eto.

Adrodd ar yr ymatebion i ymgynghoriad

7.8 Fel rhan o egluro ein rhesymu, cyfeiriwn yn helaeth fel arfer at yr hyn a ddywedodd ymgynghoreion wrthym. Ond o gofio nifer a manylder yr ymatebion ymgynghori a dderbyniwn, nid yw'n ymarferol cyfeirio at bob un ym mhrif gorff yr adroddiad. Cyhoeddwn weithiau felly ddogfen “dadansoddiad o'r ymateb” ar wahân, naill ai gyda neu'n fuan ar ôl yr adroddiad. Mae'r ddogfen hon yn rhoi darlun mwy cynhwysfawr o farn ymgynghoreion gan ddyfynnu'n helaeth o'u sylwadau'n aml.¹⁵

7.9 Opsiwn arall yw cyhoeddi'r ymatebion eu hunain, gyda gwybodaeth bersonol a manylion eraill wedi ei duo.¹⁶ Mae'r opsiwn yma'n un yr ydym wedi tueddu i'w ddewis, er nid bob tro, gyda phrosiectau pryd y derbyniwn nifer fawr iawn o ymatebion i'r ymgynghoriad a phryd y byddai felly angen adnoddau anghymesur o sylweddol i ysgrifennu dogfen dadansoddiad o'r ymateb.¹⁷ Yn yr achosion hyn, fel arfer cyhoeddwn ddadansoddiad ystadegol o'r ymatebion i bob cwestiwn ymgynghori, i ddangos pa gyfran o'r ymgynghoreion a gytunai, a anghytunai neu oedd â sylwadau eraill i'w gwneud am ein cynigion dros dro.¹⁸

7.10 Pa bynnag ffurf a ddefnyddiwn, mae adrodd ar ymatebion i ymgynghoriad yn hybu'r tryloywder sy'n ategu ein cyhoeddiadau. Mae'n gadael i ddarllenwyr ein hadroddiadau graffu'n well ar ein casgliadau a mesur yr hyn a ddywedwn yn erbyn yr hyn a glywsom gan ymgynghoreion. Mae barn ymgynghoreion yn rhan bwysig o'r ddadl gyhoeddus am y materion cyfreithiol y deliwn â nhw (mae ymgynghoreion hefyd yn rhydd i gyhoeddi eu hymatebion, ac weithiau'n gwneud hynny).

Asesiadau o effaith

7.11 Rhan hanfodol o unrhyw brosiect yw ystyried effaith ein hargymhellion. Fel y trafodwn ym Mhennod 2 am feini prawf dethol prosiect, mae effaith nid yn unig yn golygu effaith economaidd ond manteision “anariannol” diwygio'r gyfraith hefyd. Gellir mesur y rhain yn ariannol hefyd weithiau. Gyda'r rhan fwyaf o brosiectau, paratoir asesiad effaith ffurfiol ar wahân i fynd gyda'r adroddiad. Dogfen ffurf safonol yw hon a ddefnyddir i arfarnu gwahanol opsiynau polisi. Mae'n wahanol ymarfer i'r asesiad o effaith sy'n cael ei wneud yng ngham dethol y prosiect oherwydd mae'n ymwneud â'r opsiynau polisi sy'n rhan o ganlyniad prosiect. Cymharwn yr opsiwn polisi

a argymhellir gennym ag un neu fwy o opsiynau eraill, a allai gynnwys diwygio rhannol neu wneud dim. Mae costau a manteision disgwylidig pob opsiwn i gymdeithas yn cael eu pwyso a mesur, a'r canlyniad net yn cael ei gyfrifo. I'r graddau sy'n bosib, asesir y costau a'r manteision yn ariannol. Gyda'r prosiectau sydd heb asesiad effaith ffurfiol ar wahân, mae'n cael ei gydnabod bod yr effaith wedi, neu y bydd yn cael ei hasesu gan Lywodraeth.¹⁹ Mewn rhai achosion, mae hyn oherwydd bod y prosiect yn rhan o grŵp mwy o brosiectau neu waith ehangach a wneir gan y Llywodraeth ac na fyddai unrhyw ddiben mewn cyflawni asesiad effaith ar wahân i'r lleill.

7.12 Mae'r Comisiwn yn cyflogi economegydd sy'n rhoi cyngor arbenigol ac sy'n gyswllt hanfodol â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder a thimau dadansoddi eraill yn adrannau'r Llywodraeth. Mae'r timau hyn yn helpu i roi'r dystiolaeth sydd ei hangen i gefnogi'r asesiad. Yn aml iawn gofynnwn gwestiynau ymgynghori am effaith y gyfraith bresennol ar yr economi ac ar bethau eraill ynghyd ag effaith bosib y diwygiadau a gynigiwn, ar sail y dystiolaeth a gyflwynwyd wrth baratoi'r asesiad. Os yw'r asesiad effaith wedi'i adael i'r Llywodraeth ei baratoi, gwnawn yn siŵr y bydd unrhyw dystiolaeth a gasglwyd gan ymgynghoreion yn cael ei hystyried.

7.13 Mae cyflawni asesiad effaith yn rhan bwysig o'n gwaith. Mae diwygio'r gyfraith yn fodd i effeithio'n bositif ar bobl Cymru a Lloegr, nid yn fodd ynddo'i hun. Pan fydd prosiect ar y gweill, mae'r broses asesu effaith yn un o'r dulliau sy'n helpu i greu polisi er mwyn cyflawni'r nod hwn. Mae'n sicrhau bod ein polisiâu nid yn unig yn gadarn fel theori gyfreithiol ond o werth i gymdeithas. Er enghraifft, roedd asesiad effaith y prosiect ar symleiddio rheolau mewnfudo, a fu'n ystyried cost cymhlethdod y rheolau ac effaith bosib symleiddio'r rheolau ar geiswyr mewnfudo, y rhai sy'n gwneud y penderfyniadau, a'r llysoedd, wedi dylanwadu ar ein hargymhellion. Daethom i'r casgliad fod yr arbedion posib i bawb yn cyfiawnhau'r gost o wneud gwelliannau technolegol.²⁰ Roedd cost gymharol achosion llys sirol a thribiwnlysoedd cyflogaeth hefyd wedi effeithio ar ein barn yn y prosiect strwythurau gwrandawiadau cyfraith gyflogaeth.²¹

7.14 Paratown hefyd sgriniad cychwynnol asesiad effaith ar gydraddoldeb i gyd-fynd ag adroddiad terfynol y prosiect. Mae ein hargymhellion diwygio'r gyfraith yn cwmpasu ystod eang o faterion cymdeithasol, er enghraifft y gyfraith ar briodasau, geni plant dros eraill a throseddau casineb. Wrth

wneud yr argymhellion hyn, mae'n hanfodol i ni ddeall y materion sy'n effeithio ar wahanol gymunedau sy'n byw yng Nghymru a Lloegr. Mae sgriniad effaith cydraddoldeb sydd ym meddiant digon o wybodaeth yn un ffordd o wneud hyn.²²

7.15 Mae'r asesiad yn ystyried effaith ein cynigion ar wahanol gymunedau a grwpiau o bobl gan nodi'r holl effeithiau ar nodweddion a warchodir o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010, gan gynnwys effeithiau anuniongyrchol. Mae hefyd yn ymestyn, yn bur aml, at effaith bosib polisi ar nodweddion neu grwpiau eraill na warchodir o dan y gyfraith efallai²³. Rydym yn cwblhau sgriniad cychwynnol o'r asesiad gyda phob prosiect er mwyn asesu sut y gallai cynnig gael effaith lesol neu andwyol ar gydraddoldeb. Os asesir y gallai ein cynnig gael effaith andwyol ar gydraddoldeb, awn ati wedyn i gwblhau gwerthusiad llawn. Ni fu angen i ni erioed wneud hynny. O ystyried ein rôl o sicrhau bod y gyfraith yn deg, byddai'n anghyffredin iawn i brosiect Comisiwn y Gyfraith fod angen asesiad llawn.

7.16 Rydym wedi ehangu'r strategaeth hon yn ddiweddar i sicrhau ein bod yn paratoi drafft cyntaf o'r ddogfen hon yn gynnar ym mywyd prosiect. Fel hyn gallwn adnabod unrhyw fylchau yn y dystiolaeth mewn digon o bryd i ystyried sut i'w llenwi, er enghraifft drwy ofyn am wybodaeth gan randdeiliaid. Fel gofyniad newydd, rhaid cynnwys cwestiynau am yr effaith ar gydraddoldeb ym mhob papur ymgynghori, wedi eu drafftio'n ddigon cyffredin fel bod ymgynghoreion yn gallu nodi unrhyw effaith, da neu ddrwg, gan gynnwys effeithiau heb eu hadnabod eto efallai. Mae'r timau hefyd yn ystyried effeithiau ar gydraddoldeb wrth ddatblygu'r strategaeth gyfathrebu a chynllunio digwyddiadau ymgynghori. Adolygwn y posibilrwydd o effeithiau ar gydraddoldeb yn rheolaidd yn ystod y prosiect.

7.17 Gyda phrosiectau "Cymru'n unig", paratown asesiad iaith Gymraeg i asesu effaith ein hargymhellion ar yr iaith Gymraeg. Mae hyn yn unol â'r strategaeth genedlaethol yng Nghymru i gynyddu nifer y siaradwyr Cymraeg i filiwn erbyn 2050. Mae iaith Gymraeg sy'n ffynnu'n un o'r saith nod llesiant yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae gan Lywodraeth Cymru ddyletswydd statudol i ystyried effeithiau ei gwaith ar yr iaith Gymraeg yn llawn.²⁴ Mae hyn yn golygu y dylai unrhyw bolisi gan Lywodraeth Cymru ystyried sut y mae'n effeithio ar yr iaith a'r rhai sy'n ei siarad.²⁵

7.18 Gellir defnyddio asesiadau penodol eraill mewn prosiectau os ydyn nhw'n arbennig o berthnasol. Mae'r rhain yn cynnwys y goblygiadau i iechyd, amgylchedd, cwmnïau bach, hawliau dynol, cyfiawnder, cystadleuaeth a masnach. Byddai'r effeithiau hyn yn cael eu hystyried beth bynnag mewn asesiad effaith trylwyr ond mae'r asesiadau penodol yn tynnu sylw at feysydd lle y byddai unrhyw ganlyniadau andwyol yn arbennig o ddrwg.²⁶

7.19 Mae ein hasesiad effaith yn cyfrannu i'r broses weithredu. Ni all y Llywodraeth weithredu polisi heb iddo hefyd gynnwys asesiad effaith wedi'i gymeradwyo i fod yn addas i bwrpas gan y Pwyllgor Polisi Rheoleiddio. Mewn rhai achosion gall fod angen i'r Pwyllgor Polisi Rheoleiddio – corff cyhoeddus anadrannol annibynnol – gymeradwyo ein hasesiad effaith cyn y gall gweinidogion wneud penderfyniad ar weithredu neu beidio. Mae hyn yn arbennig o bwysig os yw dull arfaethedig yn ddadleuol neu os oes angen gweithredu polisi ar frys. Hyd yn oed os nad oes angen y cam hwn, gall adrannau'r Llywodraeth groesawu asesiad o effaith cynigion diwygio a gyflwynir yn y ffurf safonol a ddefnyddir ar draws y Gwasanaeth Sifil. Gall hyn fod yn ddefnyddiol i ddarbwylo swyddogion a gweinidogion o haeddiannau ein hargymhellion.

Biliau drafft

7.20 Mae biliau drafft yn agwedd bwysig ar ein hallbwn. Atodir y rhain i adroddiadau i helpu i weithredu ein hargymhellion. Paratwir pob bil gan gwmsleriaid Seneddol wedi eu secondio i'r Comisiwn o Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol. Fel arfer atodir nodiadau esboniadol i'r bil, wedi eu hysgrifennu gan y Comisiwn.

7.21 Un o fanteision allweddol paratoi bil drafft i atodi'r adroddiad yw'r cyfle i fanwl-gyweirio'r diwygiadau a gynigiwn. Mae gweithio â chwnsleriaid Seneddol yn helpu i ddatgelu a chywiro unrhyw anghysondeb, gwrth-ddweud a bylchau yn y polisi. Fel rhan o'r broses, mae'r Comisiynydd a'r staff perthnasol yn drafftio cyfres neu gyfresi ffurfiol o "gyfarwyddiadau" i gwmsleriaid Seneddol yn egluro'r broblem gyda'r gyfraith fel y saif ar hyn o bryd a sut y dylid ei datrys. Mae cwnsleriaid yn defnyddio'r cyfarwyddiadau hyn i ysgrifennu cymalau drafft i weithredu argymhellion y Comisiwn Mae'r Comisiwn yna'n adolygu'r cymalau drafft hyn a'u profi yn erbyn amcanion y polisi. Drwy broses o addasu parhaus, mae'r polisi a'r ddeddfwriaeth ddrafft

yn cael eu manwl-gyweirio. Yn y prosiect morgeisi nwyddau, er enghraifft, ysgogodd y broses ddrafftio newid mewn polisi. Yn adroddiad 2016, fe wnaethom argymhell y dylai partïon morgais nwyddau fod yn gallu dewis rhwng “gwir” forgais (sy’n trosglwyddo perchnogaeth) a chodi tâl (sydd ddim yn trosglwyddo).²⁷ Fodd bynnag, drwy’r broses ddrafftio a ddilynodd, fe wnaethom benderfynu bod y dewis hwn yn “ddiangen o gymhleth ac yn ychwanegu at hyd y ddeddfwriaeth heb gynnig unrhyw fanteision i rai sy’n cael na’n rhoi benthyg”.²⁸

7.22 Mae cael bil yn barod i gael ei gyflwyno i Senedd y DU yn cynnig “pecyn” diwygio mwy cyflawn i’r Llywodraeth. Mae’n golygu nad oes raid i’r Llywodraeth ddyrannu amser ac adnoddau i baratoi bil ond y gall ddechrau ar weithredu cyn gynted ag y bydd amser ar gael yn yr amserlen ddeddfwriaethol. Gall cael bil parod fod yn arbennig o ddefnyddiol i bynciau sydd ddim yn uchel ar agendâu gweinidogion. Yng nghyswllt pynciau fel hyn y byddai fel arall fwy o syrthni sefydliadol i’w oresgyn cyn y byddai’r Llywodraeth yn penderfynu gweithredu ein hargymhellion. Mae hefyd yn hynod effeithlon oherwydd mae tîm y prosiect eisoes yn brofiadol iawn yn y pwnc.

7.23 Yn hanesyddol, mae’r manteision hyn o gyhoeddi biliau drafft wedi dal eu tir gyda bil drafft yn atodi’r rhan fwyaf o adroddiadau. Mae nifer o fanteision o hyd i wneud hyn, a’r rhain fel arfer sydd drechaf. Ond daeth yn amlwg dros y blynyddoedd nad yw hyn efallai’n briodol bob tro.

7.24 Mae paratoi bil i gyd-fynd ag adroddiad terfynol yn ychwanegu at amserlen prosiect hyd yn oed os yw’n golygu y gall y Llywodraeth symud yn gynt at weithredu. Er y ffaith ei bod yn fwy effeithlon, at ei gilydd, paratoi bil i gyd-fynd ag adroddiad, bydd rhai adegau pryd y bydd galw i gynhyrchu’r argymhellion yn gyntaf heb fil atodol oherwydd yr arbedion amser cychwynnol o wneud hynny. Er enghraifft, gallai hynny gael ei ystyried i fod yn fanteisiol fel y gallai gweinidogion ystyried ein casgliadau’n gynt, nid yn unig i benderfynu eu derbyn neu beidio ond er mwyn goleuo datblygiad eu polisi ehangach eu hunain. Un enghraifft o hyn yw ein prosiect etholiadau pan oedd angen i ni gynhyrchu adroddiad interim heb fil, fel y gallai’r Llywodraeth adolygu ein hargymhellion cyn y gwaith o ddrafftio’r bil.²⁹ Mewn rhai achosion, gall ein proses ymgynghori ennyn brwdfrydedd am newid ymhlith rhanddeiliaid, momentwm a gynhelir yn haws os gallwn

symud yn gyflym at adroddiad terfynol.³⁰ Fel yr eglurwn ym Mhennod 8, gall cefnogaeth rhanddeiliaid fod yn greiddiol i weithredu.³¹

7.25 Weithiau, ni all ein hargymhellion gynnwys y darlun polisi cyfan a gyflwynir i Senedd y DU. Mae hyn oherwydd bod ein hadroddiad yn fwriadol yn gadael i rai cwestiynau gael eu penderfynu gan Lywodraeth cyn gwneud penderfyniad polisi terfynol. Yn yr achosion hyn mae angen taro cydbwysedd anodd rhwng y manteision o adael i un o adrannau'r Llywodraeth baratoi'r bil er mwyn datrys y dewisiadau hyn, a'r anafanteision o ildio'r gwaith o baratoi bil drafft. Gall fod yn wastraffus ceisio troi pob opsiwn polisi'n ddarpariaeth ddeddfwriaethol gan wybod y bydd angen dileu llawer o'r ddarpariaeth honno yn y pen draw, ond gall fod yr un mor wastraffus peidio â chynnwys profiad tîm y prosiect drwy ddarparu opsiynau drafft pan gyhoeddir yr adroddiad.

7.26 Hyd yn oed os nad yw adroddiad ei hun yn galw ar y Llywodraeth i wneud penderfyniadau pellach, gallai ein hargymhellion ymwneud â phwnc sy'n rhan o agenda ddiwygio ehangach y Llywodraeth. Yn yr achosion hyn, mae ein hargymhellion, o gael eu derbyn, yn debygol o gael eu gweithredu gan un neu fwy o Ddeddfau Seneddol sydd hefyd yn cynnwys darpariaethau ar faterion eraill. Er enghraifft, cyflwynwyd y rhan fwyaf o argymhellion ein hadroddiad ar foderneiddio troseddau cyfathrebu i Senedd y DU mewn Bil Diogelwch Ar-lein, a'r rhan helaethaf o hwnnw'n ymwneud ag OFCOM yn rheoleiddio gwasanaethau rhyngwyd penodol.³²

7.27 Weithiau, ffordd well yw paratoi cymalau drafft neu hyd yn oed "gymalau enghreifftiol". Gellir defnyddio'r cymalau ar wahân hyn yn fwy hyblyg. Gall cymalau drafft fod yn arbennig o ddefnyddiol wrth ddiwygio'r gyfraith droseddol lle y gwneir argymhellion ar gyfer troseddau unigol yn aml. Cynhwysir y rhain fel arfer, o gael eu gweithredu, mewn bil cyfiawnder troseddol yn cynnwys ystod o wahanol faterion cyfiawnder troseddol, yn hytrach na bil hunangynhwysol.

7.28 Ni ellir osgoi bod drafftio bil yn drwm ar adnoddau. P'un ai yw prosiect yn cael ei ariannu'n uniongyrchol drwy gomisiwn gan adran neu o gyllideb graidd y Comisiwn, mae rheswm da dros fod yn ddarbodus am dalu i ddrafftio bil cyn i weinidogion benderfynu a fydd yn cael ei gyflwyno i Senedd y DU. Os yw gweinidogion yn gwrthod ein hargymhellion neu

os oes amser hir yn pasio rhwng cyhoeddi ein bil drafft a'r Llywodraeth yn penderfynu gweithredu, fel bod angen diweddarau'r drafft yn sylweddol, bydd yr amser a'r gost ychwanegol yma wedi'i wastraffu i raddau helaeth. Ond gan amlaf mae'n werth da am arian cael y tîm prosiect gwreiddiol i baratoi'r bil drafft. Bydd dychwelyd ato nes ymlaen gyda thîm newydd, p'un ai o'r adran neu o Gomisiwn y Gyfraith, yn cymryd llawer mwy o amser oherwydd bydd angen i'r tîm ddiweddarau ei hun ar y gyfraith a'r polisi, ac felly'n llawer mwy costus hefyd.³³ Efallai na fydd y cynnyrch terfynol mor foddhaol ag y byddai wedi bod pe bai'r bil wedi cael ei gynhyrchu ochr yn ochr â datblygu'r polisi.

7.29 Yn aml iawn, gall penderfynu atodi bil drafft neu beidio ddibynnu yn y pen draw ar ystyriaethau pragmataidd o ran amser ac adnoddau. Nid yw adnoddau drafftio'n ddi-ben-draw a rhaid eu blaenoriaethu. Hyd yn oed os nad yw'r Comisiwn yn paratoi bil drafft, mae ffyrdd eraill y gall tîm y prosiect gynorthwyo gyda'r gwaith o'i baratoi, er enghraifft drwy ddrafftio cyfarwyddiadau i Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol. Ystyriwn y cyfraniadau hyn ymhellach ym Mhennod 8.³⁴

7.30 Mae achosion hefyd lle y mae cynnwys yr adroddiad yn golygu nad oes angen mesur drafft. Weithiau, gwnawn ddewis positif ar ddechrau prosiect i gyfeirio ein gwaith tuag at faterion lle na fyddai angen deddfwriaeth sylfaenol i'w gweithredu. Drwy wneud hyn, gallwn osgoi'r dagfa y byddai bil yn ei wynebu wrth gystadlu am amser Seneddol a thrwy hynny'n cynyddu'r siawns o weithredu.³⁵ Er enghraifft, yn ein prosiect ar strwythurau gwrandawiaidau cyfraith cyflogaeth, diystyriwyd ailstrwythuro gormod ar y system tribiwnlysoedd cyflogaeth oherwydd byddai wedi bod angen deddfwriaeth sylfaenol i wneud hyn.³⁶ Mewn achosion eraill, daethom i'r casgliad nad oedd angen diwygio deddfwriaethol, fel yn ein hadroddiad ar lofnodi dogfennau'n electronig.³⁷ Ac wrth natur, nid yw ein hadroddiad yn rhoi cyngor i'r Llywodraeth – a drafodir ym mharagraffau 7.36-7.38 isod – yn galw am filiau drafft.

7.31 Yn olaf, ni pharatown filiau drafft ar gyfer prosiectau diwygio'r gyfraith yng Nghymru. Mae deddfwriaeth a ddeddfir gan Senedd Cymru'n cael ei drafftio yn Gymraeg a Saesneg gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru. Er hynny gallwn gynorthwyo drwy roi cyfarwyddyd ar ddrafftio, fel gyda'n prosiect ar y Gyfraith Gynllunio yng Nghymru.

Adroddiadau interim

7.32 Ar adegau, rydym wedi cyhoeddi adroddiad interim er mwyn rhoi diweddariad ffurfiol i randdeiliaid ar gynnydd ein gwaith. Mae hyn yn arbennig o werthfawr os yw amserlen y prosiect yn golygu y bydd amser hir ar ôl ymgynghoriad cyn i'r adroddiad gael ei gyhoeddi, ac mae'r adran sy'n noddi'r prosiect yn awyddus i sicrhau'r cyhoedd bod y maes diwygio'n parhau i fod yn flaenoriaeth. Mae'n ddull sydd angen ei ddefnyddio'n gynnwl oherwydd mae paratoi adroddiad interim yn cymryd amser a gallai ymestyn amserlen gyffredinol prosiect.

7.33 Mae adroddiadau interim yn cyflwyno ein canfyddiadau cychwynnol am farn ymgynghoreion, a'n syniadau polisi. Gallwn wneud hynny'n gymharol gryno, fel yn ein papur diweddarau II-tudalen ar ffioedd digwyddiadau mewn eiddo ymddeol³⁸, neu gyda manylder tebyg i adroddiad terfynol, fel gyda'n hadroddiad interim 220-tudalen ar y gyfraith etholiadol³⁹. Gallwn hefyd gyhoeddi datganiad interim i roi sicrwydd i ymgynghoreion, fel gyda'n prosiect tacsis. Roedd hwn yn amlinellu'r penderfyniadau allweddol a wnaethom, gan gynnwys ein safiad ar fater a oedd yn ddadleuol iawn⁴⁰. Gall cyhoeddiadau interim hefyd fod yn gyfle i brofi syniadau newydd a ddatblygodd ers yr ymgynghoriad. Trafodwn y math yma o ymgynghoriad atodol ym Mhennod 5⁴¹.

Adroddiadau cryno a dogfennau ategol eraill

7.34 Er nad yw natur gwaith y Comisiwn yn cynnig ei hun i fod yn gryno, rydym yn hynod ymwybodol bod angen i'n gwaith fod yn hygyrch i gynulleidfa eang. Gall diwygio'r gyfraith fod yn bwnc technegol ond mae ei effeithiau'n eang. Mae hyd ein papurau ymgynghori, ar adegau, wedi cael ei feirniadu gan randdeiliaid⁴². Mae'r un peth yn wir am ein hadroddiadau⁴³. Un o'r ffyrdd y ceisiwn hyrwyddo dealltwriaeth o'n gwaith yw drwy gyhoeddi dogfennau cryno, sy'n cael ei drafod yng nghyd-destun ymgysylltu â rhanddeiliaid ym Mhennod 5⁴⁴. Fe wnaethom hefyd egluro yn y bennod honno y gall dogfennau ategol eraill fel papurau cefndir a phapurau materion gynnig manylder esboniadol pellach yn y cam ymgynghori ond gan gyfyngu ar ba mor hir yw'r papur ymgynghori ei hun⁴⁵. Gwnaed yr un peth i gyfyngu ar hyd ein prif adroddiadau.

7.35 Darparwn grynodeb o'r adroddiad ei hun bob tro. Bydd p'un ai y darparwn fathau eraill o ddogfen ategol yn dibynnu ar y prosiect unigol. Er enghraifft, i gyd-fynd â'n hadroddiad ar gerbydau awtomataidd,⁴⁶ cyhoeddwyd papurau cefndir ar bwy sy'n atebol am droseddau traffig ffyrdd a rôl y gyrrwr mewn trwyddedu teithwyr.⁴⁷ Mae hyn wedi gadael i ni gadw llawer iawn o ddeunydd swmpus (49 tudalen) allan o'r adroddiad ond gan roi dealltwriaeth 'grwn' o'r gyfraith i ddarllenwyr sy'n newydd i'r pwnc. Yn ein gwaith ar ryddfrenio lesddaliadau preswyl,⁴⁸ fe wnaethom gyhoeddi nodyn ar wahân atodol i'n hadroddiad yn egluro pam ein bod yn y diwedd wedi penderfynu yn erbyn argymhell bod gan lesddeiliaid hawl i fod yn rhan o hawliad cyfunol blaenorol i brynu rhydd-ddaliad.⁴⁹ Yn ein prosiect contractau gwerthu, roedd papur cefndir yn atodi ein hadroddiad terfynol yn cymharu atebion deddfwriaethol mewn gwledydd eraill.⁵⁰

Adroddiadau cynghori

7.36 Yn unol â'n swyddogaeth statudol,⁵¹ o bryd i'w gilydd cyhoeddwn adroddiadau a dogfennau eraill yn rhoi cyngor ar y gyfraith i'r Llywodraeth. Mae gan y Llywodraeth ei chynghorwyr cyfreithiol ei hun yn Adran Gyfreithiol ac adrannau eraill y Llywodraeth. Pwrpas ein dogfennau cynghori yw peidio â disodli'r cyngor hwnnw o gwbl ac sydd, fel arfer, yn gyfrinachol. Yn hytrach, bydd yn gadael i ni ddefnyddio ein harbenigedd annibynnol drwy wneud cyfraniad cyhoeddus i ddeall a gwella cyfreithiau Cymru a Lloegr.

7.37 Er enghraifft, yn 2011 rhoesom gyngor ar fanteision ac anfanteision cynnig y Comisiwn Ewropeaidd i gael cyfraith werthu Ewropeaidd gyffredin a dewisol. Roeddem yn nodi bod y cynnig yn "drwch o ddogfen oedd ddim bob amser yn hawdd i'w darllen na'i deall" gan ddweud mai ein nod oedd "egluro cynnwys [y cynnig] a thynnu sylw at y dewisiadau polisi a wnaed".⁵² Roeddem yn gobeithio y byddai ein cyfraniad yn "hyrwyddo trafodaeth a dadl" am gyfraith werthu Ewropeaidd gyffredin.⁵³

7.38 Yn fwy diweddar, rhoesom gyngor i'r Llywodraeth ar gontractau clyfar. Roeddem yn egluro mai ein pwrpas oedd

rhoi dadansoddiad o'r gyfraith sy'n berthnasol i gontractau cyfreithiol clyfar gan dynnu sylw at unrhyw ansicrwydd neu

fwlch ac adnabod unrhyw waith pellach sydd angen ei wneud
rŵan neu yn y dyfodol.⁵⁴

Roedd ein cyngor wedi'i oleuo gan yr ymatebion manwl a gawsom i alwad am dystiolaeth. Daethom i'r casgliad fod y fframwaith cyfreithiol presennol yng Nghymru a Lloegr, gan gynnwys ac yn enwedig y gyfraith gyffredin, yn gallu hwyluso a chefnogi defnyddio contractau cyfreithiol clyfar heb fod angen diwygio'r gyfraith yn statudol. Rydym hefyd wedi rhoi cyngor i'r Llywodraeth ar yrru o bell yn ddiweddar. Gan adeiladu ar ein hadroddiad ar gerbydau awtomataidd, gofynnwyd i ni roi cyngor diymdroi ar opsiynau diwygio i ateb problemau a allai godi.⁵⁵

Adroddiadau Iaith Gymraeg

7.39 Fel yr eglurwn ym Mhennod 5, rydym yn cyfieithu ein cyhoeddiadau i'r Gymraeg yn unol â chynllun categoreiddio sy'n rhan o'n polisi iaith Gymraeg.⁵⁶ Gyda'r adroddiad terfynol felly, rydym bob amser yn cyfieithu adroddiadau sydd ond yn ymwneud â'r gyfraith yng Nghymru.⁵⁷ Gydag adroddiadau sy'n ymwneud â'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr, neu a dargedir at gynulleidfa ehangach, gallwn gyfieithu'r adroddiad ei hun neu ei ddogfen gryno, gan ddibynnu ar gymhlethdod y maes cyfraith.

Nodiadau

- 1 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(c) a (2).
- 2 *Electronic execution of documents* (2019) Papur Rhif 386 CyG.
- 3 *Reinvigorating commonhold: the alternative to leasehold ownership* (2020) Papur Rhif 394 CyG.
- 4 Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease: Report on options to reduce the price payable (2020) Papur Rhif 387 CyG.
- 5 Comisiwn y Gyfraith, *Corporate Criminal Liability: An Options Paper* (2022)
- 6 *Fiduciary Duties of Investment Intermediaries* (2014) Papur Rhif 350 CyG.
- 7 Comisiwn y Gyfraith, "Is it always about the money?" *Pension trustees' duties when setting an investment strategy: Guidance from the Law Commission* (2014), <https://lawcom.gov.uk/project/fiduciary-duties-of-investment-intermediaries/>.
- 8 Papur Rhif 350 CyG (2017) Papur Rhif 374 CyG.
- 9 Yr Adran Ddigidol, Diwylliant, Cyfryngau a Chwaraeon a'r Adran Gwaith a Phensiynau, *Pension funds and social investment: the Government's final response* (Mehefin 2018), <https://www.gov.uk/government/publications/pension-funds-and-social-investment-final-response>. Cafodd y cyfraniad a wnaeth yr adroddiad i ddeall y gyfraith yn y maes hwn ei nodi gan y Goruchaf Lys yn *R (Palestine Solidarity Campaign and Ors) v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government* [2020] UKSC16, [2020] 1 WLR 1774.
- 10 Am ddatganiad cyffredin ar yr egwyddor hon, gweler OECD, *Openness and Transparency: pillars for democracy, trust and progress*, <https://web-archieve.oecd.org/2012-06-17/59756-opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>.
- 11 Er enghrasifft gweler Adran Ddigidol, Diwylliant, Cyfryngau a Chwaraeon a Swyddfa'r Gymdeithas Ddinesig, *Government response to the Law Commission report 'Technical Issues in Charity Law'* (22 Mawrth 2021), <https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-law-commission-report-on-technical-issues-in-charity-law/government-response-to-the-law-commission-report-technical-issues-in-charity-law>.
- 12 *Hate crime laws* (2021) Papur Rhif 402 CyG, pennod 5.
- 13 *Building families through surrogacy: a new law, Volume II: Full Report* (2023) Papur Rhif 411 CyG; Papur Rhif 262 CyG yr Alban, gweler yn benodol paragraffau 1.32 - 1.69.
- 14 Er enghraifft gweler yr Arglwydd Carnwath yn *Cooke v United Bristol Health Care* [2003] EWCA Civ 1370, [2004] 1 All ER 797 at [54]: "Where a bill is based wholly or partly on a Law Commission recommendation, it is appropriate to take account of the report to find the mischief to which the provision was directed".

- Roedd yr achos yn ymwneud â chyfrifo iawndal am golledion yn y dyfodol mewn hawliadau anafiadau personol ac yn ystyried nifer o wahanol gyhoeddiadau gan y Comisiwn ar y mater, gan gynnwys Papur Rhif 224 *Structured Settlements and Interim and Provisional Damages* (1994) y Comisiwn. Defnyddiwyd argymhellion yr adroddiad yn gefndir ar gyfer Deddf Iawndal 1996, a.1.
- 15 Gweler, er enghraifft, Comisiwn y Gyfraith, *Automated Vehicles Consultation Paper 3: Analysis of Responses* (2022).
 - 16 Gweler, er enghraifft, tudalen y prosiect troseddau casineb, sy'n cynnwys dolen i ymatebion ymgynghori wedi eu "duo": <https://www.lawcom.gov.uk/project/hate-crime/>.
 - 17 I roi'r cyd-destun, derbyniwyd nifer gymharol fach o ymatebion i'n ymynghoriad ar ddiweddaru Deddf Cofrestru Tir 2002, sef cyfanswm o 70, gyda'r ddogfen dadansoddi ymateb yn 550 tudalen, bron yr un hyd â'r adroddiad ei hun.
 - 18 Gweler, er enghraifft, Comisiwn y Gyfraith, *Leasehold home ownership: buying or extending your lease, Law Commission Consultation Paper, Statistical Analysis of Responses* (2020).
 - 19 Hyn a ddigwyddodd gyda'r prosiect lesddaliadau preswyl a gododd faterion macro-economaidd cymhleth: *Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease* (2020) Papur Rhif 392 CyG, para. 6.62 a 2.62.
 - 20 <https://www.lawcom.gov.uk/project/simplifying-the-immigration-rules/>.
 - 21 <https://www.lawcom.gov.uk/project/employment-law-hearing-structures/>.
 - 22 Gweler Comisiwn y Gyfraith, *Equality and Inclusion Strategy 2021-22*, <https://www.lawcom.gov.uk/working-for-the-law-commission/our-approach-to-diversity-and-inclusion/>. Mae ein hasesiad effaith ar gydraddoldeb, gan ddilyn templed y Weinyddiaeth Gyfiawnder, wedi'i ddylunio i sicrhau bod argymhellion ar gyfer polisiâu a gwasanaethau'n gydnaws â Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus a sefydlwyd gan Ddeddf Cydraddoldeb 2010, a. 149. Am enghraifft ddiweddar o sgriniad cychwynnol a gyhoeddwyd fel rhan o asesiad effaith ar gydraddoldeb, gweler prosiect geni plant dros eraill: <https://www.lawcom.gov.uk/project/surrogacy/>.
 - 23 Mae naw nodwedd a warchodir o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010, a. 4: oed, anabledd, ailbennu rhywedd, priodas a phartneriaeth sifil, beichiogrwydd a mamolaeth, hil, crefydd neu gred, rhyw, tueddiad rhywiol. Mae rhai nodweddion eraill y gallwn eu hystyried gan gynnwys rhywedd, hunaniaeth drawsryweddol, statws economaidd-gymdeithasol, statws mewnffido, statws fel rhiant sengl a lleoliad daearyddol.
 - 24 Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.

- 25 Gweler, er enghraifft, yr asesiad iaith Gymraeg a baratowyd ar gyfer ein hadroddiad tribiwnlysoedd datganoledig: <https://www.lawcom.gov.uk/project/devolved-tribunals-in-wales/>.
- 26 Gweler, er enghraifft, yr asesiad effaith i gyd-fynd â'r adroddiad ar wasanaethau tacsio a hurio preifat, gan ddefnyddio profion effaith penodol o ran cystadleuaeth, cwmnïau bach, yr amgylchedd, iechyd, hawliau dynol, a'r system gyfiawnder: <https://lawcom.gov.uk/project/taxi-and-private-hire-services/>.
- 27 *Bills of Sale* (2016) Papur Rhif 369 CyG.
- 28 Comisiwn y Gyfraith, *Replacing bills of sale: a new Goods Mortgages Bill: Consultation on draft clauses* (2017) para. 3.13.
- 29 Comisiwn y Gyfraith, Comisiwn y Gyfraith yr Alban a Chomisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon, *Electoral Law: A Joint Interim Report* (2016).
- 30 Er y trafodwn ym mharagraffau 7.32 a 7.33 isod yr opsiwn o gyhoeddi adroddiad interim.
- 31 Gweler para. 8.4 isod.
- 32 *Modernising Communications Offences* (2021) Papur Rhif 399 CyG.
- 33 Cododd enghraifft o greu tîm nes ymlaen yng Nghomisiwn y Gyfraith gyda'r prosiect ar filiau gwerthiant (Bills of Sale), pan ofynnwyd i ni ddrafftio bil ar ôl i ni gyhoeddi ein hadroddiad. Aeth cyfreithiwr prosiect newydd ati i ddrafftio adroddiad pellach ynghyd â bil: <https://www.lawcom.gov.uk/project/bills-of-sale/>. Enghraifft arall oedd ein prosiect ar ragdaliadau gan ddefnyddwyr pe digwyddai i fanwerthwyr fynd yn ansolfedd, pan ofynnwyd i ni drafftio bil yn gweithredu un o'n hargymhellion. Yn y diwedd trodd hwn allan i fod yn brosiect ar wahân a gynhyrchodd adroddiad ynghyd â bil drafft: <https://www.lawcom.gov.uk/project/consumer-sales-contracts-transfer-of-ownership/>.
- 34 Gweler paragraffau 8.64 ac 8.65 isod.
- 35 Gweler paragraffau 8.40 - 8.61 isod am drafodaeth ar ddulliau diwygio nad oes angen deddfwriaeth sylfaenol ar eu cyfer.
- 36 *Employment Law Hearing Structures* (2020) Papur Rhif 390 CyG, para. 1.6. Roedd yr adroddiad yn egluro y gallai deddfwriaeth sylfaenol yn y maes hwn fod yn gynhennus ac nid oedd gan y Llywodraeth unrhyw gynlluniau ar y pryd i ailstrwythuro'r system tribiwnlys cyflogaeth. Am y rheswm hwn, roedd y prosiect wedi canolbwyntio ar sut i wella'r system bresennol heb ail-strwythuro'n sylweddol.
- 37 *Electronic execution of documents* (2019) Papur Rhif 386 CyG. Fodd bynnag, fe wnaethom gynnwys darpariaeth ddrafft yn codeiddio'r gyfraith bresennol at sylw'r Llywodraeth. Trafodwn weithrediad yr adroddiad hwn ym mharagraff 8.6 isod.

- 38 Comisiwn y Gyfraith, *Residential leases: fees on transfer of title, change of occupancy and other events: progress report* (2016).
- 39 Comisiwn y Gyfraith, Comisiwn y Gyfraith yr Alban a Chomisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon, *Electoral Law: A Joint Interim Report* (2016).
- 40 Comisiwn y Gyfraith, *Taxis and Private Hire Services: Interim statement* (2013).
- 41 Gweler paragraffau 5.57 - 5.59 uchod.
- 42 Gweler para. 5.16 uchod.
- 43 Dywedodd bapur y *Guardian* pan gyhoeddwyd ein hadroddiad ar symleiddio'r rheolau mewnfudo, er y gellid disgrifio rheolau mewnfudo fel bod yn rhy hir a chymhleth, nad oedd adroddiad Comisiwn y Gyfraith ei hun yn gryno ychwaith ac yn 220 tudalen: <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/jan/14/uk-immigration-rules-unworkable-law-commission>.
- 44 Gweler paragraffau 5.60 - 5.62 uchod.
- 45 Gweler paragraffau 5.17 ac 5.18 uchod.
- 46 *Automated Vehicles: joint report* (2022) Papur Rhif 404 CyG; Papur Rhif 258 CyG yr Alban.
- 47 <https://www.lawcom.gov.uk/project/automated-vehicles/>.
- 48 *Leasehold home ownership: buying your freehold or extending your lease* (2020) Papur Rhif 392 CyG.
- 49 Comisiwn y Gyfraith, *The right to participate: the issues, possible solutions and remaining difficulties* (2020).
- 50 Comisiwn y Gyfraith, *Registering a Goods Mortgage: Lessons from Other Systems* (2017).
- 51 Mae Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(e) yn darparu ein bod "i roi cyngor a gwybodaeth i adrannau'r llywodraeth".
- 52 Comisiwn y Gyfraith a Chomisiwn y Gyfraith yr Alban, *An Optional Common European Sales Law: Advantages and Problems* (2011), para. 1.39.
- 53 Uchod, para. S.2.
- 54 *Smart legal contracts: Advice to Government* (2021) Papur Rhif 401 CyG, para. 1.9.
- 55 Comisiwn y Gyfraith, *Remote Driving: Advice to Government* (2023).
- 56 Comisiwn y Gyfraith, *Polisi Iaith Gymraeg* (2015) ac *Adolygiad o'r Polisi Iaith Gymraeg* (2021), <https://www.lawcom.gov.uk/about/our-policies-and-procedures/>. Gweler paragraffau 5.23, 5.66, 5.69 a 5.73 uchod am drafodaeth ar ein polisi iaith Gymraeg yng nghyswllt rhanddeiliaid ac ymgynghori â rhanddeiliaid.

- 57 Gweler, e.e., adroddiadau diweddar ar dribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru a rheoleiddio diogelwch tomenni glo yng Nghymru: *Adroddiad Tribiwnlysoedd Datganoledig yng Nghymru* (2021) Papur Rhif 403 CyG; *Rheoleiddio Diogelwch Tomennydd Glo yng Nghymru: Adroddiad* (2022) Papur Rhif 406 CyG.



on
.r
w
r

Pennod 8

Gweithredu

8.1 Mae ein hadroddiadau'n annerch y Llywodraeth. Mater i'r Llywodraeth yw penderfynu diwygio cyfreithiau yn unol â'n hargymhellion, neu fater i Senedd y DU os oes angen deddfu.

8.2 Ein prif amcan yw bod ein gwaith yn cael ei weithredu. Fel y dywedodd y Fonesig Mary Arden, cyn-Gadeirydd y Comisiwn, yn ddigamsyniol yn 2015: “does dim llawer o bwynt i Gomisiwn y Gyfraith greu adroddiadau na fydd byth yn cael eu gweithredu”¹. Er hynny mae manteision eraill i'n gwaith ar wahân i weithredu deddfwriaeth². Er enghraifft gall y llysoedd ddefnyddio'r rhesymu yn ein hadroddiadau i'w cynorthwyo i ddatblygu'r gyfraith³. Yn fwy cyffredinol gall ein hadroddiadau oleuo trafodaethau cyfreithiol a pholisi⁴. Fel y dywedodd Syr Grant Hammond, cyn-Lywydd Comisiwn y Gyfraith Seland Newydd, gall Comisiynau'r Gyfraith ddylanwadu ar “hinsawdd barn gyhoeddus wybodus yn gyffredinol fel y gall unigolion, y llysoedd neu endidau eraill newid eu barn neu arferion”⁵. Ac mai ein hannibyniaeth, o reidrwydd, yw'r rheswm dros beidio â gweithredu ein gwaith weithiau:

Nid yw cyfradd weithredu 100% yn angenrheidiol na'n ddymunol. Gallai cyfradd weithredu o'r fath awgrymu bod y Comisiwn ond yn cyflawni prosiectau a chynnig diwygiadau yr oedd y Llywodraeth eisiau eu clywed....⁶

8.3 Ni lobïwn dros weithredu: mae ein datganiad diffiniol ar sut y dylid diwygio'r gyfraith wedi'i gynnwys yn ein hadroddiad. Fodd bynnag, gwnawn

waith sylweddol tuag at sicrhau bod ein hadroddiadau'n cael eu gweithredu ar ôl eu cyhoeddi, fel yr eglurwn isod.

8.4 Mae gan randdeiliaid rôl bwysig i'w chwarae yng nghyswllt gweithredu. Gallent fod yn ddylanwadol gyda darbwyllo'r Llywodraeth bod (dal) angen gweithredu, y dylid rhoi blaenoriaeth iddo ac y byddai etholaethau allweddol yn ei gefnogi.

8.5 Fel arfer mae gweithredu'n digwydd drwy ddeddfwriaeth sylfaenol, ond nid dyma'r unig ffordd ac ni ddylai fod yr unig brawf o lwyddiant. Mae Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn sôn am ddiwygio'r gyfraith "drwy filiau drafft neu gyfrwng arall".⁷ Gallai gweithredu drwy is-ddeddfwriaeth, y llysoedd a chyrrff eraill hefyd fod yn effeithiol. Mae'r bennod hon yn trafod y dulliau hyn i gyd.

8.6 Gellid disgrifio rhan fach o'n gwaith fel bod yn "hunanweithredol". Er enghraifft, prif allbwn ein gwaith ar lofnodion electronig oedd datganiad ar y gyfraith bresennol i'r pwrpas o "gynorthwyo defnyddwyr a darpar-dddefnyddwyr llofnodion electronig i symud ymlaen yn hyderus"⁸. Nid oedd angen felly i gamau ychwanegol gael eu cymryd (er i ni wneud nifer o argymhellion atodol).

Sicrhau cefnogaeth y Llywodraeth

8.7 Cyn i ni edrych ar ffyrdd o weithredu'r argymhellion, mae'n bwysig i ni edrych yn fyr ar gyfraddau gweithredu. Yn gyffredinol mae *Adroddiad Blyneddol 2021-22* y Comisiwn yn egluro'r gyfradd weithredu fel hyn. Rhwng 1965 a 2022, gweithredwyd 64% o adroddiadau'r Comisiwn ar ddiwygio'r gyfraith, yn llwyr neu'n rhannol.⁹ Hefyd, roedd 7% wedi eu derbyn yn llwyr neu'n rhannol, ac yn aros i gael eu gweithredu; roedd 3% wedi eu derbyn yn llwyr neu'n rhannol ond ddim i gael eu gweithredu; roedd 9% yn aros am ymateb gan Lywodraeth; roedd 13% wedi eu gwrthod a 5% wedi eu disodli.¹⁰ Mae'r cyfraddau hyn yn ymwneud â gweithredu nid yn unig drwy ddeddfwriaeth sylfaenol ond drwy ddulliau eraill hefyd, fel is-ddeddfwriaeth a'r llysoedd.¹¹

8.8 Mae amrywiadau yng nghyfradd yr argymhellion a weithredwyd ers 1965 wedi dylanwadu ar ddatblygu mesurau i hyrwyddo a sicrhau cefnogaeth

y Llywodraeth i'r diwygiadau a argymhellir. Roedd cyfraddau gweithredu'n dilyn Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn uchel i ddechrau. Mae Wilson Stark yn cyfrifo cyfradd weithredu o 96% ar gyfer degawd cyntaf y Comisiwn cyn gostwng fymryn i 85% rhwng 1975 a 1984 ac i 83% rhwng 1985 a 1994. Aeth i lawr i gyn ised â 50% rhwng 2005 a 2014, oedd yn gyfnod o ddirywio a ysgogodd Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009.¹² Yn ôl yr Arglwydd Etherson, cyn-Gadeirydd y Comisiwn, un o'r rhesymau dros y cyfraddau gweithredu is oedd newid yn y tirlun gwleidyddol, ac yn enwedig "y realiti....bod swydd yr Arglwydd Ganghellor [heddiw] yn agwedd ar fod yn Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder". Gan ysgrifennu yn 2008, cyfeiriodd hefyd at "gynnydd nodedig mewn gwaith deddfwriaethol ar draws Llywodraeth" a bod "gweinidogion, yn enwedig rhai iau, yn symud yn amlach rhwng ac o fewn adrannau" yn ffactorau a oedd yn tanseilio cyfraddau gweithredu.¹³

8.9 Ceisiai Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009 ddatrys yr anawsterau hyn. Fel yr eglurwn ym Mhennod 3, roedd Deddf 2009 yn sail statudol i'r Arglwydd Ganghellor a'r Comisiwn gael cytuno ar brotocol ar gyfer gwaith y Comisiwn. Arweiniodd hyn at Brotocol 2010 a gyflwynodd nifer o nodweddion sy'n helpu i wneud gweithredu'n fwy tebygol. Un o'r pwysicaf o'r rhain, yn deillio o'r cam dethol prosiectau, yw'r gofyniad bod yn rhaid i'r gweinidog gyda chyfrifoldeb polisi wneud ymrwymiad i'r perwyl bod bwriad difrifol i symud ymlaen ar ddiwygio yn y maes cyfraith cyn i brosiect gael ei gymeradwyo ar gyfer ei gynnwys mewn rhaglen diwygio'r gyfraith.¹⁴

8.10 Nid yw'r gofyniad "bwriad difrifol" yn golygu gorfod rhoi addewid ymlaen llaw i ddiwygio'r gyfraith na gweithredu argymhellion y Comisiwn. Byddai hynny'n afrealistig. Ar wahân i flaenoriaethau mwy taer y Llywodraeth, mae'n amhosib rhagweld dewisiadau deddfwriaethol y dyfodol; dim ond yn y misoedd yn arwain i fyny at bob Sesiwn Seneddol y mae'r rhaglen ddeddfwriaeth yn cael ei setlo. Gall blaenoriaethau deddfwriaethol, a gweinidogion, newid. Mae cryfder mwyafrif y Llywodraeth yn ffactor bwysig.¹⁵ Mae'r Llywodraeth yn derbyn bod cryn dipyn o waith polisi adrannol, pa mor bwysig bynnag a pha mor briodol bynnag y caiff ei gyflawni, na fydd yn dwyn ffrwyth yn y pen draw oherwydd ffactorau allanol allan o'i rheolaeth. Ac yn achos gwaith Comisiwn y Gyfraith, ni all y Llywodraeth ymrwymo'i hun ymlaen llaw i weithredu argymhellion y gallai yn y diwedd anghytuno â nhw. Ni fyddai o fudd i'r Comisiwn na'r Llywodraeth gorfod goresgyn gormod o rwystr cyn gallu dechrau ar waith diwygio'r gyfraith.

Byddai gwneud hynny'n rhwystro prosiectau mwy dadleuol a rhai technegol gyda llai o fudd gwleidyddol rhag cael eu cyflawni byth ac felly'n atal gwaith a fyddai mewn gwirionedd wedi cael ei weithredu.

8.11 Yr hyn y mae'r protocol "bwriad difrifol" wedi'i gyflawni yw sicrhau bod trafodaeth agored ymlaen llaw'n digwydd rhwng y Comisiwn a'r Llywodraeth am haeddiannau gwaith mewn maes cyfraith penodol. Mae hynny'n atal y Comisiwn, fel y dylai, rhag gwario arian cyhoeddus ar brosiectau sydd heb obaith o gael eu gweithredu. Ac mae'n atgoffa gweinidogion na ddylid defnyddio'r Comisiwn fel "corff neilltuo" i ryddhau pwysau gwleidyddol neu gan y wasg neu randdeiliaid, a chyfiawnhau mwy fyth o lusgo traed. Mae'r ffaith bod yn rhaid cael trafodaethau o'r fath cyn i waith ddigwydd hefyd wedi bod yn fuddiol yn fwy cyffredinol. Bu'n rhaid i'r Comisiwn ennill dealltwriaeth well o flaenoriaethau'r Llywodraeth ac adnabod diwygiadau o'r gyfraith sy'n debygol o arwain at wir newid. Os yw'n amlwg nad yw gwaith arfaethedig yn cyd-fynd â blaenoriaethau'r Llywodraeth, bu'n rhaid i'r Comisiwn greu dadl dros ddiwygio. Oherwydd bod y Comisiwn wedi gorfod gweithio'n agosach â'r Llywodraeth yn y cyswllt hwn, mae gan y Llywodraeth ddealltwriaeth well o werth prosiectau o'r dechrau un. Mae gweinidogion ac uwch-swyddogion yn fwy ymwybodol o'r Comisiwn ac yn fwy tebygol o edrych ar y Comisiwn fel ateb posib i broblemau.

8.12 Os yw'r Llywodraeth yn ymgysylltu mwy â gwaith y Comisiwn, mae hefyd yn arwain at fwy o ddiddordeb mewn prosiectau wrth eu cwblhau. Cefnogir hyn gan ddarpariaethau yn y Protocol ar gyfer llinellau cyfathrebu cyson rhwng y Comisiwn ac adrannau'r Llywodraeth pan fydd prosiect yn cael ei gwblhau gan helpu i sicrhau bod y bwriad yn cael ei gynnal.¹⁶

8.13 Mae'r diwygiadau a ddeilliodd o Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009 hefyd wedi rhoi dyletswydd ar Lywodraeth i'r pwrpas o atal prosiectau a gwblhawyd rhag cael eu hanghofio ac "aros ar y silff". O dan y Protocol, rhaid i'r adran roi ymateb interim o fewn chwe mis i adroddiad ac ymateb terfynol o fewn blwyddyn¹⁷. Er nad yw'r Llywodraeth yn gwneud hyn bob tro, mae'n gyfrwng i ddangos bod angen iddi ymateb yn brydlon ac yn sail i'r Comisiwn a rhanddeiliaid gael gofyn cwestiynau os nad oes ymateb yn cael ei roi.

8.14 Mae'r ddyletswydd arall ar y Llywodraeth i roi cyfrif am waith a gwblhawyd gan y Comisiwn i'w chael yn Neddf 2009 ei hun. Mae Adran 1 y Ddeddf yn rhoi dyletswydd ar yr Arglwydd Ganghellor i baratoi a rhoi adroddiad blynyddol ar weithredu o flaen Senedd y DU. Trafodir hynny ymhellach ar ddiwedd y bennod hon.¹⁸

8.15 Roedd y mesurau a gyflwynwyd gan Ddeddf 2009 wedi rhoi hwb i weithredu gan gyrraedd brig o 73% yn 2013 cyn i'r gyfradd weithredu lithro'n ôl i 64% erbyn 2021.¹⁹ Mae Teasdale yn ystyried bod dau reswm dros y dirywiad diweddar hwn: blaenoriaeth y Llywodraeth i'w hagenda ddeddfwriaethol ei hun, ac effeithiau cyfunol Brexit a phandemig Covid.²⁰ Mae Syr Nicholas Green, ein Cadeirydd presennol, wedi siarad am "barlysu Seneddol".²¹ Yn gynyddol, ac yn enwedig o gofio'r cyfyngiadau anghyffredin ac eithriadol ar amser a chapasiti Seneddol, mae wedi bod yn bwysig cofio am ddulliau di-ddeddfwriaethol o weithredu.²²

8.16 Wrth werthuso i ba raddau y mae argymhellion y Comisiwn yn dod yn gyfraith, gall canolbwyntio ar gyfraddau gweithredu dros gyfnodau byrrach fod yn gamarweiniol. Gallai adroddiad gael ei weithredu mewn blynyddoedd i ddod. Eglurodd ein Cadeirydd presennol hyn i Bwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Gyfiawnder yn 2020:

Mae amseru'n hollbwysig. Gall rhai o'n hadroddiadau eistedd ar y fainc gyhoeddus am flynyddoedd gan ddylanwadu a llywio'r ddadl gyhoeddus. Cyn dychwelyd wedyn a chael eu gweithredu. Un enghraifft ddiweddar oedd adroddiad a gyhoeddwyd gennym yn 2014 ar gyfamodau cadwraeth - trefniadau rhwng tîrfeddianwyr a thrydydd partïon am wella cefn gwlad a pharchu treftadaeth cefn gwlad. Maen nhw bellach yn cael eu gweithredu ym Mil yr Amgylchedd. Fe gymrodd chwe blynedd²³.

8.17 Un enghraifft drawiadol iawn o'r oedi hwn oedd gweithrediad argymhelliad y Comisiwn i ddileu'r drosedd o gabledd, a gymrodd 23 mlynedd.²⁴ Mae Wilson Stark yn dadlau bod cydnabod gwerth argymhellion dros gyfnod hirach yn rhan o'r angen i "ail-addysgu" ein hunain am beth a olygwn wrth gyfrifo cyfraddau gweithredu a disgwyliadau o'r Comisiwn. Wrth ystyried yr achos dros ddiwygio'r gyfraith ar gabledd, dywedodd:

Pwysigrwydd y cynigion hyn yw eu bod yn herio'r gred gyffredinol drwy wthio ffiniau diwygio'r gyfraith - un o fanteision mwyaf cael corff diwygio'r gyfraith annibynnol. Mae'n hollbwysig peidio â disgwyl i gynigion gael eu gweithredu'n rhy sydyn neu, fel arall, gallai'r Comisiynau fethu ag archwilio meysydd cyfraith a drafftio cynigion na allai corff nes at y Llywodraeth efallai eu drafftio²⁵.

8.18 Mae enghreifftiau eraill o flynyddoedd hir yn pasio cyn gweithredu. Cyhoeddwyd adroddiad y Comisiwn ar drefniadau gwastadol a chrynoadau, ynghyd â bil drafft, yn 1998. Roedd Deddf Trefniadau Gwastadol a Chrynoadau 2009 yn gweithredu ei argymhellion. Fe wnaeth Ddeddf Galluedd Meddyliol 2005 weithredu argymhellion ein hadroddiad ar Analluedd Meddyliol i'w mlynedd ar ôl ei gyhoeddi²⁶. Mae prosiectau eraill, hŷn sydd eto i gael eu gweithredu. Un enghraifft yw ein gwaith ar brynu gorfodol. Cynhyrchodd hwn ddau adroddiad yn 2003 a 2004 a groesawyd ond na chawsant eu gweithredu'n llawn. Mae'r Llywodraeth rŵan wedi gofyn i ni edrych eto ar y gyfraith yn y maes hwn, gyda golwg ar ei chydgrynhoi a'i moderneiddio²⁷.

8.19 Hyd yn oed os nad yw adroddiad wedi cael ei weithredu, gall barhau i ddylanwadu ar y drafodaeth a'r ddadl ar ddiwygio. Mae ein hadroddiad ar gyd-fyw'n enghraifft dda o'r dylanwad parhaus hwn. Yn 2007 fe wnaethom argymell cyflwyno cynllun statudol newydd i ddelio â'r canlyniadau ariannol sy'n codi pan ddaw perthynas cwpl a fu'n cyd-fyw i ben drwy wahanu neu farwolaeth²⁸. Dyfeisiwyd y cynllun i atal caledi ariannol i'r partneriaid a'u plant ar ddiwedd y berthynas, heb ystyried bod partneriaid sy'n cyd-fyw'r un fath â chyplau priod na rhoi hawliau cyfatebol iddynt. Ni chafodd ein hargymhellion eu gweithredu. Fodd bynnag, pan benderfynodd y Pwyllgor Menywod a Chydraddoldeb adolygu hawliau cyplau sy'n cyd-fyw yn 2022-23, galwyd arnom i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor. Yn ei adroddiad, roedd y Pwyllgor yn argymell mabwysiadu'r cynllun a gynigiwyd gan y Comisiwn²⁹. Gan adleisio ein safbwynt, casglodd y Pwyllgor y dylai'r gyfraith warchod pobl p'un ai oedden nhw wedi priodi, mewn partneriaeth sifil neu'n cyd-fyw neu beidio, heb drin partneriaid sy'n cyd-fyw'r un fath â chyplau priod neu gyplau mewn partneriaeth sifil³⁰.

8.20 Os yw'r Llywodraeth wedi casglu na fydd yn gweithredu argymhellion Comisiwn y Gyfraith, mae'n rhoi amrywiaeth o resymau. Gall benderfynu nad oes angen diwygio'r gyfraith neu nad yw diwygio'n briodol mwyach, er enghraifft oherwydd datblygiadau diweddar, neu fod angen mwy o waith arnynt neu oherwydd eu bod bellach yn wleidyddol sensitif. Gellir ystyried bod y newidiadau a argymhellir yn rhy dechnegol neu fod adnoddau adrannol neu amser Seneddol yn rhy brin³¹. Nifer fach iawn o adroddiadau a wrthodwyd yn llwyr yn y blynyddoedd diwethaf³².

Dulliau gweithredu Deddfwriaeth sylfaenol

8.21 Mae nifer o ffyrdd neu ddulliau o weithredu drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.

Gweithdrefn Arbennig Tŷ'r Arglwyddi Comisiwn y Gyfraith

8.22 Mae diffyg amser Seneddol yn aml yn un o'r rhesymau a roddir dros y gostyngiad yn y cyfraddau gweithredu. Yn enwedig, fel y dywedwn uchod, mae'r Llywodraeth wedi'i roi fel rheswm dros beidio â gweithredu.³³ Gan gydnabod nad oedd y rhan fwyaf o filiau Comisiwn y Gyfraith yn ddadleuol, yn enwedig wrth ddelio â materion technegol,³⁴ ceisiodd Senedd y DU gywiro hyn drwy greu "gweithdrefn arbennig" yn Nhŷ'r Arglwyddi ar gyfer biliau annadleuol y Comisiwn.³⁵ Roedd gweithdrefn arbennig eisoes yn ei lle ar gyfer biliau'r Comisiwn yn Nhŷ'r Cyffredin a oedd yn symleiddio'r cam deddfu yn Nhŷ'r Cyffredin drwy gyfeirio bil yn syth, wrth ei roi gerbron am Ail Ddarlleniad, at Bwyllgor Ail Ddarlleniad "oni bo'r Tŷ...yn gorchymyn fel arall".³⁶ Ond er i'r weithdrefn brysuro deddfu yn Nhŷ'r Cyffredin, ni chafodd unrhyw effaith ar yr amser a gymerai filiau yn Nhŷ'r Arglwyddi. Yn Nhŷ'r Arglwyddi y mae llawer o ddeddfwriaethau mwy technegol yn cael eu cyflwyno a'u craffu fwyaf.³⁷

8.23 Cafodd y weithdrefn newydd ei mabwysiadu gan Bwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Arglwyddi yn 2008 gan obeithio y byddai'n rhyddhau mwy o gyfle i filiau Comisiwn y Gyfraith gael eu gweithredu. Ar ôl ei threialu am ddwy flynedd, fe'i mabwysiadwyd yn barhaol yn 2010.³⁸ Mae'r weithdrefn yn caniatáu i'r Ail Ddarlleniad fod ar ffurf "Pwyllgor Ail Ddarlleniad", sy'n gweithio fel Uwch-Bwyllgor, heb unrhyw gyfyngiadau ar aelodaeth. Ar ôl Ail Ddarlleniad, mae'r bil yn mynd yn ei flaen at Bwyllgor Biliau

Cyhoeddus Arbennig, sy'n gallu cymryd tystiolaeth gan dystion yn ogystal ag archwilio'r bil fesul cymal. Mae'r Pwyllgor hwn yn craffu'n arbenigol ar filiau.³⁹ Mae gweddill y camau, Adrodd a Thrydydd Ddarlleniad, yn dilyn yn y ffordd arferol. Mae hyn, o ganlyniad, yn lleihau faint o amser a roddir i filiau cymwys y Comisiwn ar lawr y Tŷ ond heb leihau faint o graffu a wneir arnynt. Yn anad dim felly, gellir cyflwyno biliau cymwys ochr yn ochr â phrif raglen ddeddfwriaeth y Llywodraeth, yn hytrach na gorfod cystadlu â hi am amser.⁴⁰

8.24 Gellir ond defnyddio'r weithdrefn os yw'r bil yn "annadleuol". Nid oes diffiniad o beth yw "annadleuol" heblaw sicrwydd gan yr Arglwydd Ganghellor yn 2017, mewn ymateb i bryderon y byddai unrhyw wrthwynebiadau i bolisi gan ymgynghoreion yn atal defnyddio'r weithdrefn, "nad yw'n ofynnol o gwbl i randdeiliaid fod yn unfrydol eu barn".⁴¹ Mae Makower a Laurence Smyth wedi disgrifio'r broses o benderfynu a ellir defnyddio'r weithdrefn arbennig fel a ganlyn.

Mae'r penderfyniad a yw bil yn annadleuol neu beidio'n cael ei wneud drwy'r "sianeli arferol" yn Nhŷ'r Arglwyddi – h.y. arweinyddion yr wrthblaid a thrydydd partïon, drwy drafod â'r Llywodraeth y tu ôl i'r llenni.⁴²

8.25 Fel yr eglurodd yr Arglwydd Newby i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig pan oedd y Bil Yswiriant yn cael ei drafod yn 2014-15, mae penderfynu a yw materion a godir gan fil yn ddadleuol neu beidio'n dibynnu ar "a ellir disgwyl yn rhesymol iddynt ragfarnu llwybr y Bil drwy naill ai Dŷ'r Arglwyddi neu Dŷ'r Cyffredin".⁴³

8.26 Mae'r rheolau gweithdrefnol ar gwmpas yn berthnasol i fil gweithdrefn arbennig fel i bob bil arall. Nid yw diwygiadau sydd y tu allan i'r cwmpas (hynny yw, yn gyffredinol, diwygiadau heb fod yn berthnasol i bwnc y bil) yn rhai y gellir eu derbyn ac felly ni ellir eu cynnig. Gall y rheolau hyn felly chwarae rôl mewn gwarchod natur annadleuol bil gweithdrefn arbennig.

8.27 Mater i Lefarydd Tŷ'r Cyffredin (neu'r Cadeirydd os yw'r bil mewn pwyllgor), neu i'r Tŷ ei hun yn Nhŷ'r Arglwyddi, yw penderfynu a yw diwygiad o fewn cwmpas neu beidio. Gwrandewir ar gyngor y swyddfa biliau cyhoeddus fel arfer.⁴⁴ O gofio nad yw cwmpas bil bob amser yn

bendant, gall fod yn anodd gwybod a benderfynir bod diwygiad allan o gwmpas neu beidio.

8.28 Erbyn canol 2022, roedd naw bil wedi dilyn y weithdrefn arbennig.⁴⁵ Mae manteision y weithdrefn wedi eu cydnabod yn y Senedd. Yn 2009, yn ystod treialu'r weithdrefn, dywedodd yr Is-Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, Arglwydd Bach:

Hoffwn ddiolch i'r rhai a fu'n flaenllaw mewn datblygu'r weithdrefn newydd hon. Ni allaf ddarogan o gwbl a fydd y weithdrefn yn cael ei gwneud yn barhaol – mater i'r Pwyllgor Gweithdrefnau ac i'r Tŷ yw hynny – ond cefais fy nghalonogi gan y profiad ei bod wedi cynorthwyo llwybr y Bil Trefniadau Gwastadol a Chrynoadau, fel yr oedd bryd hynny, drwy'r Tŷ, a chredaf y gallai gweithdrefn barhaol wneud gwahaniaeth gwirioneddol i gyfradd gweithredu argymhellion Comisiwn y Gyfraith.⁴⁶

8.29 Fel y dywedodd Arglwydd Faulks, y Gweinidog Gwladol dros Gyfiawnder, mewn dadl Seneddol yn Nhŷ'r Arglwyddi yn 2014 am sut i flaenoriaethu biliau Comisiwn y Gyfraith oedd yn aros i gael sylw Seneddol, “mae'r weithdrefn arbennig wedi helpu i glirio'r ôl-waith blaenorol ac wedi lleihau'r oedi'n sylweddol”⁴⁷. Roedd Arglwydd McNally, yn siarad fel y Gweinidog Gwladol dros Gyfiawnder yn 2013, wedi cymeradwyo defnyddio'r weithdrefn yn wresog wrth gyflwyno'r Bil Etifeddiaeth a Phwerau Ymddiriedolwyr i Bwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig Tŷ'r Arglwyddi:

Dw i'n gryf o blaid gweld y Tŷ'n defnyddio ei bwerau yn y cyswllt hwn i weld adroddiadau Comisiwn y Gyfraith yn cael eu deddfu. Ar un adeg, ac am rhy hir o lawer, roedden nhw'n hel llwch ar silffoedd. Mae'r broses hon yn ein cynorthwyo i wneud gwaith defnyddiol.⁴⁸

8.30 Mae academyddion yn cytuno. Mae Wilson Stark wedi nodi bod y weithdrefn yn “gweithio'n dda”.⁴⁹ Mae Jolley, sy'n Bennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol yn y Comisiwn ar hyn o bryd, yn disgrifio'r penderfyniad i'w chyflwyno fel un a gafodd “effaith gwbl bositif ar weithredu” ond yn

cydnabod cyfyngiadau cynhenid y weithdrefn bresennol a goblygiadau'r cyfyngiadau hyn i gwmpas y ddeddfwriaeth a gyflwynir o dan y weithdrefn.

Daeth y weithdrefn yn ddull pwysig o weithredu argymhellion Comisiwn y Gyfraith. Yn ogystal â'r prosiectau a weithredir yn llwyddiannus, mae'r ffaith y gallai'r weithdrefn fod ar gael yn golygu y gellir cwblhau prosiectau na fyddai fel arall wedi cael eu hystyried i fod yn realistig ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, ni ellir defnyddio'r weithdrefn gyda holl brosiectau'r Comisiwn, dim ond ar gyfer argymhellion annadleuol. A hyd yn oed os yw'r argymhellion a ystyrir ar gyfer y weithdrefn yn rhai annadleuol, gallai cwmpas y Bil ganiatáu cyflwyno diwygiadau dadleuol a allai, mewn rhai amgylchiadau, arwain at bwylo cyn defnyddio'r weithdrefn.⁵⁰

8.31 O ganlyniad i'r cyfyngiadau hyn, gallai fod angen cyfyngu ar beth y gellir ei gynnwys yn y bil, neu fentro iddo fod yn rhy ddadleuol i'w gael drwy'r weithdrefn arbennig. Er enghraifft, Deddf Yswiriant 2015. Roedd yr adroddiad a weithredai'r Ddeddf yn cynnwys argymhelliad i ddelio â thalu'n hwyr, a chymal yn y bil drafft atodol. Gadawyd hwn allan o'r bil pan gafodd ei gyflwyno gan y Llywodraeth, oherwydd nad oedd rhai rhanddeiliaid yswiriant o'i blaid⁵¹. Fel y mae'n digwydd, ar ôl deddfu Deddf 2015, cafodd y cymal talu'n hwyr ei ôl-ychwanegu i'r Ddeddf gan Ddeddf Menter 2016 (adran 13A Deddf 2015 bellach).

8.32 Casglodd Jolley y byddai:

gor-ddibynnu ar y weithdrefn fel dull o weithredu argymhellion y Comisiwn yn culhau ffocws gwaith y Comisiwn ac yn colli cyfle i edrych ar feysydd cyfraith mwy dadleuol sydd er hynny'n addas i'r Comisiwn eu hadolygu.

8.33 Mae rhai sylwebwyr wedi cwestiynu'r gosodiad bod diffyg amser Seneddol wedi dal gweithredu'n ôl. Mae Makower a Laurence Smyth yn cyfeirio at ymchwil a wnaed yn 1994, ymhell cyn cyflwyno'r weithdrefn arbennig, a gasglodd nad oedd biliau Comisiwn y Gyfraith yn mynd â gormodedd o amser ar lawr y naill Dŷ'r na'r llall. Yr amser ar gyfartaledd a gymerai filiau "bach" yn ymgorffori cynigion diwygio Comisiwn y Gyfraith

rhwng 1984-1985 a 1992-1993 yn Nhŷ'r Arglwyddi oedd 1 awr a 49 munud, ac 1 awr ac 11 munud yn Nhŷ'r Cyffredin.⁵² Ers cyflwyno'r weithdrefn newydd, yn dilyn astudiaeth gan Makower a Laurence Smyth o'r dyddiaduron sesiynol a gyhoeddwyd gan Swyddfa Cyfnodolion Tŷ'r Cyffredin, roedd biliau'r Comisiwn wedi cymryd 0.05% o amser unrhyw sesiwn ar lawr y Tŷ.⁵³

8.34 Casglodd Makower a Laurence Smyth fod biliau annibynnol Comisiwn y Gyfraith yn "cael trafferth cael eu dewis" ynghanol y cynigion eraill am flaenoriaethau deddfwriaethol y Llywodraeth sy'n dod gerbron Pwyllgor Busnes a Deddfwriaeth Seneddol y Cabinet i'w penderfynu. Roedd siawns well o weithredu, meddent, os oedd argymhellion Comisiwn y Gyfraith yn cyfrannu at neu'n ategu blaenoriaethau'r Llywodraeth, fel y gellid eu hymgorffori mewn bil blaenllaw.⁵⁴

Biliau rhaglen

8.35 Os nad yw'r weithdrefn arbennig yn cael ei dilyn, bydd angen i ddeddfwriaeth i weithredu argymhellion y Comisiwn fod yn rhan o raglen ddeddfwriaeth y Llywodraeth, naill ai fel "bil rhaglen" ynddo'i hun neu fel rhan o fil arall. Mae gan y Llywodraeth raglen ddeddfwriaeth ar gyfer pob sesiwn o Senedd y DU. Cynllun o'r biliau y bydd yn gofyn i Senedd y DU eu hystyried yn y sesiwn honno yw hwn. Os oes gan un o adrannau'r Llywodraeth gynnig am fil y maen nhw'n awyddus i'w gynnwys yn y rhaglen ddeddfwriaeth ar gyfer sesiwn, rhaid iddi gyflwyno bid ar gyfer y bil i Bwyllgor Busnes a Deddfwriaeth Seneddol y Cabinet. Bydd y Pwyllgor hwn yn ystyried pob bid ar gyfer y sesiwn honno cyn gwneud argymhelliad i'r Cabinet ynghylch cynnwys dros dro'r rhaglen.

8.36 Mae'r cystadlu am slot yn y rhaglen yn chwyrn. Wrth ystyried argymhell bod bil yn cael slot dros dro neu beidio, bydd y Pwyllgor yn ystyried ffactorau fel yr angen am y bil (ac a fyddai'n bosib cyflawni canlyniad tebyg drwy is-ddeddfwriaeth neu heb ddeddfu), ei berthynas â blaenoriaethau gwleidyddol y Llywodraeth, y cynnydd a wnaed gyda pharatoi'r cynigion ar gyfer y bil, ac a gyhoeddwyd y bil ar ffurf drafft ar gyfer ymgynghori.⁵⁵

8.37 Unwaith fydd y bil wedi cael slot, bydd yn mynd drwy'r pum cam deddfwriaeth arferol ym mhob Tŷ: darlleniad cyntaf, ail ddarlleniad, cam Pwyllgor, cam Adroddiad, a thrydydd darlleniad.⁵⁶ Mae enghreifftiau diweddar o weithredu argymhellion drwy fil rhaglen, neu ddarpariaethau

mewn bil rhaglen, yn cynnwys Deddf Galluedd Meddyliol (Diwygio) 2019, Deddf Plismona a Throseddau 2017 a Deddf Seilwaith 2015.⁵⁷

Biliau aelod preifat

8.38 Mae'n bosib i argymhellion y Comisiwn gael eu gweithredu, yn Senedd y DU ac yn Senedd Cymru, gan fil aelod preifat. Digwyddodd hyn gydag argymhellion a wnaethom yn ein hadroddiad ar fforffedu a'r gyfraith olyniaeth yn 2005 a arweiniodd at Ddeddf Ystadau Pobl Ymadawedig (Rheol Fforffedu a Chyfraith Olyniaeth) 2011.⁵⁸ Roedd y bil yn seiliedig ar y bil drafft wedi'i atodi i'n hadroddiad, gyda rhai newidiadau. Roedd Deddf Comisiwn y Gyfraith 2009 ei hun yn fil aelod preifat.⁵⁹ Mae achosion eraill wedi bod pan geisiodd filiau aelod preifat weithredu ein hargymhellion, ond na chawsant eu pasio. Digwyddodd hyn, er enghraifft, gyda'n hargymhellion i ddiwygio'r gyfraith ar gyplau sy'n cyd-fyw.⁶⁰ Mewn realiti, mae gweithredu biliau aelod preifat yn dal i ddibynnu ar agwedd radlon gan y Llywodraeth tuag at ddyrannu amser Seneddol, ac nid yw'n rhywbeth y gallwn ddibynnu arno.

Biliau cydgrynhoi

8.39 Mae gweithdrefn Seneddol ar wahân ar gyfer biliau gan y Comisiwn sy'n cydgrynhoi'r gyfraith.⁶¹ Caniateir newid rhywfaint ar effaith sylwedd y gyfraith ond dim ond os yw'r newid er mwyn cynhyrchu testun wedi'i gydgrynhoi'n foddhaol. Mae Senedd Cymru hefyd wedi datblygu gweithdrefn arbennig ar gyfer biliau cydgrynhoi.⁶² Trafodwn y gweithdrefnau hyn yn fwy manwl ym Mhennod 9.⁶³

Is-ddeddfwriaeth

8.40 Weithiau mae'n bosib cyflwyno newidiadau wedi eu hargymhell gennym, neu o leiaf rannau o'r newidiadau, drwy is-ddeddfwriaeth, a elwir hefyd yn offerynnau statudol. Mae'r llwybr hwn yn osgoi llawer o'r problemau gyda deddfwriaeth sylfaenol a ddisgrifiwyd gennym a gallai wneud gweithredu'n haws. Gallai fod llai o gystadlu am slot Seneddol a bydd angen llai o amser gweinidogol a swyddogol, er y bydd faint o waith Seneddol y bydd angen ei wneud yn dibynnu ar a fydd yr is-ddeddfwriaeth yn cael ei deddfu drwy weithdrefn gadarnhaol neu negyddol. Mae angen i'r ddau Dŷ gymeradwyo'r weithdrefn gadarnhaol hon ynghyd â dadl ar lawr y Tŷ neu mewn Pwyllgor Deddfwriaeth Ddirprwyedig. O dan y weithdrefn negyddol, bydd offeryn statudol a luniwyd gan weinidog yn dod yn gyfraith

oni bai y cymerir camau i'w atal. Gall y naill Dŷ neu'r llall wneud cynnig i ddirymu'r offeryn o fewn 40 diwrnod i'r diwrnod y gwneir y gorchymyn.

8.41 Mae prosiect etholiadau'r Comisiwn, a gyflwynodd adroddiad interim yn 2016 ac adroddiad terfynol yn 2020, yn enghraifft o wneud defnydd priodol o is-ddeddfwriaeth i weithredu argymhellion. Yn ogystal ag argymell un fframwaith deddfwriaethol cyson, sydd angen deddfwriaeth sylfaenol, roedd y prosiect yn ystyried ail-ddyrannu'r rheolau etholiadol presennol rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Un o broblemau deddfwriaeth Oes Fictoria i etholiadau Seneddol yn y DU oedd ei bod yn rhoi'r gyfraith i gyd, gan gynnwys manylion cynnal pleidlais, mewn deddfwriaeth sylfaenol. Ar y llaw arall, roedd bron yr holl gyfreithiau'n ymwneud â mathau eraill o etholiadau'n dod o dan is-ddeddfwriaeth. Diben ein hargymhellion oedd sicrhau bod newidiadau craidd i'r gyfraith etholiadol yn cael eu neilltuo ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol, gyda'r rheolau ar fanylder agweddau gweinyddol neu dechnegol pur ar y gyfraith etholiadol, a allai fod angen ymateb i newid mewn amgylchiadau, yn cael eu rhoi mewn is-ddeddfwriaeth. Er bod angen peth deddfwriaeth sylfaenol i "symud" y materion manylder oedd mewn deddfwriaeth sylfaenol a'u rhoi mewn is-ddeddfwriaeth, gallai argymhellion ynghylch agweddau technegol neu weinyddol ar y gyfraith gael eu gweithredu wedyn gan is-ddeddfwriaeth⁶⁴.

8.42 Roedd y prosiect Rheolau Mewnfudo a fu'n rhedeg rhwng 2017 a 2020 ac a oedd, wrth natur, yn ymwneud â gweithredu drwy is-ddeddfwriaeth, yn argymell ail-lunio'r Rheolau Mewnfudo'n llwyr ar sail yr egwyddorion a ddisgrifiwyd yn yr adroddiad ar symleiddio'r rheolau mewnfudo.⁶⁵ Derbyniodd y Llywodraeth yr argymhelliad gan ymrwymo i gynhyrchu cyfres newydd o Reolau symlach wedi eu cydgrynhoi.⁶⁶

8.43 Cafodd yr argymhelliad yn ein hadroddiad elusennau y dylai'r Llywodraeth ehangu'r rhestr o "gyngorwyr dynodedig" (y bobl sy'n gallu rhoi cyngor i elusennau ar werthu tir) ei weithredu drwy is-ddeddfwriaeth, ochr yn ochr â deddfwriaeth sylfaenol.⁶⁷ Enghraifft arall o'r dull hwn yw'r argymhelliad yn ein hadroddiad etifeddiaeth bod angen addasiad chwyddiant awtomatig bob pum mlynedd drwy is-ddeddfwriaeth i newid yr etifeddiaeth statudol. Roeddem yn argymell deddfwriaeth sylfaenol i greu'r pŵer i wneud hynny ynghyd â gofyniad i ymarfer y pŵer drwy is-ddeddfwriaeth pob pum mlynedd.⁶⁸ Yn ein cyngor i'r Llywodraeth ar "yrru o bell", pan ofynnwyd i

ni edrych ar gamau tymor byr a thymor hir, roeddem yn argymell diwygio Rheoliadau Cerbydau Ffordd (Adeiladu a Defnyddio) 1986 fel ateb tymor byr amherffaith ond dymunol i atal gyrru o bell heb ei reoleiddio.⁶⁹

Gorchmynion Diwygio Deddfwriaethol

8.44 Mae gorchmyn diwygio deddfwriaethol yn fath o offeryn statudol sy'n gallu diwygio deddfwriaeth sylfaenol yn annibynnol i fil Seneddol. O dan Ddeddf Diwygio Deddfwriaethol a Rheoleiddiol 2006, gellir defnyddio gorchmynion diwygio deddfwriaethol i newid y gyfraith er mwyn dileu neu leihau beichiau deddfwriaethol neu i hyrwyddo rheoleiddio gwell. Gall “baich” fod yn gost ariannol, anhwylystod gweinyddol, rhwystr yn atal bod yn effeithlon, cynhyrchiol neu broffidiol, neu'n sancsiwn sy'n effeithio ar gyflawni gweithgaredd cyfreithlon. Diffinnir hyrwyddo rheoleiddio gwell fel sicrhau bod swyddogaethau rheoliadol yn cael eu hymarfer yn unol ag egwyddorion tryloywder, atebolrwydd, cymesuredd a chysondeb a dim ond yn cael eu targedu at achosion lle y mae angen gweithredu.⁷⁰

8.45 Nid yw faint o graffu Seneddol a wneir ar orchmynion o'r fath yn benodedig. Pan fydd gweinidogion yn gosod gorchmyn, mae'n ofynnol iddynt awgrymu faint o graffu y dylid ei roi iddo. Mae dau bwyllgor trawsbleidiol, y Pwyllgor Diwygio Deddfwriaethol yn Nhŷ'r Cyffredin, a'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol yn Nhŷ'r Arglwyddi, sy'n archwilio pob gorchmyn diwygio deddfwriaethol. Maen nhw'n ystyried a yw'r gweinidog wedi argymell faint o graffu y dylid ei roi i'r gorchmyn a gallent ofyn am fwy o graffu.⁷¹

8.46 Hyd yma, ychydig iawn o ddefnydd a wnaed o'r weithdrefn hon er mwyn gweithredu argymhellion y Comisiwn ond mae'n cynnig llwybr posib i weithredu yn y dyfodol.⁷²

Y llysoedd

8.47 Gall adroddiadau gael eu gweithredu gan yr uwch-lysoedd drwy ddatblygu'r gyfraith gyffredin. Pan fydd achos addas yn cyflwyno'i hun, gall adroddiad gan y Comisiwn gynorthwyo'r farnwriaeth drwy roi trosolwg eang ar y maes cyfraith cyfan. Mae'n helpu i oresgyn natur “dameidiog” llawer o'r cyfreithiau a wneir gan farnwyr. Mae hyn yn dueddiad a ddisgrifiwyd gan Arglwydd Lloyd-Jones, cyn-Gadeirydd y Comisiwn, fel un yn deillio o'r ffaith bod “ffocws barnwyr - yn union fel ffocws cwnsleriaid mewn achos

llys - wedi'i gerio o reidrwydd tuag at faterion sy'n berthnasol i gyd-destun yr achos penodol dan sylw”⁷³.

8.48 Roedd ein hadroddiad ar iawndal am anafiadau personol, er enghraifft, yn argymhell yn benodol bod y llysoedd yn ei weithredu.⁷⁴ Yn *Wells v Wells*, cyfeiriodd Dŷ'r Arglwyddi, wrth benderfynu newid y gyfraith, at yr argymhellion a wnaed ac at y gwaith ymchwil yr oeddent yn seiliedig arno. Yn *Heil v Rankin*, penderfynodd y Llys Apêl godi lefel yr iawndal cyffredinol am anafiadau personol yn unol â'r adroddiad, er nid i'r lefel yr oedd y Comisiwn wedi'i argymhell.⁷⁵

8.49 Enghraifft arall yw ein hadroddiad ar lofnodion electronig⁷⁶. Er mai barn gychwynnol y Comisiynwyr oedd nad oedd angen deddfwriaeth i ryddfrydoli'r gyfraith, fe wnaethom drafod â chwnsleriaid Seneddol a oedd dyfais ddeddfwriaethol rwydd a allai helpu i dawelu meddyliau rhanddeiliaid bod lofnodion electronig yn rhai dilys. Cyngor y cwnsleriaid oedd bod unrhyw gynnig deddfwriaethol o'r fath yn debygol o fod yn anhylaw a phenderfynwyd felly cynnwys datganiad cyfraith gyffredin yn ein hadroddiad. I'r perwyl hwn fe wnaethom baratoi crynodeb un tudalen o'r prif gynigion cyfreithiol. Fe wnaethom hefyd argymhell bod yr Arglwydd Brif Ustus yn cynnal gweithgor o fuddiannau cyfreithiol a di-gyfreithiol, gyda chynrychiolwyr o'r farnwriaeth ac o ddiwydiant, i greu fframwaith ar gyfer cyflwyno ein diwygiadau'n syth. Y Comisiynydd Cyfraith Fasnachol a Chyffredin, Yr Athro Sarah Green, oedd cyd-Gadeirydd y gweithgor. Rhoddwyd canllawiau helaeth sydd wedi hwyluso gweithredu ein hadroddiad yn fawr iawn.

8.50 Gyda phrosiectau eraill, rydym wedi trafod ag uwch-farnwyr a barnwyr arbenigol i ganfod atebion cyfraith gyffredin posib. Fe wnaethom hyn, er enghraifft, gyda chontractau clyfar ac asedau digidol. Casglodd ein hadroddiad ar gontractau clyfar, ar ffurf Cyngor i Lywodraeth, y gallai'r fframwaith cyfreithiol yng Nghymru a Lloegr hwyluso a chefnogi defnyddio contractau cyfreithiol clyfar heb fod angen diwygio statudol. Barnwyd nad oes angen i'r egwyddorion cyfreithiol presennol newid i gymhwyso i gontractau cyfreithiol clyfar ond y bydd eu cymhwyso'n ffeithiol, mewn rhai cyd-destunau, yn edrych yn wahanol i'w cymhwyso'n gonfensiynol. Roedd ein Cyngor yn disgrifio sut a ble y byddai hyn yn digwydd.⁷⁷ Yn achos asedau digidol, barnwyd y byddai angen addasu a datblygu rhai rheolau cyfreithiol

ond gan gasglu, er mwyn i'r newidiadau fod yn addas i'r dyfodol a pharhau i fod yn dechnoleg-niwtral, y byddai'n well cyflawni'r newidiadau hyn drwy gyfraith gyffredin. Ysgrifennwyd ein hadroddiad terfynol gyda golwg ar ddarparu canllawiau barnwrol a fframwaith i'r pwrpas hwn.⁷⁸ Ni fyddai dim o hyn yn rhwymo disgresiwn y llysoedd na'r farnwriaeth yn y dyfodol.

8.51 Mae adroddiadau'r Comisiwn yn dylanwadu ar ddatblygu'r gyfraith gyffredin. Mae'r Goruchaf Lys wedi dyfynnu o'n hadroddiadau wrth ddatblygu cyfraith achosion. Er enghraifft roedd ein hadroddiad ar yr amddiffyniad o anghyfreithlondeb yn argymhell y dylai fod yn "agored i'r llysoedd ddatblygu'r gyfraith mewn ffyrdd a fyddai'n ei gwneud yn llawer cliriach, mwy sicr a llai mympwyol".⁷⁹ Cyfeiriwyd at yr adroddiad yn achos *Patel v Mirza*.⁸⁰ Dywedodd y Fonesig Hale (fel yr oedd bryd hynny) wedyn:

Roedd hwn yn amlwg yn faes cyfraith a luniwyd gan farnwyr a greodd lanast a'r Senedd yn annhebygol iawn o ddatrys y sefyllfa i ni. Roedd ymchwiliad trylwyr gan Gomisiwn y Gyfraith yn gymorth mawr i ni ar hyn.⁸¹

8.52 Gall argymhellion y Comisiwn hefyd gael eu gweithredu drwy ddiwygio rheolau gweithdrefnol neu gyfarwyddiadau ymarfer llys. Cafodd rai o'r argymhellion yn y dystiolaeth arbenigol yn y prosiect achosion troseddol, er enghraifft, eu gweithredu'n defnyddio'r Rheolau Gweithdrefnol Troseddol a'r Cyfarwyddiadau Ymarfer Troseddol.⁸² Yn fuan ar ôl y datblygiadau hyn, penderfynodd y Llys Apêl gymeradwyo'r dull newydd fel mater o gyfraith gyffredin.⁸³ Mae'r prosiect tystiolaeth arbenigol hefyd yn dangos sut y gellir sicrhau gweithredu drwy lwybr annisgwyl. Yn yr achos hwn, ein hargymhelliad oedd gweithredu ein hargymhellion drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.

8.53 Enghraifft arall o weithredu drwy weithdrefn llys yw'r prosiect gorfodi gorchmynion ariannol teuluol. Roedd hwn yn gwneud argymhellion i wneud diwygiadau anstatudol i wella'r system orfodaeth a allai gael eu gweithredu drwy newid rheolau llys a chyfarwyddiadau ymarfer, gweinyddiaeth llys a thrwy ganllawiau.⁸⁴ Roedd y Gweinidog Cyfiawnder bryd hynny, Lucy Frazer CB AS, wedi cadarnhau yn ei hymateb i'r adroddiad y byddai'r Llywodraeth yn gofyn cymorth uwch-farnwyr teulu, y Pwyllgor Rheolau Gweithdrefn Deuluol a Llysoedd a Thribiwnlysoedd EM er mwyn

gweithredu'r argymhellion. Byddai hyn yn golygu y gellid newid Rheolau Gweithdrefn Deuluol 2010 a'r gweithdrefnau perthnasol.⁸⁵

Cyrff eraill

8.54 Gall adroddiadau gael eu gweithredu gan gyrff eraill drwy ddulliau di-ddeddfwriaeth. Un ffordd o wneud hyn yw drwy argymell cyflwyno neu ddiwygio codau ymarfer neu ganllawiau. Mewn rhai achosion, mae'n ofynnol i gyrff rheoleiddio neu mae ganddynt hawl statudol i greu codau ymarfer.

8.55 Roedd ein hadroddiad ar ddyletswyddau ariannol cwmnïau buddsoddi cyfryngol yn argymell bod y Rheoleiddiwr Pensiynau'n ategu ei gasgliadau naill ai drwy ymarfer ei bŵer statudol i gyflwyno cod ymarfer, neu ddiweddarau ei "becyn ymddiriedolwyr". Oni bai fod y statud berthnasol yn nodi gweithdrefn ar gyfer cynhyrchu'r cod, gall hyn fod yn llwybr cymharol anffurfiol a hyblyg tuag at weithredu, cyn belled ag y bo'r pwnc dan sylw'n briodol i'w ymgorffori mewn cod neu ganllawiau o'r fath, yn lle bod angen deddfwriaeth⁸⁶.

8.56 Mae llawer o gyrff rheoleiddio eraill yn cynhyrchu codau ymarfer neu ganllawiau hyd yn oed os nad yw'n statudol ofynnol iddynt wneud hynny. Gall y math yma o ganllawiau effeithio'n sylweddol ar sut y mae'r gyfraith yn cael ei dehongli neu'n newid ymddygiad oherwydd y goblygiadau proffesiynol o beidio â chydymffurfio. Mae gweithredu'n sydyn a hawdd a dim ond yn gorfod cydymffurfio ag unrhyw ofynion ffurfiol o dan gyfansoddiad neu ymarfer da'r rheoleiddiwr, ac yn hawdd i'w ddiweddarau. Er enghraifft, yn ein prosiect ar gymalau eithrio ymddiriedolwyr, roeddem yn argymell rheol ymarfer proffesiynol yn mynnu ar dryloywder os yw ymddiriedolwr eisiau cyfyngu eu hatebolrwydd.⁸⁷ Mabwysiadwyd y rheol gan nifer o gyrff rheoleiddio, gan gynnwys Cymdeithas y Gyfraith. Roedd y Comisiwn yn gallu cyhoeddi ymrwymiad y cyrff i'r rheol ymarfer ar yr un pryd â chyhoeddi ei adroddiad, gyda'r Llywodraeth yn "derbyn" yr argymhelliad yn ddiweddarach. Roedd ein prosiect ar broblemau technegol y gyfraith elusennau hefyd yn cynnwys argymhellion y dylai'r Comisiwn Elusennau adolygu rhai o'i ganllawiau ac arferion. Mae'r rhain wedi eu gweithredu.⁸⁸

8.57 Os yw prosiect yn rhagweld creu cod ymarfer, gallwn drafod ei delerau a pharatoi drafft i atodi'r adroddiad. Dyma a ddigwyddodd gyda'n prosiect ffioedd digwyddiad, er enghraifft.⁸⁹ Hyd yn oed os nad yw'r Comisiwn yn

cyflwyno cod drafft, gallwn wneud argymhellion ar gynnwys y canllawiau. Yn ein hadroddiad ar eiddo, anghenion a chytundebau priodasol, roeddem yn argymhell bod y Cyngor Cyfiawnder Teuluol yn cynhyrchu canllawiau ar y cysyniad o anghenion ariannol pan fydd pobl yn ysgaru, gan wneud awgrymiadau ar beth ddylai'r canllawiau ei ddweud.⁹⁰

8.58 Mae'n bwysig osgoi dull "popeth neu ddim" wrth ddiwygio'r gyfraith. Weithiau, gall tîm prosiect ystyried mai'r dull polisi gorau o ddelio â phroblem gyfreithiol fyddai drwy deddfu, ond byddai opsiwn arall fel canllawiau neu gamau rheoleiddio eraill yn gwella'r sefyllfa i raddau llai. Gall yr adroddiad ystyried y ddau ddull, gan gynnwys manteision mwy'r dull deddfwriaethol. Os nad yw'r Llywodraeth yn cytuno â'r dull deddfwriaethol, er hynny gall ychydig o ddiwygio ddiwydd.

8.59 Cafodd y bil drafft i geisio gweithredu argymhellion ein prosiect ar dystiolaeth arbenigol mewn achosion troseddol, er enghraifft, ei wrthod gan y Llywodraeth. Fodd bynnag, fel y soniwn uchod ym mharagraff 8.52, cyflwynwyd dulliau gweithredu eraill drwy newidiadau i reolau gweithdrefnol y llysoedd. Mae'r Cyngor Hyfforddiant Eiriolaeth hefyd wedi mabwysiadu argymhellion yr adroddiad fel sail ar gyfer ei hyfforddiant.⁹¹ Yn y ffordd yma mae'r adroddiad, drwy geisio mynd i'r afael â thystiolaeth arbenigol annibynadwy neu amhriodol, wedi cyflawni nifer o'i amcanion heb i'r Llywodraeth gefnogi deddfu.

Adroddiadau cynghori

8.60 Mewn rhai achosion mae'r Comisiwn yn cyflawni prosiectau cynghori sy'n cyfrannu at ddiwygio'r gyfraith heb geisio gwneud cynigion diwygio "caled".⁹² Gyda'r prosiectau hyn, nid oes mesuriad syml o weithredu llwyddiannus. Edrychodd ein prosiect ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru ar sut i sicrhau bod cyfreithiau Cymru'n hygyrch, dealladwy, clir a disgwyliedig eu heffaith. Roedd yr adroddiad yn argymhell dulliau ymarferol hirdymor o greu cyfraith yng Nghymru, gan gynnwys model o gydgrynhoi a chodeiddio i wneud deddfwriaeth sylfaenol yn fwy hygyrch. Roedd y prosiect yn cydnabod na fyddai'n bosib gwneud popeth ar unwaith. Ei amcan oedd dylunio proses a allai gael ei chyflawni'n "gynt neu'n fwy ara' deg fel bod adnoddau'n caniatáu".⁹³

8.61 Roedd ein hadroddiad ar gontractau clyfar uchod hefyd ar ffurf cyngor i Lywodraeth.⁹⁴ Enghraifft arall o waith cynghori yw ein prosiect buddiannau eiddo mewn gwarannau cyfryngol. Mae gan y materion cyfreithiol a godir gan warannau cyfryngol oblygiadau rhyngwladol. Rhwng 2006 a 2008, fe wnaeth y Comisiwn gynghori'r Llywodraeth ar un drafft ar ôl y llall o'r Confensiwn UNIDROIT ar Reolau o Sylwedd ar gyfer Gwarannau Cyfryngol.⁹⁵

Cymorth i weithredu

8.62 Os yw ein gwaith yn cael ei weithredu gan fil wedi'i atodi i'n hadroddiad, bydd y bil hwnnw wedi cael ei ddrafftio gan gwnsleriaid Seneddol wedi eu secondio i'r Comisiwn a'u cyfarwyddo gan y Comisiwn i weithredu ein hargymhellion. Bydd y bil yn cael ei dreialu drwy'r Senedd gan y gweinidog perthnasol a'u swyddogion. Os nad oes bil yn atodi'r adroddiad, ac mae angen deddfwriaeth sylfaenol, bydd y Llywodraeth yn trefnu i'w chwnsleriaid Seneddol ei hun ddrafftio bil.

8.63 Gallwn ddarparu gwahanol fathau o gymorth i'r Llywodraeth ar wahanol gamau yn y broses weithredu. Er bod hyn ar gryn gost i'r Comisiwn o ran adnoddau, credwn y gall cydweithredu weithio'n dda i bawb. I ni mae'n golygu bod yr argymhellion yn cael eu gweithredu'n well, ac i'r adran a'r gweinidog perthnasol mae'n golygu bod ganddynt gyngor arbenigol wrth law. Mae'n arwain at ddeddfwriaeth well.

8.64 O leiaf, gallwn gynorthwyo tîm adrannol y bil, y tîm sy'n cynorthwyo'r gweinidog sy'n gyfrifol am y bil a rheoli ei gynnydd drwy'r Senedd a hyd at ei gychwyn. Gall aelodau'r tîm gynnwys swyddogion polisi a chyfreithwyr y Llywodraeth. Gallwn helpu ar unrhyw bwynt drwy ateb cwestiynau cyfreithiol a pholisi wrth iddynt godi. Gallwn roi cymorth mwy ffurfiol drwy gynhyrchu neu wneud sylw ar ddogfennau briffio neu femoranda. Weithiau mae adrannau'r Llywodraeth wedi gofyn i ni ysgrifennu cyfarwyddiadau i gwnsleriaid Seneddol yn lle defnyddio eu cyfreithwyr adrannol eu hunain.⁹⁶ Neu gallent ofyn i ni secondio cyfreithiwr i dîm y bil i gynorthwyo gyda'r gwaith o baratoi'r bil a'i gyflwyniad a'i lwybr drwy Senedd y DU neu Senedd Cymru.⁹⁷ Os yw bil drafft wedi cael ei gynhyrchu gan ein cwnsleriaid ein hunain, gallwn gynnig cymorth parhaus drwy gydol y broses Seneddol.

8.65 Os yw bil yn cael ei gyflwyno'n defnyddio'r weithdrefn arbennig, mae'n debyg y bydd y Comisiynydd, a chyfreithiwr o'r tîm weithiau, yn rhoi tystiolaeth lafar ac ysgrifenedig i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig.⁹⁸ Mae cyfreithwyr y tîm hefyd yn gweithio'n agos â staff sy'n paratoi'r bil ar gyfer ei gyflwyno ac yn cynorthwyo ei lwybr drwy Senedd y DU.

8.66 Ond mae angen gofalu bod y Comisiwn a'i staff yn chwarae rôl briodol a heb anghofio bod angen aros yn annibynnol. Mewn achosion, ar ôl cyhoeddi adroddiad, lle y mae'r Comisiwn yn symud ymlaen i gynorthwyo'r Llywodraeth gyda pharatoi bil i weithredu ei argymhellion, nad yw bil y Llywodraeth yn cael ei adolygu gan gymheiriaid a'i gymeradwyo gan Gomisiynwyr. Dywedwn yn glir wrth Lywodraeth ac yn gwbl agored wrth randdeiliaid nad oes gan y bil sêl bendith Comisiynwyr, fel sydd gan fil sy'n atodi adroddiad.

8.67 Rydym hefyd yn glir, wrth gynorthwyo'r Llywodraeth i gynhyrchu bil ar ôl cyhoeddi ein hadroddiad, mai ein prif swyddogaeth yw troi argymhellion polisi'r Comisiynwyr yn iaith statudol. Gall hyn olygu bod y pen-Gomisiynydd a staff y Comisiwn yn gwneud penderfyniadau ynghylch sut i lenwi mân fylchau polisi sy'n codi wrth ddrafftio deddfwriaeth yn arferol. Ond os yw mater polisi'n disgyn y tu allan i gwmpas argymhellion blaenorol y Comisiwn, neu os yw'r Llywodraeth yn awyddus i wyro o'r argymhellion hynny, mai mater i'r Llywodraeth yw penderfynu ar hynny. Gall y pen-Gomisiynydd a staff y Comisiwn roi peth cymorth i swyddogion y Llywodraeth gyda chreu polisi ond ni fedrant roi cyngor cyfreithiol na barn y Comisiwn am beth y dylai'r polisi fod. Yn y pen draw rhaid i weinidogion wneud penderfyniadau ar sail cyngor polisi gan swyddogion a chyngor cyfreithiol cyfreithwyr y Llywodraeth.

8.68 Mae dulliau eraill mwy diweddar y gall Comisiwn y Gyfraith gynorthwyo gweithredu. Mae'r dulliau hyn yn dangos yr hyblygrwydd y gall y Comisiwn ei gyfrannu i'r broses ddiwygio. Gyda'r prosiect Cyfundaliadau, er enghraifft, roedd ein hadroddiad wedi'i atodi gan lythyr agored i fenthycwyr morgeisi'n "amlinellu'r camau yr ydym wedi eu cymryd i ateb pryderon a godwyd gan ac ar ran benthycwyr morgeisi yn ystod ein gwaith ar gyfundaliadau".⁹⁹ Yn dilyn ein hadroddiad ar berchentyaeth cyfundaliadol, penderfynodd y Llywodraeth sefydlu Cyngor Cyfundaliadau i'w chynghori

ar weithredu system gyfunddaliadol newydd.¹⁰⁰ Mae pen-Gomisiynydd y prosiect yn eistedd ar Grŵp Cymorth Technegol y Cyngor.

8.69 Gallwn roi cymorth ar weithredu ymhell ar ôl i adroddiad gael ei gyhoeddi. Er enghraifft, rai blynyddoedd ar ôl ein hadroddiad terfynol ar gyfamodau cadwraeth, ar gais y Llywodraeth fe wnaethom waith ychwanegol i ddiweddarau ein bil drafft. Fel y soniwn uchod ym mharagraff 8.16, mae cynllun cymeradwy'r Comisiwn ar gyfer cyfamodau cadwraeth erbyn hyn wedi'i ddeddfu drwy Ddeddf Amgylchedd 2021. Enghraifft arall yw ein hadroddiad ar niwsans cyhoeddus a sarhau gwedduster cyhoeddus.¹⁰¹ Cyhoeddwyd ein hadroddiad yn 2015. Cafodd ein hargymhellion ynghylch y drosedd o achosi niwsans cyhoeddus ei gynnwys ym Mil Heddlu, Troseddu, Dedfrydu a Llysoedd 2021. Rhoesom gymorth bryd hynny drwy ateb cwestiynau a chyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus.¹⁰²

Adroddiadau cyhoeddus yr Arglwydd Ganghellor a Llywodraeth Cymru

8.70 Un o'r mesurau a gyflwynwyd gan Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 2009 i wella'r cyfraddau gweithredu oedd ei gwneud yn ofynnol i'r Arglwydd Ganghellor adrodd i'r Senedd yn flynyddol ar y cynnydd gyda gweithredu argymhellion y Comisiwn¹⁰³. Yn gyfansoddiadol, mae'r ddarpariaeth hefyd yn bwysig i sicrhau bod y Llywodraeth yn atebol i Senedd y DU. Mae'r ddarpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol i'r Arglwydd Ganghellor restru pa gynigion gan y Comisiwn a weithredwyd yn rhannol neu'n llwyr yn ystod y flwyddyn, a rhai na weithredwyd erbyn diwedd y flwyddyn, gan gynnwys cynlluniau i ddelio â'r cynigion hynny ac unrhyw benderfyniad i beidio gweithredu, gan roi rhesymau. Mae hyn, yn ein barn ni, yn gyfle pwysig i roi syniad rheolaidd i Senedd y DU ac i'r cyhoedd o fwriadau'r Llywodraeth yng nghyswllt ein gwaith. Yn ôl Teasdale, "pwrpas yr adroddiadau hyn yw bod yn gliriach ar gynnydd gyda gweithredu a sut yr ymdrinnir â chynigion sydd naill ai ar ganol cael eu gweithredu neu'n aros am benderfyniad gwleidyddol"¹⁰⁴.

8.71 Cyhoeddwyd yr adroddiad cyntaf, ar gyfer 2010-11, yn Ionawr 2011. Yna cafwyd chwe adroddiad pellach, ar adegau afreolaidd, tan Orffennaf 2018 a bwlch o bum mlynedd wedyn heb adroddiad. Mae'n drefn a ddisgrifiwyd gan Teasdale yn 2021 fel un "hynod anfodddhaol".¹⁰⁵ Mae hefyd yn nodi cynnydd

cyson rhwng 2013 a 2018 yn nifer yr adroddiadau lle'r oedd penderfyniad ar weithredu'n parhau i fod heb ei wneud.¹⁰⁶ Cyhoeddwyd yr adroddiad diweddaraf, ar gyfer y pum mlynedd ers hynny, yng Ngorffennaf 2023.¹⁰⁷

8.72 Mae'r adroddiadau a gyflwynwyd hyd yma wedi rhoi'r wybodaeth sy'n statudol ofynnol ond, mewn rhai achosion, wedi bod yn brin iawn o fanylion ar safiad y Llywodraeth ar brosiect, yn enwedig os yw adroddiad yn aros am ymateb gan y Llywodraeth ar weithredu.¹⁰⁸ Mae hyn yn dangos faint o amser y gall ei gymryd i adroddiad gael ei ystyried yn llawn gan Lywodraeth. Fel y nodwn yn y bennod hon, gall amserlen gweithredu ein hargymhellion gymryd blynyddoedd ac mae'n bwysig nad yw'r gofyniad i adrodd yn gorfodi gwrthod ein hargymhellion yn gynamserol.

8.73 Mae Wilson Stark yn nodi mai'r ddyletswydd statudol yw adrodd ar sut y mae'r Llywodraeth wedi delio, neu'n bwriadu delio, â chynigion y Comisiwn o'r flwyddyn flaenorol. Nid oes dyletswydd, os penderfynwyd peidio â gweithredu, i adrodd ar y mater eto, hyd yn oed os yw'r Arglwydd Ganghellor wedi adrodd dim ond nad yw'r cynigion yn flaenoriaeth ar hyn o bryd. Mae'n awgrymu y byddai'n beth da adrodd yn flynyddol ar adroddiadau a wrthodir, fel nodyn atgoffa defnyddiol bod y gwaith wedi'i wneud ac y gallai fod yn fwy defnyddiol neu ymarferol ymhen blynyddoedd.¹⁰⁹

8.74 Gwnaed y sylw hefyd y gallai dulliau eraill o fonitro sut y mae'r Llywodraeth yn delio â diwygio'r gyfraith fod yn fwy effeithiol na'r gofyniad i adrodd yn flynyddol. Mae Lee yn disgrifio cynigion dros y blynyddoedd i sefydlu corff i wneud hyn yn benodol: awgrymwyd cydbwyllgor o'r ddau Dŷ, Pwyllgor Seneddol, a Grŵp Trawsbleidiol ar Ddiwygio'r Gyfraith cyn hyn¹¹⁰.

8.75 Oherwydd bod yr adroddiad blynyddol yn cael ei roi gerbron Senedd y DU, mae gan Seneddwyr yna gyfle i ofyn cwestiynau amdano, a hefyd i ofyn cwestiynau am ddiffyg adroddiad blynyddol. Gan amlaf mae'r adroddiadau hyd yma wedi eu rhoi gerbron heb sylw mawr. Oherwydd bod hyn yn gyfle da i Senedd y DU gefnogi gweithredu, byddai dadl bellach ar eu cynnwys yn ddatblygiad i'w groesawu.

8.76 Yng Nghymru, ar ôl i Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 gael ei diwygio gan Ddeddf Cymru 2014, mae hefyd yn ofynnol i Lywodraeth Cymru gynhyrchu adroddiadau blynyddol ar weithredu cynigion diwygio'r gyfraith

ar faterion sydd wedi eu datganoli i Senedd Cymru.¹¹¹ Mae Llywodraeth Cymru wedi cynhyrchu wyth adroddiad blynyddol hyd yma, gan ddechrau yn 2015 pan gyflwynwyd y ddyletswydd, tan 2023.¹¹²

Nodiadau

- 1 M Arden, “Introduction”, rhan 5, *Implementation by Statute*, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 173.
- 2 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) tudalennau 118 tan 132.
- 3 Gweler S Wilson Stark, “*Promoting Law Reform: By Means of Draft Bills or Otherwise*”, ac am ddadansoddiad o'r ddeialog rhwng y Goruchaf Lys a Chomisiwn y Gyfraith gweler J Lee, “The Etiquette of Law Reform”, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016). Ar gyfer rôl ein hadroddiadau mewn sut y mae'r llysoedd yn dehongli'n statudol, gweler er enghraifft *R (on the application of O (a minor)) v SSHD*, pan eglurodd yr Arglwydd Hodge y gallai ffynonellau allanol fel adroddiadau Comisiwn y Gyfraith ddatgelu cefndir statud a chynorthwyo'r llys i adnabod nid yn unig y “broblem” y mae'n ceisio ei datrys ond hefyd bwrpas y ddeddfwriaeth, gan felly gynorthwyo dehongliad pwrpasol o ddarpariaeth statudol benodol. [2022] UKSC 3, [2022] 2 WLR 343 yn [30].
- 4 Mae *Annual Report 2021-22* Comisiwn y Gyfraith yn cofnodi, yn ystod y cyfnod adrodd, y soniwyd am y Comisiwn 93 o weithiau mewn dyfarniadau yng Nghymru a Lloegr, a'i fod wedi ymddangos yn Hansard 339 o weithiau: <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>, t. 8. Gall y cyfeiriadau hyn ddyfynnu'r ffynhonnell fel un awdurdodol a pherthnasol i'r ddadl, neu i'r pwrpas o wneud newid: gweler J Lee, “*The Etiquette of Law Reform*” yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) tudalennau 280 tan 283.
- 5 G Hammond, “The Legislative Implementation of Law Reform Proposals”, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 175.
- 6 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 99.
- 7 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(c). Mae Wilson Stark yn gwrthgyferbynnu hyn â'r amod yn a. 3(1)(d) Deddf 1965 bod yn rhaid i ddiwygiadau cydgrynhoi a ddiwygu, yn wahanol i ddiwygiadau craidd, gael eu cyflwyno i'r llywodraeth ar ffurf bil drafft: S Wilson Stark, “*Promoting Law Reform: By Means of Draft Bills or Otherwise*”, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 140.
- 8 *Electronic Execution of Documents* (2019) Papur Rhif 386, para 1.2 CyG.

- 9 Fel canllaw bras, er bod nifer o ddulliau o gyfrifo cyfraddau gweithredu, gellir dweud bod tua dau o bob tri o adroddiadau Comisiwn y Gyfraith wedi cael eu gweithredu: N Paines, “*Reflections on Statutory Implementation in the Law Commission*”, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 198. Am wahanol farn am sut i gyfrifo cyfraddau gweithredu, gweler Grŵp Dyniaethol Seneddol Hollbleidiol, *No Lawful Impediment* (2022), https://humanists.uk/wp-content/uploads/APPG-report_nolawfulimpediment_websingle.pdf, p 52.
- 10 Cyhoeddwyd yr ystadegau hyn yn *Annual Report 2021–22* Comisiwn y Gyfraith: <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>, p 43. Mae yna hefyd dabl gweithredu cronns ar ein gwefan yn: <https://www.lawcom.gov.uk/our-work/implementation/table/>.
- 11 Gweler S Wilson Stark, “*Promoting Law Reform: By Means of Draft Bills or Otherwise*”, yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 146.
- 12 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 93.
- 13 T Etherton, “*Law Reform in England and Wales: A Shattered Dream or Triumph of Political Vision?*” (2008) 73 *Amicus Curiae*, 6, a ddyfynnir yn M Jolley, “*Independence and Implementation: In Harmony and in Tension*” (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 568 - 569.
- 14 Comisiwn y Gyfraith, *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para. 6. Ystyriwyd y gofyniad ym mhara. 3.10 uchod yng nghyswllt dethol prosiectau.
- 15 Dadansoddir effaith bod blaenoriaethau'r llywodraeth yn newid yn J Lee, “*Not Time to Make a Change?*” *Reviewing The Rhetoric of Law Reform*” (2023) *Current Legal Problems*, cuad004, <https://doi.org/10.1093/clp/cuad004>.
- 16 Comisiwn y Gyfraith, *Protocol between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission* (2010) Papur Rhif 321 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/document/protocol-between-the-lord-chancellor-on-behalf-of-the-government-and-the-law-commission/>, para. 11. Gweler hefyd paragraffau 4.9 - 4.12 uchod.
- 17 Para. 18 a 19 uchod.
- 18 Gweler paragraffau 8.70 - 8.76 isod.
- 19 J Teasdale, “*Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?*” (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 415.

- 20 Uchod, 415.
- 21 Tystiolaeth lafar Syr Nicholas Green, Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith, i Bwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin, 24 Tachwedd 2020, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1292/pdf/>.
- 22 Yn ein hadroddiad ar lofnodion electronig, er enghraifft, roeddem yn gwrthod y posibilrwydd o ymyrryd yn ddeddfwriaethol o blaid cyfuniad o ddatblygu'r gyfraith gyffredin drwy'r llysoedd, a chreu gweithgor o farnwyr, ymarferwyr cyfreithiol a chynrychiolwyr busnes: gweler para 8.6 uchod. Yn ein hadroddiad ar gontractau clyfar, roeddem yn pwysleisio y dylai gael ei weithredu drwy'r llysoedd: Gweler para. 8.50 isod.
- 23 Uchod.
- 24 *Criminal Law: Offences against Religion and Public Worship* (1985) Papur Rhif 145 CyG, a weithredwyd o dan Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a Mewnfudo 2008.
- 25 S Wilson Stark, "*Promoting Law Reform: By Means of Draft Bills or Otherwise*", yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 146.
- 26 *Mental Incapacity* (1995) Papur Rhif 231 CyG.
- 27 <https://www.lawcom.gov.uk/project/compulsory-purchase/>.
- 28 *Cohabitation: the financial consequences of relationship breakdown* (2007) Papur Rhif 307 CyG.
- 29 Pwyllgor Menywod a Chydraddoldeb Tŷ'r Cyffredin, Hawliau Partneriaid sy'n Cyd-Fyw, Ail Adroddiad Sesiwn 2022-23, 4 Awst 2022, <https://committees.parliament.uk/publications/23321/documents/170094/default/>, para 63.
- 30 Uchod.
- 31 J Teasdale, "*Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?*" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 410.
- 32 Rhaid i ystadegau ar gyfer adroddiadau a wrthodwyd yn llwyr gan y Llywodraeth gael eu cynnwys yn adroddiad blynyddol yr Arglwydd Ganghellor i Senedd y DU. Gweler para. 8.70 isod. O'r 58 adroddiad a gyhoeddwyd rhwng 2011 a 2020, ni wrthodwyd yr un. Rhwng 1991 a 2010, gwrthodwyd 13 allan o 82 o adroddiadau. Gweler *Annual Report 2021–22* Comisiwn y Gyfraith yn <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>, atodiad A.
- 33 Gweler, er enghraifft, J Teasdale, "*Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?*" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 410, 411 a 418.
- 34 Uchod, 408.

- 35 *Law Commission Bills, Procedure Committee, First Report* (2007-08) Papur Rhif 63 Tŷ'r Arglwyddi. Crewyd y weithdrefn pan oedd y Bil Diwygio Deddfwriaethol a Rheoliadol yn lle cymal cynhennus yn rhoi pwerau i'r Llywodraeth i gyflwyno argymhellion Comisiwn y Gyfraith drwy orchymyn: gweler A Makower a L Laurence Smyth, "*Law Reform Bills in the Parliament of the United Kingdom*" (2020) 22 *European Journal of Law Reform* 164, 167.
- 36 *House of Commons Standing Orders (Public Business)* (2021), Rheol Sefydlog 59, (pasiwyd 1995), https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmstords/so_804_2021/so-804_02122021v2.pdf, p 55. Roedd cyn Arglwydd Ganghellor, Robert Buckland CB AS, wedi galw yn Senedd y DU yn ddiweddar ar i Arweinydd y Tŷ weithio gyda'r Pwyllgor Gweithdrefnau i ystyried diwygio Rheol Sefydlog 59 fel y gallai biliau Comisiwn y Gyfraith fynd yn syth o'r Ail Ddarlleniad i'r Trydydd Darlleniad heb fod angen mynd i Bwyllgor llawn: *Hansard* (HC), 1 Mawrth 2023, cyfrol 728, col. 878.
- 37 M Jolley, "*Independence and Implementation: In Harmony and in Tension*" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 569.
- 38 Cyflwynwyd dau fil o dan y weithdrefn yn ystod y cyfnod prawf, gan arwain at Ddeddf Trefniadau Gwastadol a Chrynoadau 2009 a Deddf Trydydd Partïon (Hawliau yn Erbyn Yswirwyr) 2010. Gwnaed yr argymhelliad i wneud y weithdrefn yn un barhaol yn Ail Adroddiad Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Arglwyddi 2010-2011, a nododd farn Arglwydd Goodlad, cyn Gadeirydd Pwyllgor y Cyfansoddiad fod y weithdrefn yn "gweithio'n dda": <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldprohse/30/3003.htm>.
- 39 Mae biliau gweithdrefn arbennig diweddar Comisiwn y Gyfraith wedi cael eu craffu gan bwyllgorau wedi eu harwain gan gyn-Arglwydd Brif Ustusiaid a Meistr y Rholiau: roedd yr Arglwydd Judge wedi cadeirio'r Pwyllgor ar y Bil Dedfrydu; roedd yr Arglwydd Thomas wedi cadeirio'r Pwyllgor ar y Bil Dogfennau Masnach Electronig, ac roedd yr Arglwydd Etherton wedi cadeirio'r Pwyllgor ar y Bil Elusennau.
- 40 Disgrifir y weithdrefn mewn Nodyn gan Lyfrgell Tŷ'r Cyffredin, *The Law Commission and Law Commission Bill Procedures*, SN/PC/7156, 27 Mawrth 2015, atodiad 1, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07156/SN07156.pdf>.
- 41 Y Gwir Anrhydeddus David Lidington CBE AS, sef yr Arglwydd Ganghellor ar y pryd, mewn llythyr at Syr David Bean, 15 Rhagfyr 2017. Rhoddwyd y sicrwydd ar ôl i'r Llywodraeth benderfynu peidio â symud ymlaen â'r Bil Nwyddau Morgeisi yr oedd Comisiwn y Gyfraith wedi disgwyl iddo gael ei gyflwyno o dan y weithdrefn arbennig.

- 42 A Makower a L Laurence Smyth, “*Law Reform Bills in the Parliament of the United Kingdom*” (2020) 22 *European Journal of Law Reform* 164, 167. Mae’r term “sianeli arferol” yn un a ddefnyddir i ddisgrifio’r trefniadau gwaith rhwng chwipiau’r Llywodraeth a’r Wrthblaid.
- 43 Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig Tŷ’r Arglwyddi, *Insurance Bill (HL)* Papur Rhif 81 Tŷ’r Arglwyddi, 24 Rhagfyr 2014.
- 44 Y swyddfeydd biliau cyhoeddus yn y ddau Dŷ sy’n gyfrifol am helpu Aelodau i ddrafftio biliau a diwygiadau. Mae diwygiadau i filiau’n cael eu cyflwyno yn y swyddfa. Mae gan bob bil Glerc wedi’i ddyrannu iddo sy’n helpu i ddrafftio’r diwygiadau ac weithiau’n awgrymu newidiadau a allai wella siawns y bil o gael ei ddewis ar gyfer trafodaeth: gweler hefyd R Rogers, “*Servants of the house*” – *What the Clerks do* (2020), <https://w4mp.org/w4mp/w4mp-guides/whos-who/servants-of-the-house-what-the-clerks-do/>.
- 45 Rhestrir y naw bil yn *Annual Report 2021-22* Comisiwn y Gyfraith: <https://www.lawcom.gov.uk/document/annual-reports/>.
- 46 *Bil Trydydd Partion (Hawliau yn Erbyn Yswirwyr)*, *Hansard* (HL), 7 Rhagfyr 2009, cyfrol 715, col. 42GC.
- 47 *Hansard* (HL), 12 Mai 2014, cyfrol 753, col 448GC.
- 48 *Bil Etifeddiaeth a Phwerau Ymddiriedolwyr*, *Hansard* (HL), 22 Hydref 2013, cyfrol 748, col. 335.
- 49 S Wilson Stark, *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* (2017) t. 131.
- 50 M Jolley, “*Independence and Implementation: In Harmony and in Tension*” (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 573.
- 51 Tystiolaeth gan y Comisiynydd David Hertzell i Ymchwiliad y Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig i Fil Yswiriant 2014, Tŷ’r Arglwyddi (2 Rhagfyr 2014), <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldinsur/81/81.pdf>.
- 52 P Hopkins, *Parliamentary Procedures and the Law Commission – a Research Study*, *Law Commission* (1994), a ddyfynnir yn A Makower ac L Laurence Smyth, “*Law Reform Bills in the Parliament of the United Kingdom*” (2020) 22 *European Journal of Law Reform* 164, 174.
- 53 Uchod, 174.
- 54 Uchod, 175.
- 55 <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>.
- 56 Am eglurhad manwl o’r broses, gweler Swyddfa’r Cabinet, *Guide to Making Legislation* (2022), <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>.

- 57 Mae Deddf Galluedd Meddyliol (Diwygiad) 2019 wedi gweithredu, yn rhannol, yr argymhellion a wnaed ym Mhapur Rhif 372 Comisiwn y Gyfraith: Galluedd Meddyliol a Cholli Rhyddid (2017); mae Deddf Plismona a Throseddu 2017 (rhan 6) wedi gweithredu'r argymhellion a wnaed ym Mhapur Rhif 363 Comisiwn y Gyfraith: Y Gyfraith Arfau Tanio: Diwygiadau i Fynd i'r Afael â Phroblemau Brys (2015); ac mae Deddf Seilwaith 2015 wedi gweithredu, yn rhannol, yr argymhellion a wnaed ym Mhapur Rhif 342 Comisiwn y Gyfraith: Y Gyfraith Bywyd Gwyllt: Rheoli Rhywogaethau Anfrodorol Ymwthiol (2014).
- 58 Deddf Rheolau Fforffedu a Chyfraith Olyniaeth (2005) Papur Rhif 295 Comisiwn y Gyfraith.
- 59 Wedi'i noddi gan yr Arglwydd Lloyd o Berwick ac Emily Thornberry AS, gan ddeillio'n wreiddiol yn Nhŷ'r Arglwyddi, Sesiwn 2008-09, <https://bills.parliament.uk/bills/420>.
- 60 Cyflwynwyd Bil Hawliau Cyd-fyw 2019 yn Nhŷ'r Arglwyddi gan yr Arglwydd Marks o Henley-upon-Thames, Sesiwn 2017-19, <https://bills.parliament.uk/bills/2026>.
- 61 *House of Lords Standing Orders (Public Business)* (2021), Rheol Sefydlog 50 a *House of Commons Standing Orders (Public Business)* (2021), Rheolau Sefydlog 58 a 140.
- 62 Rheol Sefydlog Senedd Cymru 26C ar Filiau Cydgrynhoi.
- 63 Gweler paragraffau 9.5 - 9.11 isod.
- 64 *Electoral Law: A Joint Final Report* (2020) Papur Rhif 389 CyG; Papur Rhif 256 CyG Yr Alban, paragraffau 2.16 tan 2.18.
- 65 *Simplifying the Immigration Rules* (2019) Papur Rhif 388 CyG.
- 66 Y Swyddfa Gartref, *Simplifying the Immigration Rules: a response* (Mawrth 2020) <https://www.gov.uk/government/publications/simplifying-the-immigration-rules-a-response>.
- 67 *Technical Issues in Charity Law* (2017) Papur Rhif 375 CyG, para. 7.175.
- 68 *Intestacy and Family Provision Claims on Death* (2011) Papur Rhif 331 CyG, para. 2.128.
- 69 Comisiwn y Gyfraith, *Remote Driving: Advice to Government* (2023), paragraffau 5.16 a 5.30.
- 70 Deddf Diwygiadau Deddfwriaethol a Rheoliadol 2006, a. 1 a 2.
- 71 Ers i'r darpariaethau ddod i rym yn Ionawr 2007, mae 42 o orchmynion diwygio deddfwriaethol wedi eu gwneud.
- 72 Mae Gorchymyn Diwygio Deddfwriaethol (Partneriaethau Cyfyngedig) 2009 Rhif 1940 yn gweithredu dau o'r argymhellion a wnaed yn *Partnership Law* (2003) Papur Rhif 283 CyG; Papur Rhif 192 CyG yr Alban.

- 73 Yr Arglwydd Lloyd-Jones, araith i Gymdeithas Cyfraith Gyffredin a Bar Masnachol Llundain (27 Ionawr 2015).
- 74 *Structured Settlements and Interim and Provisional Damages* (1994) Papur Rhif 224 CyG.
- 75 *Wells v Wells* [1997] 1 WLR 652, CA; [1999] 1 AC 345; *Heil v Rankin* [2000] 3 WLR 117; [2001] QB 272. Trafodwyd y ddau achos mewn araith gan yr Arglwyddes Hale: *Impact in the Courts* yn yr *Impact and Law Reform Conference, Institute of Advanced Legal Studies* (11 Mehefin 2019), <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-190611.pdf>.
- 76 *Electronic execution of documents* (2019) Papur Rhif 386 CyG.
- 77 *Smart legal contracts: Advice to Government* (2021) Papur Rhif 401 CyG.
- 78 *Digital assets* (2023) Papur Rhif 412 CyG.
- 79 *The Illegality Defence* (2010) Papur Rhif 320 CyG, para. 3.37, <https://www.lawcom.gov.uk/project/illegality/>. Mae'r amddiffyniad o anghyfreithlondeb yn codi pan fydd y diffynnydd mewn achos cyfraith breifat yn dadlau na ddylai fod gan yr hawlydd hawl i'w hawliau neu rwymedïau arferol oherwydd eu bod wedi bod yn rhan o ymddygiad anghyfreithlon wedi'i gysylltu i'r hawliad.
- 80 [2016] UKSC 42, [2017] AC 467.
- 81 Yr Arglwyddes Hale, *Impact in the Courts*, yn yr *Impact and Law Reform conference, Institute of Advanced Legal Studies*, (11 Mehefin 2019), <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-190611.pdf>. Gweler hefyd y drafodaeth ar drafodaethau cynharach gan y Goruchaf Lys ynghylch y posibilrwydd o ddiwygio'r amddiffyniad o anghyfreithlondeb yn dilyn adroddiad Comisiwn y Gyfraith yn J Lee, "The Etiquette of Law Reform" yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) tudalennau 286 - 292, a hefyd, am drafodaeth bellach ar y mater, yn dilyn adroddiad Patel v Mirza, J Lee, "Illegality, Familiarity and the Law Commission" yn S Green ac A Bogg (gol), *Illegality after Patel v Mirza* (2018).
- 82 D Ormerod, "Reflections on the Courts and the Commission", yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol) *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 334.
- 83 *R v H* [2014] EWCA Crim 1555, (2014) 140 BMLR 59, [43] – [44] (Syr Brian Leveson P).
- 84 *Enforcement of Family Financial Orders* (2016) Papur Rhif 370 CyG.
- 85 Llythyr at Gomisiwn y Gyfraith gan y Gweinidog Cyfiawnder Lucy Frazer (23 Gorffennaf 2016), <https://www.lawcom.gov.uk/financial-order-reforms-set-to-boost-unfairly-treated-former-partners-and-families/>.

- 86 Mae Pwyllgor Deddfwriaeth Ddirprwyol Tŷ'r Arglwyddi wedi rhybuddio yn erbyn defnyddio canllawiau os ydynt yn rhagnodi gofynion deddfwriaethol neu'n penderfynu fel arall ar faterion sy'n effeithio ar hawliau neu rwymedigaethau cyfreithiol person. Yn yr achosion hyn, nid yw'r canllawiau'n ganllawiau priodol a dylid eu rhoi mewn is-ddeddfwriaeth i gael eu craffu gan Senedd y DU. Gweler 31ain Adroddiad, Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyol a Diwygio Rheoliadol (2017-19) HL 177, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lddelreg/177/17703.htm>.
- 87 *Trustee Exemption Clauses* (2006) Papur Rhif 301 CyG, rhan 6, <https://www.lawcom.gov.uk/project/trustee-exemption-clauses/>. Mae'r prosiect hefyd yn cael ei drafod ym mhara. 5.37 uchod.
- 88 *Technical Issues in Charity Law* (2017) Papur Rhif 375 CyG . Gweler hefyd Briff Ymchwil Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, *Commons Library Analysis of Charities Bill* [HL] (21 Chwefror 2022), <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9422/CBP-9422.pdf>, para 3.4.
- 89 <https://www.lawcom.gov.uk/project/event-fees-in-retirement-properties/>.
- 90 <https://www.lawcom.gov.uk/project/matrimonial-property-needs-and-agreements/>.
- 91 Gweler *Annual Report 2014-15* Comisiwn y Gyfraith: <https://www.lawcom.gov.uk/document/annual-reports/>, t. 47, a hefyd *Expert Evidence in Criminal Proceedings in England and Wales* (2011) Papur Rhif 325 CyG, <https://www.lawcom.gov.uk/project/expert-evidence-in-criminal-proceedings/>.
- 92 N Paines, "Reflections on Statutory Implementation in the Law Commission", yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 199.
- 93 *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru* (2015) Papur Rhif 366 CyG. para. 1.9. Mae'r prosiect hefyd yn cael ei drafod, fel enghraifft o brosiect "Cymru'n unig", ym mhara. 2.16 - 2.20 uchod, ac ynghylch codeiddio, ym mhara. 9.26 a 9.27 isod.
- 94 Gweler para. 8.50 uchod.
- 95 <https://www.lawcom.gov.uk/project/property-interests-in-intermediated-securities/>.
- 96 Digwyddodd hyn yng nghyswllt rhan 10 y Bil Diogelwch Ar-lein, a weithredodd ein hadroddiad ar foderneiddio troseddau cyfathrebu. Mae hefyd yn digwydd gyda'n gwaith ar lesddaliadau preswyl, cyfundaliadau a'r hawl i reoli (RTM).
- 97 Digwyddodd hyn, er enghraifft, gyda'n prosiect ar y gyfraith gynllunio yng Nghymru. Gweler para. 9.28 isod.

- 98 Rhoddir rhai enghreifftiau o dystiolaeth gan Gomisiynwyr a chyfreithwyr i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus Arbennig ym mhara. 4.25 uchod.
- 99 <https://lawcom.gov.uk/document/commonhold-report/>.
- 100 *Commonhold Council*, <https://www.gov.uk/government/groups/commonhold-council>.
- 101 *Simplification of the Criminal Law: Public Nuisance and Outraging Public Decency* (2015) Papur Rhif 358 CyG.
- 102 <https://publications.parliament.uk/pa/cm5802/cmpublic/PoliceCrimeSentencing/memo/PCSCB19.htm>.
- 103 Deddf Comisiwn y Gyfraith 2009, a. 1, yn mewnosod a. 3A i Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965.
- 104 J Teasdale, "Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 420. Gweler rhestr o adroddiadau blynyddol y Weinyddiaeth Gyfiawnder gyda ffigurau gweithredu yn 420 tan 421. Am ddadansoddiad pellach o'r adroddiadau a gyhoeddwyd hyd yma, gweler J Lee, "Not Time to Make a Change? Reviewing The Rhetoric of Law Reform" (2023) *Current Legal Problems*, cuad004, <https://doi.org/10.1093/clp/cuad004>.
- 105 J Teasdale, "Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 421.
- 106 Uchod, 426.
- 107 <https://www.gov.uk/government/publications/report-on-the-implementation-of-law-commission-proposals-january-2018-to-january-2023>.
- 108 Am drafodaeth bellach ar gynnwys adroddiadau blynyddol yr Arglwydd Ganghellor, gweler J Teasdale, "Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?" (2021) 23 *European Journal of Law Reform* 405, 424 – 426 ac M Jolley, "Independence and Implementation: In Harmony and in Tension" (2019) 21 *European Journal of Law Reform* 562, 573 - 576.
- 109 S Wilson Stark, "Promoting Law Reform: By Means of Draft Bills or Otherwise", yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) t. 148.
- 110 J Lee, "Not Time to Make a Change? Reviewing The Rhetoric of Law Reform" (2023) *Current Legal Problems*, cuad004, <https://doi.org/10.1093/clp/cuad004>.
- 111 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3C.
- 112 Gweler tabl adroddiadau blynyddol y saith Llywodraeth Cymru gyntaf, gyda ffigurau gweithredu, yn J Teasdale, "Implementation of Law Reform Proposals in the United Kingdom: A Continuing Dilemma?" (2021) 23 *European Journal*

of Law Reform 405, 423. Mae'r wythfed adroddiad blynyddol yn ymwneud â'r cyfnod rhwng Chwefror 2022 a Chwefror 2023: <https://senedd.wales/media/lvdplyiz/gen-ld15675-e.pdf>.



Tom was
master says
the boys. He
"Zic, listen
sorry about those
the old some more
without any
Mr. Ling out
Scott's fun."
"How am I to
said Mr. Laugh
"I don't know."
"I tell you, I wa
turned out."
"Yes—but the
old straw from good Cup—and
the new sixpence! Mr. Laugham.
"Yes, I go.
said "space,"

Pennod 9

Gwaith cyfraith statud

9.1 Mae'r cyhoeddiad hwn, gan fwyaf, yn ymwneud â gwaith Comisiwn y Gyfraith ar ddiwygio sylwedd y gyfraith. Ond ni fyddai'n gyflawn heb ystyried gwaith cyfraith statud y Comisiwn. Mae Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 yn cynnwys, fel un o swyddogaethau statudol y Comisiwn, paratoi "rhaglenni cynhwysfawr o gydgrynhoi ac adolygu cyfraith statud".¹ Gelwir y gwaith hwn yn "waith cyfraith statud". Er bod gwaith cyfraith statud yn wahanol i ddiwygio sylwedd y gyfraith, mae'r swyddogaeth yn rhan o un o brif ddyletswyddau'r Comisiwn i barhau i adolygu'r gyfraith "gyda golwg ar ei datblygu a'i diwygio'n systematig".

9.2 Mynegir y ddyletswydd hon yn adran 3 Deddf 1965, gan gynnwys ac yn enwedig:

Codeiddio'r gyfraith, dileu unrhyw anghysondeb, diddymu deddfwriaeth ddiangen ac sydd wedi darfod ei hoes, lleihau nifer y deddfiadau ar wahân a symleiddio a moderneiddio'r gyfraith yn gyffredinol.²

Mae geirio swyddogaethau cydgrynhoi, codeiddio a diddymu'r Comisiwn fel hyn yn nodi'n glir bod gwaith cyfraith statud yn rhan o'r hyn a ddisgrifiodd Lee fel "y rheidrwydd cyffredinol" i symleiddio a moderneiddio'r gyfraith.³ Yr agwedd gyntaf ar y gwaith hwn a drafodwn yn y bennod hon yw cydgrynhoi. Edrychwn wedyn, mewn llai o fanylder, ar godeiddio, symleiddio a diddymu.

Cydgrynhoi

9.3 Mae cydgrynhoi'n disodli'r darpariaethau statudol presennol mewn un Ddeddf neu gyfres o Ddeddfau perthynol, wedi eu drafftio ar sail ymarfer modern. Gall y darpariaethau presennol fod ar wasgar ar draws nifer o Ddeddfau, gallent fod wedi cael eu drafftio ddegawdau'n ôl neu eu diwygio droeon. Nid yw'r broses hon o "gydgrynhoi" yn newid effaith y gyfraith, ar wahân i'r graddau llai a drafodwn isod, dim ond diweddarau a moderneiddio ei ffurf.⁴ Mae Erskine May yn diffinio bil cydgrynhoi fel un sy'n ail-ddeddfu "corff o gyfraith yn un statud ac mewn ffurf well heb newid ei sylwedd".⁵

9.4 Disgrifiodd Arglwydd Lloyd-Jones, mewn araith i Gymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain yn 2018, y broses o wella'r gyfraith drwy gydgrynhoi fel a ganlyn:

Nod cydgrynhoi yw gwneud cyfraith statud yn fwy hygrych a dealladwy drwy ddod â nifer o wahanol ddeddfiadau ar yr un pwnc at ei gilydd i greu strwythur mwy rhesymegol a gwneud effaith gronnus y gwahanol haenau diwygio'n fwy eglur. Gyda phob ymarfer cydgrynhoi pur, y bwriad yw gwarchod effaith y gyfraith bresennol. Fodd bynnag, fel arfer mae lle i foderneiddio'r iaith a thynnu allan unrhyw fân anghysondebau neu amwysedd sy'n gallu codi o ddeddfu droeon ar yr un pwnc, a newidiadau mwy cyffredinol i'r gyfraith.

... Mae cydgrynhoi da'n gwneud llawer mwy na diweddarau'r testun.⁶

Gweithdrefnau Senedd y DU a Senedd Cymru ar gyfer biliau cydgrynhoi

9.5 Mae gweithdrefn Seneddol hirsefydlog a phenodol yn San Steffan ar gyfer biliau sy'n cydgrynhoi'r gyfraith. Mae'r weithdrefn hon yn caniatáu i fil cydgrynhoi wneud mân newidiadau i sylwedd y gyfraith, ond dim ond os mai pwrpas y newid hwnnw yw cynhyrchu testun wedi'i gydgrynhoi'n foddhaol. Mae Deddf (Gweithdrefn) Cydgrynhoi Deddfiadau 1949 yn cynnwys gweithdrefn i ganiatáu gwneud "cywiriadau a mân welliannau" i'r pwrpas hwn. Hefyd, bydd y Pwyllgor Seneddol a sefydlwyd i graffu ar filiau cydgrynhoi – y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi ayyb – yn ystyried unrhyw

argymhellion diwygio a allai gael eu gwneud gan Gomisiwn y Gyfraith fel rhan o fil cydgrynhoi. Mae gan y Comisiwn bwerau i wneud argymhellion o'r fath o dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965.⁷

9.6 Barn y Cyd-bwyllgor ar ddiwygiadau gan Gomisiwn y Gyfraith yw

y dylent fod i'r pwrpasau canlynol: i dacleso gwallau'r gorffennol, tynnu allan unrhyw ddiffyg eglurder a chyflwyno synnwyr cyffredin i bwyntiau lle'r oedd ffurf y drafftio yn y gorffennol yn ymddangos i fod wedi arwain at ganlyniad croes i synnwyr cyffredin; er nid cyflwyno unrhyw newid o sylwedd i'r gyfraith neu newid a allai fod yn ddadleuol – yn wir, dim byd y byddai'r Senedd yn gyffredinol eisiau ei gadw i'w ystyried ganddi hi.⁸

Cyflwynodd y Cyd-bwyllgor brawf arall yn 1983 yn nodi y dylai unrhyw ddiwygiadau'n deillio o argymhellion Comisiwn y Gyfraith fod yn rhai angenrheidiol er mwyn cynhyrchu testun wedi'i gydgrynhoi'n foddhaol.⁹

9.7 Awgrymwyd bod hyn yn caniatáu diwygiadau a allai fod yn rhai mymryn yn ehangach na rhai y gellir eu gwneud o dan Ddeddf 1949, cyn belled nad ydynt yn "newid sylwedd neu newid polisi'n sylweddol".¹⁰ Mae enghreifftiau o'r math o newidiadau y mae Comisiwn y Gyfraith wedi eu hargymhell o dan y weithdrefn hon yn cynnwys: cywiro gwallau lle'r oedd yn amlwg o'r testun nad yw un ddarpariaeth yn creu'r effaith y mae darpariaeth arall yn nodi'n glir i fod yn effaith fwriedig; datrys amheuan ac amwysedd os yw'n bosib, er enghraifft, adnabod effaith fwriedig darpariaeth aneglur neu amwys o delerau darpariaethau eraill; tynnu allan anghysondebau rhwng darpariaethau a gyflwynwyd gan wahanol Ddeddfau; neu ail-ddatgan darpariaethau hynafol mewn iaith gyfoes.¹¹

9.8 O dan y weithdrefn benodedig, mae'r bil cydgrynhoi'n cael ei gyflwyno yn Nhŷ' Arglwyddi, ac ar ôl yr Ail Ddarlleniad yn yr Arglwyddi, yn cael ei graffu gan y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi ayyb. Penodir y Pwyllgor gan y ddau Dŷ'n benodol i ystyried biliau cydgrynhoi a diddymu cyfraith statud ac mae'n gwrandao ar dystiolaeth gan Gomisiwn y Gyfraith. Mae hefyd yn ystyried unrhyw ddogfennau a gyflwynir i ategu'r bil, fel nodiadau'r drafftio'r ac unrhyw argymhellion diwygio gan Gomisiwn y Gyfraith.¹² Gall y Cyd-bwyllgor dderbyn, gwrthod neu amrywio'r newidiadau, o fewn telerau

argymhellion Comisiwn y Gyfraith. Ar ôl i'r Cyd-bwyllgor adrodd, mae'r bil yn cael ei ail-gyflwyno i bwyllgor Arglwyddi ac yn mynd drwy weddill ei gamau Seneddol cyn trosglwyddo i Dŷ'r Cyffredin. Mater o ffurfioldeb fel arfer yw llwybr bil drwy Dŷ'r Cyffredin. Nid oes dadl ar Ail Ddarlleniad ac mae'r holl gamau yn Nhŷ'r Cyffredin yn digwydd ar yr un diwrnod yn aml. O ystyried natur y bil, ychydig iawn o sgôp sydd i'w ddiwygio yn ystod ei lwybr drwy Senedd y DU ond gallai fod angen diwygiadau mewn rhai amgylchiadau. Gallai hyn fod, er enghraifft, os oes anghywirdeb yn y testun ar ôl ei gyflwyno neu os yw'r Cyd-bwyllgor yn penderfynu y dylai darpariaeth sy'n gweithredu argymhelliad gan y Comisiwn gael ei hystyried gan y Tŷ i gyd.

9.9 Mae'r weithdrefn hon yn sicrhau craffu arbenigol ond gan gymryd fawr ddim amser ar lawr y Tŷ. Er enghraifft, gyda'r Bil Cymdeithasau Cydweithredol a Chymdeithasau Budd Cymunedol, cynhaliwyd holl gamau Tŷ'r Cyffredin ar yr un diwrnod mewn mater o funudau.¹³

9.10 Yn ddiweddar, cyflwynodd Senedd Cymru ei gweithdrefn arbennig ei hun ar gyfer biliau cydgrynhai. Roedd hyn yn dilyn yr argymhelliad yn ein hadroddiad ar Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru oedd yn adleisio galwad gynharach i gyflwyno gweithdrefn o'r fath gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Senedd Cymru.¹⁴ Mae Rheol Sefydlog newydd 26C yn disgrifio'r weithdrefn ar gyfer cyflwyno biliau cydgrynhai, gan gynnwys rhai sy'n gweithredu argymhellion y Comisiwn.¹⁵ Mae sgôp o dan y weithdrefn i Gomisiwn y Gyfraith ddweud a yw newidiadau penodol a gynigir mewn bil yn briodol i'w cynnwys mewn bil cydgrynhai o dan y rheol sefydlog.¹⁶

9.11 Y bil cyntaf i gael ei gyflwyno o dan y weithdrefn rheol sefydlog newydd oedd Bil Amgylchedd Hanesyddol (Cymru).¹⁷

Diwygiadau cyn-gydgrynhai

9.12 Os bydd diwygiadau'n cael effaith o sylwedd ar faes cyfraith, mae'n briodol eu craffu'n llawn. Yn yr achosion hyn, gellir cynnwys y diwygiadau cyn-gydgrynhai mewn bil cyn y bil cydgrynhai.

9.13 Er mwyn gwneud hyn, rhaid cael amser Seneddol ychwanegol ar gyfer bil diwygiadau cyn-gydgrynhai, a allai fanteisio ar y weithdrefn arbennig

ar gyfer biliau annadleuol Comisiwn y Gyfraith.¹⁸ Neu gallai bil addas yn y rhaglen ddeddfwriaeth gael ei adnabod i “gario” y diwygiadau cyn-gydgrynhoi. Mae’r broses yn cynnwys gorfod penderfynu pa ddiwygiadau cyn-gydgrynhoi sydd angen eu gwneud cyn paratoi’r cydgrynhoi. Mae’r diwygiadau cyn-gydgrynhoi fel arfer yn cael eu hadnabod yn ystod paratoi’r cydgrynhoi.

9.14 Opsiwn arall yw cynnwys pŵer mewn deddfwriaeth sylfaenol i wneud diwygiadau cyn-gydgrynhoi drwy is-ddeddfwriaeth. Er enghraifft, roedd adran 76 Deddf Elusennau 2006 yn rhoi’r pŵer i’r gweinidog perthnasol gael “gwneud unrhyw ddiwygiadau i’r deddfiadau’n ymwneud ag elusennau a oedd, yn ei farn ef, yn hwyluso neu fel arall yn ddymunol yng nghyswllt cydgrynhoi’r cyfan neu ran o’r deddfiadau hynny”. Cafodd y pŵer hwn ei ymarfer wrth wneud Gorchymyn Elusennau (Diwygiadau Cyn-gydgrynhoi) 2011. Roedd y gorchymyn hwn yn gwneud nifer o ddiwygiadau i ddeddfwriaeth elusennau cyn cydgrynhoi a phasio Deddf Elusennau 2011. Fodd bynnag, mae’r diwygiadau y gellir eu gwneud o dan bŵer i wneud diwygiadau cyn-gydgrynhoi’n llawer mwy prin na rhai y gellir eu gwneud drwy fil cyffredinol.

Paratoi bil cydgrynhoi

9.15 Mae gwaith cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith yn cael ei wneud gan gwnsleriaid Seneddol sydd ar secondiad i’r Comisiwn. Wrth baratoi bil cydgrynhoi, mae’r drafftwyf fel arfer mewn cyswllt uniongyrchol â’r cyfreithwyr a’r swyddogion yn adran berthnasol y Llywodraeth fel a phan fydd materion yn codi.

9.16 Mae bil cydgrynhoi gan Gomisiwn y Gyfraith fel arfer wedi’i atodi gan Dabl Tarddiadau (Tabl Deilliadau o’r blaen) a Thabl Cyrchfannau. Mae’r Tabl Tarddiadau’n disgrifio o ble y daeth darpariaethau’r bil yn y ddeddfwriaeth sy’n cael ei chydgrynhoi. Nodir hefyd unrhyw destun nad yw’n tarddu mewn darpariaeth a ddiddymwyd gan y bil, fel testun yn gweithredu argymhellad gan y Comisiwn. Mae’r Tabl Cyrchfannau’n disgrifio ble yn y bil y mae’r darpariaethau a ddiddymwyd wedi eu rhoi. Bydd hefyd yn nodi unrhyw destun nad yw’n cael ei atgynhyrchu yn y bil gan roi rheswm byr am ei adael allan, er enghraifft oherwydd ei fod wedi darfod.

9.17 Bydd Adroddiad gan y Comisiwn yn cefnogi ac atodi'r bil hefyd yn cael ei gyflwyno i Senedd y DU os oes unrhyw argymhellion gan y Comisiwn i newid y gyfraith sy'n cael ei chydgrynhoi.¹⁹

Gwaith cydgrynhoi diweddar

9.18 Yn nyddiau cynnar y Comisiwn, roedd rhaglenni o brosiectau cydgrynhoi. Mae prosiectau erbyn hyn yn cael eu cyflawni'n fwy ysbeidiol. Rhwng sefydlu'r Comisiwn yn 1965, a 2006, roeddem yn gyfrifol am 220 o Ddeddfau cydgrynhoi. Ers hynny rydym wedi cynhyrchu tair: Deddf Elusennau 2011, Deddf Cymdeithasau Cydweithredol a Chymdeithasau Budd Cymunedol 2014, a Deddf Dedfrydu 2020. Yn *Adroddiad Blynyddol 2021-22*, dywedsom fod "y newid hwn yn adlewyrchu, mewn cyfnod o dorri ar gyllid y rhan fwyaf o wasanaethau cyhoeddus, bod cydgrynhoi'n cael ei weld gan y Llywodraeth fel blaenoriaeth is".²⁰

9.19 Ond mae arwyddion bod hyn yn newid. Mae ein hargymhellion ar gyfer Cod Dedfrydu wedi cael eu gweithredu. Gwelir y newid hwn amlycaf yng Nghymru lle y daeth cydgrynhoi yn ffocws cynyddol. Credwn fod cydgrynhoi, fel agwedd ar wneud y gyfraith yn symlach a mwy hygyrch, cyn bwysiced ag erioed.

9.20 Roedd prosiect cod dedfrydu'r Comisiwn yn ceisio cyfuno'r gyfraith ar y weithdrefn ddedfrydu mewn un lle drwy symleiddio'r gyfraith a chreu strwythur cydlynus gan hefyd diddymu hen ddarpariaethau diangen. Mae'r gyfraith ar ddedfrydu'n effeithio ar bob achos troseddol ac yn cael ei chymhwyso mewn cannoedd o filoedd o dreialon a miloedd o apeliadau pob blwyddyn. Roedd y gyfraith wedi'i gwasgaru ar draws nifer aruthrol o statudau. Roedd yn cael ei diwygio'n gyson a'r diwygiadau'n aml yn cael eu gweithredu ar wahanol adegau ar gyfer gwahanol achosion. O ganlyniad roedd sawl fersiwn wahanol o'r gyfraith ar waith ac roedd yn anodd gwybod pa un a ddylai gael ei chymhwyso i wahanol achosion. Roedd hyn yn ei gwneud yn anodd, os nad yn amhosib weithiau, i ymarferwyr a'r llysoedd ddeall beth yn union oedd y gyfraith berthnasol ar ddedfrydu mewn achos penodol. Arweiniodd hyn at oedi, apeliadau costus a dedfrydu anghyfreithlon.

9.21 Roedd ein hadroddiad terfynol, a gyhoeddwyd yn 2018, yn argymhell cydgrynhoi'r gyfraith weithdrefn ddedfrydu drwyddi draw, ac yn cynnwys dau fil drafft, un yn cynnwys y Cod Dedfrydu a'r llall yn cynnwys diwygiadau cyn-

gydgrynhoi arfaethedig.²¹ I weithredu'r diwygiadau hyn, roedd angen Deddf dechnegol fer, sef Deddf Dedfrydu (Diwygiadau Cyn-gydgrynhoi) 2020. Cafodd y gyfraith, wedi'i diwygio gan y Ddeddf hon, yna ei chydgrynhoi yn y Cod Dedfrydu. Daeth Deddf Dedfrydu 2020, sy'n cynnwys y Cod Dedfrydu, i rym yn 2020.

9.22 Bydd y cydgrynhoi hwn, fel y dywedodd y Cadeirydd yn ei gyflwyniad, yn arbed tua £250m dros ddeng mlynedd.²² Croesawyd y gwaith yn frwd. Mewn dadl ar y Bil Dedfrydu yn Nhŷ'r Arglwyddi, hyn a ddywedodd Arglwydd Campbell o Pittenweem:

Mae'n anodd credu bod unrhyw Fil cyfreithiol yn mwynhau gymaint o gefnogaeth farnwrol a phroffesiynol â hwn. Yn wir, fel y dywedsom fwy nag unwaith o'r blaen, gallwn basio'r Bil hwn drwy gymeradwyaeth yn unig bron. Mae Comisiwn y Gyfraith wedi cyflawni ei gyfrifoldeb i wneud y gyfraith yn gliriach, mwy cryno a mwy hygyrch ar ôl barnu'n gywir bod y ddeddfwriaeth ddedfrydu'n aneffeithlon a gyda diffyg eglurder²³.

9.23 Yn yr un ddadl, ychwanegodd Arglwydd Hunt o Gilgwri:

Mae'r egwyddor o gydgrynhoi'n un rhagorol a chefais fy nharo'n syn gan y gefnogaeth unfrydol iddi bron yn yr achos hwn. Bydd y cod newydd yn rhoi eglurder gwell fydd, yn ei dro, yn cynorthwyo ymarferwyr cyfreithiol i adnabod a chymhwyso'r gyfraith yn gywir gan leihau'r risg o gamgymeriadau, apeliadau ac oedi diangen.

...

Efallai fod cydgrynhoi'n brin o'r cyffro a'r bwrlwm a gysylltw'n â chymaint o ddadleuon yn y Tŷ ond mae'n eithriadol werthfawr i'r llysoedd, i rai sy'n cynorthwyo'r llysoedd, ac i gymdeithas yn gyffredinol.²⁴

Codeiddio

9.24 Mae codeiddio'n wahanol i gydgrynhoi traddodiadol drwy gynnwys mwy o ddiwygio deddfwriaeth na'r hyn sy'n digwydd fel arfer gyda chydgrynhoi. Mewn rhai achosion, pan fydd y gyfraith wedi'i gwasgaru fel hyn, gan adlewyrchu'r "gwahaniaethau dadansoddol a dewisiadau polisi ar yr adeg y pasiwyd pob statud", mae angen diwygio'n hytrach na dim ond cydgrynhoi.²⁵ Yn yr achosion hyn, rhaid ailystyried cynnwys y gyfraith er mwyn ei moderneiddio a'i symleiddio, yn lle dim ond ei had-drefnu.

9.25 Nodwedd unigryw arall o godeiddio yw ei fod yn cadw ar gyfer y dyfodol y manteision a enillwyd o gydgrynhoi. Unwaith fydd cod ar y llyfr statudau, bydd deddfu pellach ar y pwnc (p'un ai drwy ddiwygio neu ychwanegu at y testun) yn digwydd drwy ddiwygio neu ychwanegu at y cod ac nid drwy ddeddfwriaeth ar wahân a gwahanol. Mae'r cod felly'n cynnig fformat rhesymegol i ddeddfu yn y dyfodol. Ar ôl ei greu, dyma'r brif – neu'n ddelfrydol yr unig – ffynhonnell o ddeddfwriaeth sylfaenol ar y pwnc. Mewn geiriau eraill, mae sefydlu cod yn "ddull o atal deddfwriaeth wedi'i chydgrynhoi rhag chwalu".²⁶

Codeiddio'r gyfraith yng Nghymru

9.26 Yn ein hadroddiad ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru, roeddem yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru, fel nod pen draw, drefnu deddfwriaeth sylfaenol yn gyfres o godau'n delio'n gynhwysfawr â meysydd cyfraith datganoledig penodol. Roeddem yn cydnabod y byddai'n broses ara' deg. Y cam cyntaf fyddai adnabod y meysydd cyfraith sydd fwyaf angen eu cyfuno mewn deddfwriaeth a chwblhau ymarfer i ddod â nhw at ei gilydd. Os oedd y darn deddfwriaeth ar y diwedd yn cynnwys y ddeddfwriaeth sylfaenol gyfan ar bwnc penodol, roeddem yn rhagweld y dylai'r ddeddfwriaeth weithredu fel cod²⁷.

9.27 Roedd Llywodraeth Cymru wedi cymeradwyo'n frwd ein hargymhelliaid ar gyfer rhaglen godeiddio. Cyflwynodd Ddeddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019 yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cwnsler Cyffredinol gyhoeddi rhaglenni i wneud cyfraith Cymru'n fwy hygyrch. Creodd hyn impetws sylweddol i godeiddio, gyda'r rhaglen pum mlynedd gyntaf i wella hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru wedi'i chyhoeddi yn 2021.²⁸

Y gyfraith gynllunio yng Nghymru

9.28 Y cam pwysig cyntaf yn y rhaglen godeiddio oedd cydgrynhoi'r gyfraith gynllunio. Roedd ein hadroddiad yn 2018 yn cynnig dros 190 o ddiwygiadau technegol i ddeddfwriaeth gynllunio bresennol Cymru²⁹. Cafodd y rhan fwyaf eu derbyn gan Lywodraeth Cymru yn 2020, i'w gweithredu gan Ddeddf Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2023 a Bil Cynllunio (Cymru) (i'w roi gerbron y Senedd nes ymlaen yn y tymor hwn)³⁰. Deddf Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2023 oedd y ddeddfwriaeth gydgrynhoi gyntaf i'w chyflwyno fel rhan o raglen pum mlynedd gyntaf Llywodraeth Cymru i wneud y gyfraith yn fwy hygyrch yng Nghymru. Bydd y ddeddfwriaeth hon, ynghyd ag is-ddeddfwriaeth wedi'i diweddarau, yn creu Cod Cynllunio dwyieithog newydd i Gymru. Mae un o gyfreithwyr Comisiwn y Gyfraith, a ddrafftiodd adroddiad y Comisiwn yn argymhell ymgorffori diwygiadau technegol mewn Bil Cynllunio newydd wedi'i gydgrynhoi, wedi'i roi ar fenthg i Lywodraeth Cymru am rai blynedd oedd i gynorthwyo gyda drafftio'r Bil a'r is-ddeddfwriaeth gysylltiedig.

Symleiddio a hygyrchedd

9.29 Mae symleiddio a hygyrchedd y gyfraith yn amcan sydd wrth galon ein gwaith. Mae cydgrynhoi a chodeiddio deddfwriaeth yn symleiddio'r gyfraith a'i gwneud yn fwy hygyrch. Ond defnyddiwn y term "symleiddio" hefyd i ddisgrifio diwygio technegol (yn hytrach na diwygio'r gyfraith am resymau polisi), sy'n gwneud mwy na chydgrynhoi a chodeiddio.

9.30 Un enghraifft o'r gwaith hwn yw ein hadroddiad diweddar ar symleiddio'r Rheolau Mewnffudo.³¹ Mae llawer o'r farn bod y rheolau hyn, sy'n effeithio ar filiynau o bobl bob blwyddyn, wedi mynd yn rhy gymhleth ac anymarferol.³² Eglurodd ein hadroddiad bwysigrwydd sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch nid yn unig mewn deddfwriaeth ond mewn unrhyw reoliadau'n effeithio ar berson:

Mae'n un o egwyddorion sylfaenol rheol y gyfraith y dylai ceiswyr ddeall y gofynion sydd angen iddynt eu cyflawni. Rhaid i'r gyfraith "fod yn hygyrch a dealladwy, clir a disgwyliedig gymaint â phosib".³³ Mae rheolau symlach a mwy hygyrch yn rhoi mwy o sicrwydd cyfreithiol a thryloywder i geiswyr. Ar gyfer y Swyddfa Gartref, mae'r manteision yn cynnwys

penderfyniadau gwell a chynt. Gall hyn arwain at lai o adolygiadau gweinyddol, apeliadau ac adolygiadau barnwrol, ac at system sy'n haws a rhatach i'w rhedeg. Mae system fewnfudo symlach a mwy hygyrch yn cryfhau ymddiriedaeth a ffydd y cyhoedd a gwella enw da'r DU yn rhyngwladol.³⁴

9.31 Roedd ein hadroddiad wedi adnabod yr achosion wrth wraidd cymhlethdod y rheolau gan wneud argymhellion ar gyfer eu symleiddio a'u gwneud yn fwy hygyrch. Roeddem yn adnabod yr egwyddorion sylfaenol a ddylai fod yn sail i'r rheolau newydd, gan gynnwys eu haddasrwydd i'r defnyddiwr llewg, eglurder, parhad a gallu cyflwyno mewn ffurf ddigidol. Roeddem wedi argymhell aistrwythuro'r rheolau fel y gallai defnyddwyr eu deall a gweithio trwyddynt yn haws, gyda chymorth canllawiau ar arddull drafftio a thechneg er mwyn gwella eglurder. Er mwyn rheoli'r cymhlethdod a hyrwyddo cysondeb ar draws yr holl newidiadau a wnaed i'r rheolau, roeddem yn argymhell fframwaith mwy ffurfiol ar gyfer adolygu'r rheolau'n barhaus a rheoleiddio pa mor aml y newidir y rheolau. Fe wnaethom hefyd ystyried rhoi eglurder i'r broses o wneud newidiadau. Roeddem yn cydnabod y gallai technoleg fodern wneud y system yn fwy hygyrch a haws cysylltu iddi, fel y gallai pobl weithio'n well drwy'r rheolau eu hunain a rhyngweithio'n haws rhwng y rheolau, y canllawiau a'r ffurflenni cais.

Diddymiadau

9.32 Gall deddfwriaeth sydd wedi dyddio neu ddarfod ei hoes gostio amser ac arian i'r rhai sy'n gweithio gyda'r gyfraith. Mae'n gwneud y gyfraith yn anoddach i'w deall a'i dehongli ac yn rhwystro pellach i hygyrchedd. Daeth nifer o'r enghreifftiau hyn i'r golwg yn ystod ein prosiect ar y gyfraith gynllunio yng Nghymru. Un enghraifft oedd y ddarpariaeth ar gyfer "byrddau datblygu gwledig" o dan Ran 3 Deddf Amaeth 1967. Dim ond un a sefydlwyd erioed, yn 1969, cyn ei sgrapio yn 1971, ond mae'r ddeddfwriaeth yn ei lle o hyd. Bydd y Bil Cyfraith Statud (Diddymiadau) (Cymru) yn dileu nifer o'r darnau deddfwriaeth segur hyn. Yn y gorffennol, roedd gan y Comisiwn dim neilltuol i weithio ar ddiddymu gan adnabod diddymiadau posib drwy ymchwil ac ymgynghori. Mae'r broses yn cynnwys edrych ar gefndir cyfreithiol Deddf, ynghyd â'i hamgylchiadau hanesyddol a chymdeithasol. Y cam nesaf yw ymgynghori ar y diddymiad arfaethedig a pharatoi bil drafft. Mae'r diddymiadau'n digwydd drwy Ddeddfau Cyfraith Statud

(Diddymiadau). Hyd yma mae 19 wedi cael eu deddfu, gan ddiddymu rhyngddynt dros 3,000 o Ddeddfau'n llwyr a diddymu miloedd o rai eraill yn rhannol.³⁵

9.33 Yn ddiweddar mae llai o waith diddymu wedi'i wneud. Mae hyn efallai'n adlewyrchu bod gan y Llywodraeth lai o frwdfrydedd i ddiddymu fel ffordd o symleiddio a moderneiddio'r gyfraith. Er hynny, byddwn yn parhau i ystyried sut y gallwn ganolbwyntio ein sylw ar y meysydd cyfraith hynny a allai achosi dryswch.³⁶

Beth tybed ddeil y dyfodol

9.34 Mae Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad wedi galw am fwy o waith cydgrynhai. Mewn ymchwiliad i'r broses ddeddfwriaethol yn 2017, casglodd y Pwyllgor fod cytundeb eang ynghylch gwerth cydgrynhai. Clywodd y Pwyllgor fod y gwaith, yn y meysydd cyfraith mwyaf cymhleth, yn "gynyddol angenrheidiol". Casglodd hefyd fod cynyddu mynediad at ddeddfwriaeth ar-lein yn rhoi cyfle gwell i gydgrynhai gan wneud y gyfraith yn fwy hygyrch.³⁷ Casglodd ei adroddiad:

Rydym yn cydnabod nad yw cydgrynhai'n ddefnydd gwleidyddol delfrydol o amser Seneddol ac adnoddau prin cwnsleriaid Seneddol. Ond eto, mae cydgrynhai heddiw'n fwy gwerthfawr nag erioed. Bydd gwefan legislation.gov.uk yn caniatáu i'r gyfraith gael ei chydgrynhau'n barhaus yn y dyfodol. Mae hyn yn ddatblygiad positif. Yn y tymor hirach bydd yn gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch i ymarferwyr a'r cyhoedd yn gyffredinol. Fodd bynnag, bydd hyn ond yn effeithiol pan fydd maes cyfraith wedi cael ei gydgrynhai – ni fydd yn helpu i ddatrys sefyllfa os yw'r ddeddfwriaeth berthnasol wedi'i gwasgaru ar draws y tirlun statudol. Mae'n glir hefyd, mewn cyfnod pan fod adnoddau'r system llysoedd dan bwysau, yn ariannol ac yn nhermau staffio, y gall cydgrynhai gynnig arbedion cost a mwy o effeithlonrwydd.³⁸

Cyfleoedd ar ôl Brexit

9.35 Gallai fod cyfle i adfywio ein gwaith cydgrynhai a'n gwaith diddymu yn sgîl ymadawiad y Deyrnas Unedig o'r UE. Gyda rheolaeth

dros y ddeddfwriaeth berthnasol wedi'i ail-sefydlu, mae'n amser da rhoi mwy o eglurder a hygyrchedd i feysydd cyfraith y DU a effeithiwyd fwyaf gan ein hymadawiad o'r UE. Mae rhai cyfundrefnau rheoleiddio wedi eu gwasgaru ar draws ystod o ddeddfiadau ar hyn o bryd. Maen nhw'n cynnwys deddfwriaeth ddomestig, Rheoliadau, Cyfarwydddebau a Phenderfyniadau'r UE, offerynnau statudol a rheoliadau a basiwyd i hwyluso ymadawiad y DU o'r UE, a chanllawiau statudol a gweinidogol. Gall y cymhlethdod hwn greu ansicrwydd cyfreithiol i rai rhannau o gymdeithas a diwydiant. Gall hynny yn ei dro gael effaith ganlyniadol, gan gynnwys cynyddu'r gost o wneud busnes yn y DU, atal buddsoddi, bod yn llyffethair i ddatblygiad economaidd a lleihau ffydd y cyhoedd yn y gyfraith.

9.36 Mae rôl hefyd i symleiddio drwy adolygu cyfreithiau'r UE a gadwyd. Efallai na fydd cydgrynhoi gwahanol ddeddfiadau'n ddigon i ddatrys y problemau cyfreithiol sy'n codi, er enghraifft os yw deddfwriaeth Ewropeaidd a deddfwriaeth ddomestig yn anghymharus. Yn yr achosion hyn gallai'r Comisiwn ailstrwythuro, symleiddio a moderneiddio'r gyfraith yn y maes. Byddai hynny'n rhoi deddfwriaeth lai cymhleth i unigolion a busnesau yn y DU, sy'n hawdd ei deall a'i defnyddio.

Deddfwriaeth mewn cod cyfrifiadurol

9.37 Mae sgôp i ddefnyddio mwy ar dechnoleg er mwyn ehangu manteision cydgrynhoi a chynyddu hygyrchedd. Mae deddfwriaeth a fynegir yn syml nid yn unig yn haws i'w deall a'i defnyddio ond hefyd yn haws i'w chodio. Mewn geiriau eraill, gellir drafftio deddfwriaeth mewn iaith gyfrifiadurol fel y gallai cyfrifiadur ei darllen a'i defnyddio. Mae hyn yn agor y drws i lawer o bosibiliadau newydd ond hefyd gwestiynau moesegol o gymhwyso a dehongli'r gyfraith ar sail y fersiwn mewn cod. Un enghraifft lle y byddai'n fanteisiol ysgrifennu'r gyfraith mewn cod yn y dyfodol fyddai gyda Gorchmynion Rheoleiddio Traffig. Drwy eu hysgrifennu mewn cod, gallent gael eu trawsyrru i gerbydau awtomataidd fel na fyddai angen i raglennwyr ddiweddarau'r rhaglenni mewn ymateb i wneud y gorchymyn.³⁹

9.38 Ar hyn o bryd mae rhaglenni ar y gweill mewn gwledydd fel Seland Newydd, Awstralia, Ffrainc a Chanada sy'n gweithio i greu testun mewn "iaith pobl" a fersiynau swyddogol o ddeddfwriaeth mewn cod ar yr un pryd. Drwy'r broses hon, a elwir yn "Rheolau mewn Cod" (RaC), gallai fersiwn iaith gyfrifiadurol o'r rheolau eistedd ochr yn ochr â'i fersiwn iaith naturiol.

Yn ôl dadansoddwyr, os oes gan drydydd partïon fersiwn swyddogol o'r rheolau mewn iaith gyfrifiadurol, gallai arwain at "ddarparu gwasanaeth yn gynt, cymhwyso'r rheolau'n fwy cyson, a gwneud y broses yn fwy effeithlon i rai sy'n gwneud y rheolau".⁴⁰ Byddai deddfwriaeth iaith gyfrifiadurol hefyd yn golygu y gellid dylunio apiau i helpu pobl i ddefnyddio'r gyfraith yn haws:

Mae pobl heddiw'n disgwyl cael ap ar gyfer unrhyw beth sy'n bwysig iddynt ac yn disgwyl i'r ap weithio'n ddibynadwy. Gallem ddarganfod fod rheolau deddfwriaeth a allai gael eu troi'n apiau'n hawdd yn fwy poblogaidd na deddfwriaeth draddodiadol a bod y manteision yn y diwedd yn sbardun newydd i brosiectau symleiddio'r gyfraith a anghofwyd bron.⁴¹

Nodiadau

- 1 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1)(d).
- 2 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1).
- 3 J Lee, “‘Not Time to Make a Change’? Reviewing The Rhetoric of Law Reform” (2023) Current Legal Problems, cuad004, <https://doi.org/10.1093/clp/cuad004>.
- 4 Trafodir y diffiniad o gydgrynhoi'n fwy manwl yn Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 CyG, paragraffau 7.4 - 7.10.
- 5 Erskine May, para. 29.73, <https://erskinemay.parliament.uk/section/5507/consolidation-bills/>.
- 6 Yr Arglwydd Lloyd-Jones, Codification of Welsh Law, araith a roddwyd i Gymdeithas Cyfreithwyr Cymry Llundain (8 Mawrth 2018), <https://www.supremecourt.uk/news/speeches.html>.
- 7 Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a. 3(1). Gellir ymarfer y swyddogaeth hon at ddibenion sy'n cynnwys lleihau nifer y deddfiadau ar wahân a symleiddio a moderneiddio'r gyfraith.
- 8 Erskine May, para. 41.9, <https://erskinemay.parliament.uk/section/6181/joint-committee-on-consolidation-c-bills>.
- 9 Uchod.
- 10 D Greenberg, Craies on Legislation (12fed argraffiad 2020) t. 92.
- 11 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Papur Rhif 366 CyG, para. 3.13.
- 12 Mae nodiadau'r drafftaiwr yn rhoi rhywfaint o gefndir i'r prosiect, gan ddisgrifio pethau a wnaeth (neu na wnaeth) y drafftaiwr i gydgrynhoi'r gyfraith ac yn adnabod y problemau mwy sylweddol a ofynnodd fod y drafftaiwr yn penderfynu sut orau i atgynhyrchu'r gyfraith.
- 13 Business without Debate, Hansard (HC), 17 Mawrth 2014, cyfrol 577, col. 558.
- 14 Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Papur Rhif 366 CyG, paragraffau 3.5 - 3.15 a 16.4.
- 15 Ymddygiad, Rheolau a Chanllawiau'r Senedd, <https://senedd.cymru/busnes-y-senedd/ymddygiad-rheolau-a-chanllawiau/>. Gweler hefyd y canllawiau ar reol sefydlog: <https://senedd.cymru/media/oyn14zs/canllawiau-i-ategu-r-drefn-o-weithredu-rheol-sefydlog-26c-ar-filiau-cydgrynhoi.pdf>.
- 16 Rheol Sefydlog 26C.2(v). Gweler y drafodaeth ar Reol Sefydlog 26C mewn araith a roddwyd gan Syr Nicholas Green, Deepening and broadening the relationship between the Law Commission and Wales, cynhadledd Cymru'r Gyfraith (6 Hydref 2023): <https://www.lawcom.gov.uk>.
- 17 Deddf Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2023 bellach.

- 18 Roedd y Bil Dedfrydu (Diwygiadau Cyn-Gydgrynhoi), er enghraifft, yn dilyn gweithdrefn arbennig Comisiwn y Gyfraith. Trafodir y prosiect dedfrydu ym mharagraffau 9.20 - 9.23 isod.
- 19 *House of Commons Standing Orders (Public Business)* (2021), Rheol Sefydlog 140(1)(d) a *House of Lords Standing Orders (Public Business)* (2021), Rheol Sefydlog 50(4).
- 20 Comisiwn y Gyfraith, *Annual Report 2021-22*, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>, p 72. Gweler hefyd D Lloyd Jones, “*Looking to the Future*” yn M Dyson, J Lee & S Wilson Stark (gol), *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform* (2016) tudalennau 354 i 355, sy’n priodoli’r dirywiad mewn gwaith cydgrynhoi’n bennaf i ddiffyg diddordeb gan y Llywodraeth, amharodrwydd adrannau i ddarparu cymorth ac ymrwymiad, a hefyd “mewn rhai meysydd, anallu i adael llonydd i’r gyfraith yn ddigon hir i ganiatáu cydgrynhoi”. Yn “*The Duty to Make the Law More Accessible: the Two C-words*”, uchod, t. 95, barn George L Gretton yw bod y Llywodraeth ond yn gallu osgoi beirniadaeth am roi blaenoriaeth mor isel i’r anhrefn mewn deddfwriaeth oherwydd ei bod yn “cyflenwr monopoli”.
- 21 *Sentencing Code* (2018) Papur Rhif 382 CyG.
- 22 Gweler tudalen 14.
- 23 *Hansard* (HL), 25 Mehefin 2020, cyfrol 804, col 436.
- 24 Uchod, col. 439.
- 25 *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy’n Gymwys yng Nghymru* (2015), Papur Ymgynghori Rhif 223 CyG, para 8.14.
- 26 *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy’n Gymwys yng Nghymru* (2016), Papur Rhif 366 CyG, para 2.72. Mae gan y term “codeiddio” amrywiaeth o ystyron. Yr un a gynigir yma yw’r un a ddefnyddiom yn y prosiect ffurf a hygyrchedd, ac nid yw’n un o’r ystyron traddodiadol. Rhoddir eglurhad mwy manwl o godeiddio yn *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy’n Gymwys yng Nghymru* (2015) Papur Ymgynghori Rhif 223 CyG, pennod 8.
- 27 *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy’n Gymwys yng Nghymru* (2016) Papur Rhif 366 CyG, paragraffau 2.55 i 2.60.
- 28 Gweler para. 2.20 uchod.
- 29 Trafodwn y prosiect uchod hefyd ym mharagraffau 2.21 a 2.22.
- 30 <https://ymchwil.senedd.cymru/erthyglau-ymchwil/llywodraeth-cymru-n-cyhoeddi-wyth-o-ddeddfau-newydd-ar-gyfer-y-flwyddyn-sydd-i-ddod/>.
- 31 *Simplification of the Immigration Rules* (2020) Papur Rhif 388 CyG.

- 32 Uchod, para. 1.1. Mae ein papur ymgynghori'n darparu'r data sylfaenol: *Simplification of the Immigration Rules* (2019) Papur Ymgynghori Rhif 242 CyG, para. 2.30.
- 33 T Bingham, *The Rule of Law* (2010) t. 37.
- 34 *Simplification of the Immigration Rules* (2019) Papur Rhif 388, para 1.2 CyG.
- 35 Comisiwn y Gyfraith - *Annual Report 2021-22*, <https://www.lawcom.gov.uk/annual-report-2021-2-published/>, t. 72.
- 36 Uchod.
- 37 Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad: *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament, 4th Report of Session 2017-19*, 25 Hydref 2017, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/27/2702.htm>.
- 38 Uchod, para. 145.
- 39 Gweler, er enghraifft, *Automated Vehicles: Consultation Paper 2 on Passenger Services and Public Transport* (2019) Papur Ymgynghori Rhif 245 CyG; Papur Trafod Rhif 169, para. 7.17 Comisiwn y Gyfraith yr Alban.
- 40 *OECD Working Papers in Public Governance No 42*, J Mohun ac A Roberts, *Cracking the Code: Rule-making for Humans and Machines* (2020), <https://oecd-opsi.org/publications/cracking-the-code/>.
- 41 M Waddington, "Machine-consumable legislation: a legislative drafter's perspective – human v artificial intelligence" (2019) *The Loophole*, Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel 21.

Pennod 10

Cydweithrediad rhyngwladol

10.1 Mae cydweithrediad rhyngwladol yn cynnig manteision aruthrol i greu polisi mewn prosiectau diwygio unigol. Trafodir y rhain ym Mhennod 6.¹ Gan edrych ar y darlun mwy, mae cynnal cysylltiad parhaus ag asiantaethau diwygio'r gyfraith drwy'r byd o werth enfawr ynddo'i hun. Er bod cyd-destunau cenedlaethol gwahanol gyrff diwygio'r gyfraith yn amrywio'n eang ar draws y byd, mae llawer o'r heriau a wynebwn yn debyg iawn a gallwn ddysgu llawer oddi wrth ein gilydd. Mae cydweithrediad rhyngwladol yn cyfoethogi gwaith y Comisiwn yn gyffredinol. Mae sawl agwedd ar y cydweithrediad hwn.

Enghreifftiau o gydweithrediad rhyngwladol presennol a blaenorol

Cynhadledd pum awdurdodaeth

10.2 Mynychwn gynhadledd flynyddol undydd neu ddeuddydd â'n cymdogion agosaf, Comisiwn y Gyfraith yr Alban, Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Iwerddon, Comisiwn y Gyfraith Gogledd Iwerddon (pan fo'n weithredol) a Chomisiwn y Gyfraith Jersey. Daeth y gynhadledd i fod y ffordd arferol y mae asiantaethau diwygio'r gyfraith yn y DU, Iwerddon a Jersey'n cadw mewn cysylltiad. Mae'r cyfarfodydd yn rhoi cyfle i gyfnwidi gwybodaeth ac yn llwyfan i'r asiantaethau greu cysylltiadau personol ac ennill dealltwriaeth fanwl o waith ei gilydd a'r cyd-destun y mae'n digwydd ynddo.

Cymdeithas Asiantaethau Diwygio'r Gyfraith y Gymanwlad

10.3 Sefydlwyd Cymdeithas Asiantaethau Diwygio'r Gyfraith Gymanwlad (CALRA) yn 2003/4 i

annog, hwyluso a gweithredu rhaglenni cydweithredol ar ddiwygio'r gyfraith – er mwyn gwella'r gyfraith a chymdeithas ar draws y byd.

Mae'r sefydliad yn cryfhau capasiti mewn diwygio'r gyfraith, ar gyfer diwygwyr y gyfraith mewn llywodraeth a rhai sy'n gweithio mewn asiantaethau diwygio'r gyfraith. Mae CALRA yn cefnogi ymarfer da mewn diwygio'r gyfraith.²

Mae gan dros hanner holl wledydd y Gymanwlad asiantaeth wladol diwygio'r gyfraith ac mae gan CALRA dros 30 o aelodau sefydliadol a nifer o aelodau unigol. Mae awdurdodaethau bach a mawr wedi eu cynrychioli'n dda ymhlith yr aelodaeth, felly hefyd wledydd datblygedig a datblygol.

10.4 Mae CALRA yn cynrychioli buddiannau diwygio'r gyfraith a buddiannau cyrff diwygio'r gyfraith yn y Gymanwlad a thu hwnt, gan gynnwys yng nghyfarfodydd Gweinidogion Gwledydd Bach a Gweinidogion Cyfiawnder y Gymanwlad. Mae'n cynorthwyo i weithio tuag at amcanion y Gymanwlad a chyflawni Nodau Datblygu Cynaliadwy'r Cenhedloedd Unedig.

10.5 Mae gan Gomisiwn y Gyfraith gysylltiad cryf â CALRA. Roedd cyn-Ysgrifennydd Comisiwn y Gyfraith (teitl blaenorol y Prif Weithredwr), Michael Sayers, yn Ysgrifennydd Cyffredinol ar CALRA am flynyddoedd. Yn 2017, cyfrannodd y Comisiwn at gynhyrchu canllaw i ddiwygio'r gyfraith a gynhyrchwyd ar y cyd rhwng Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad a CALRA.³ Rydym yn parhau i chwarae rôl weithredol yng nghynadledau rhyngwladol dwyflynyddol CALRA ac yn ystyried sut y gallwn gefnogi'r sefydliad i barhau i lwyddo.

Cyfarfodydd bwrdd crwn

10.6 Rydym yn awyddus i barhau i fod yn rhan o gyfarfodydd bwrdd crwn rhithiol ag aelodau o wahanol asiantaethau rhyngwladol diwygio'r gyfraith i drafod materion sefydliadol a materion o ddiddordeb cyffredin. Yn gynharach yn 2023, er enghraifft, fe wnaethom gynnal un cyfarfod o'r

fath ag aelodau o asiantaethau cyfraith Hemisffer y De o Seland Newydd, Awstralia a De Affrica gan hefyd wahodd Iwerddon, Gogledd Iwerddon a'r Alban. Edrychwn ymlaen at drafod pynciau eraill o ddiddordeb cyffredin, er enghraifft deallusrwydd artifisial.

Croesawu unigolion ar ymweliad ac ymweliadau dirprwyol

10.7 Mae'r Comisiwn yn aml yn croesawu ymweliadau dirprwyol o asiantaethau diwygio'r gyfraith. Yn ddiweddar croesawyd Sefydliad Diwygio'r Gyfraith De Awstralia, er enghraifft. Rydym hefyd wedi cynnal cyfarfodydd â Chadeirydd Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Queensland a Chadeirydd Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Victoria. Daeth Llywydd newydd Comisiwn y Gyfraith Canada ar ymweliad ym mis Gorffennaf 2023. Ym mis Medi 2023, yng nghyswllt materion cyfraith droseddol, fe wnaethom groesawu Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Awstralia, Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Hong Kong a Chomisiwn Adolygu'r Gyfraith New Jersey. Hefyd ym mis Medi, daeth ymweliad dirprwyol o erlynwyr o Singapore o Siambrau'r Twrnai Cyffredinol atom i drafod ein gwaith ar dystiolaeth mewn erlyniadau troseddau rhywiol a cham-drin delweddau rhywiol, ac fe wnaethom hefyd groesawu ymweliad dirprwyol o Dde Korea.

Rhoi cyngor a chymorth i asiantaethau diwygio'r gyfraith newydd a datblygol

10.8 Rydym wedi ymgysylltu'n rhithiol â nifer o asiantaethau diwygio'r gyfraith. Mae diwygwyr y gyfraith yn Somaliland ac Eswatini'n enghreifftiau diweddar. Rhoddodd y cyfarfodydd gyfle i ni ateb amryw o gwestiynau am ein trefniadaeth sefydliadol a'n perthynas â Llywodraeth a'r broses diwygio'r gyfraith. Fe roesom ystod o ddogfennau am y sefydliad iddynt, fel yr ymchwil economaidd i Werth Diwygio'r Gyfraith.⁴ Roeddem yn gallu rhoi cymorth ar faterion fel dylunio gwefan.

Ceisiadau am gymorth gydag ymchwil gymharol

10.9 Fel y manteisiwn ni ar ymchwil gymharol, talwn ninnau'r gymwynas yn ôl i gyrff diwygio'r gyfraith ar draws y byd. Teimlwn ei fod yn rhan o'n rôl ymateb i geisiadau am gymorth. Eglurodd John Burrows, Comisiynydd y Gyfraith Seland Newydd, fanteision y cydweithrediad hwn o'i safbwynt o:

Pryd bynnag y mae Comisiwn y Gyfraith [Seland Newydd] yn cael prosiect, un o'r pethau cyntaf y mae'n ei wneud yw

gweld sut y deliwyd â'r pwnc mewn awdurdodaethau tramor – yn enwedig yn Awstralia, a hefyd mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill fel Canada a Lloegr. Rydym yn aml yn falch iawn o weld bod diwygio diweddar wedi'i wneud yn y gwledydd hynny y gallwn ei astudio.⁵

Croesawu ymweliadau dirprwyol gyda diddordeb mewn diwygio'r gyfraith

10.10 Fel un o'r asiantaethau diwygio'r gyfraith cyntaf, rydym o hyd yn awyddus i gynnig unrhyw gymorth i wledydd sydd am weld y manteision o gael asiantaeth diwygio'r gyfraith annibynnol. Yn y blynyddoedd diwethaf, rydym wedi cwrdd â gweinidogion a swyddogion o Adran Prif Weinidog Malaysia i drafod eu diddordeb mewn creu corff diwygio'r gyfraith ac i roi arweiniad ar agweddau ar ddiwygio'r gyfraith. Ymwelodd y Cadeirydd â Malaysia ym mis Tachwedd 2019. Yn ddiweddar croesawyd ymweliad gan Swyddfa Cwnsler Cyfreithiol De Korea, rhan o Weinyddiaeth Gyfiawnder y wlad, i drafod diwygio'r gyfraith ym maes yr economi ddigidol, a hefyd wedi cwrdd â swyddogion o Foroco.

Cydweithrediad Ewropeaidd

10.11 Mae'r Comisiwn wedi bod yn rhan o weithgareddau i geisio meithrin cydweithrediad rhyngwladol ar ddiwygio'r gyfraith mewn awdurdodaethau Ewropeaidd sydd heb gyrrff diwygio'r gyfraith. Mae cydweithredu'n gosod sylfaen gadarnach i ddysgu mwy am ddulliau eraill o ddelio â phroblemau cyfreithiol y gallem edrych arnynt ac yn helpu i'n cadw ar y blaen i ddatblygiadau cyfreithiol yn yr awdurdodaethau hynny.

10.12 Un enghraifft o hyn oedd pan fynychodd y Comisiwn lansiad NorFam yn Aalborg, Denmarc yn ddiweddar. Mae NorFam, Y Ganolfan Nordig ar gyfer Cyfraith Teulu Gymharol a Rhyngwladol, yn bwynt ffocws i brosiectau, rhaglenni a digwyddiadau ar y cyd ar gyfraith teulu a meysydd cysylltiedig yn y gwledydd Nordig. Ei nod yw ysgogi trafodaeth yn y gwledydd hynny a "gwneud cyfraith Nordig ac ysgoloriaeth gyfreithiol Nordig yn fyd-eang hygyrch gan felly ychwanegu dimensiwn Nordig at drafodaethau rhyngwladol a chymharol".⁶

10.13 Roedd ein cyflwyniad yn y digwyddiad yn egluro ein persbectif a'n gwaith ar ddiwygio'r gyfraith. Siaradsom hefyd am fanteision cydweithrediad

rhyngwladol gyda'n prosiect geni plant dros eraill. Roedd llawer o ddiddordeb mewn diwygio'r gyfraith a thrafodaeth am sut y mae newid y gyfraith mewn meysydd anwleidyddol yn digwydd mewn awdurdodaethau eraill.

Rhaglenni hyfforddiant rhyngwladol ar ddiwygio'r gyfraith

10.14 Yn y gorffennol mae'r Comisiwn wedi cefnogi nifer o raglenni hyfforddiant rhyngwladol ar ddiwygio'r gyfraith. Ein rôl bob tro oedd cynnal sesiwn lle'r oeddem yn rhoi cyflwyniad ar waith y Comisiwn a thrafod pynciau pwysig o ddiddordeb. Cafwyd ymweliadau dirprwyol o asiantaethau diwygio'r gyfraith a Llywodraethau tramor (Gweinyddiaethau Cyfiawnder a Swyddfeydd Twrneiod Cyffredinol). Er i'r sesiynau hyn ddod i ben yn ystod y pandemig, edrychwn ymlaen at gymryd rhan pan atgyfodir hwynt.

Cydweithrediad rhyngwladol yn y dyfodol

10.15 Rydym yn ymrwymedig i ddatblygu ein gwaith rhyngwladol sydd, yn ein barn ni, yn rhoi ystod o fanteision. Mae'r wybodaeth a enillwn am faterion sefydliadol, am ddatblygu ymarfer gorau mewn diwygio'r gyfraith ac am bynciau diwygio penodol yn eithriadol werthfawr i'n datblygiad fel sefydliad ac i ansawdd ein gwaith diwygio. Mae'r rhyng-gysylltu hwn yn sicrhau bod gennym ddealltwriaeth ddibynadwy o ddulliau cyfreithiol eraill a datblygiadau ar draws y byd. Mae cydweithrediad rhyngwladol hefyd yn ein helpu i adnabod meysydd gwaith newydd posib ac aros ar y blaen i arloesi cyfreithiol rhyngwladol. Fel hyn, mae creu cysylltiadau tramor cryf yn cyfrannu at barhad ein llwyddiant fel sefydliad.

10.16 Ar wahân i hynny, mae meithrin capasiti mewn awdurdodaethau eraill yn cryfhau rheol y gyfraith yn unol ag amcanion barnwrol ac amcanion Cyfiawnder, Tramor, y Gymanwlad a Llywodraeth yn fwy cyffredinol sy'n rhywbeth y mae'r Comisiwn yn falch o fod yn rhan ohono. Mae'r DU wedi ymrwymo i weithio tuag at weithredu Nodau Datblygu Cynaliadwy'r Cenhedloedd Unedig yn llawn erbyn 2030. Nod 16 yw:

hyrwyddo cymdeithasau heddychlun a chynhwysol er mwyn datblygu'n gynaliadwy, rhoi mynediad at gyfiawnder i bawb a chreu sefydliadau effeithiol, atebol a chynhwysol ar bob lefel.⁷

Mae'r nod yma'n cynnwys ymrwymiad i “hyrwyddo rheol y gyfraith ar lefel wladol a rhyngwladol a sicrhau mynediad cyfartal at gyfiawnder i bawb”.⁸ Cytunir yn gyffredinol bod diwygio'r gyfraith yn chwarae rôl bwysig mewn cynnal rheol y gyfraith.

10.17 Yn fwy cyffredinol, mae'r DU mewn lle da i roi arweinyddiaeth ryngwladol ar hyrwyddo rheol y gyfraith. Gall ein gwaith diwygio'r gyfraith gyfrannu at ei henw da a'i dylanwad yn y maes hwn.

10.18 Yn y blynyddoedd i ddod, edrychwn ymlaen at ddatblygu a dyfnhau'r cysylltiadau a'r gweithgareddau rhyngwladol a ddisgrifiwn uchod.

Nodiadau

- 1 Gweler, yn benodol, paragraffau 6.42 - 6.49 uchod.
- 2 <https://calras.org/background-history-and-support/>.
- 3 Ysgrifenyddiaeth y Gymanwlad, *Changing the Law: A Practical Guide to Law Reform* (2017), <https://calras.org/wp-content/uploads/2023/04/Changing-The-Law.pdf>.
- 4 D Jones ac R Wainwright, *Value of Law Reform* (2019), <https://www.lawcom.gov.uk/law-commission-reforms-provide-gains-of-3-billion-over-10-years/>. Trafodir y gwaith ymchwil hwn yng nghyflwyniad y Cadeirydd ar tudalen 14 ac ym mharagraff 3.27 uchod.
- 5 J Burrows, "A New Zealand Perspective on Law Reform" (2010) 16 *Canterbury Law Review* 117, 124.
- 6 <https://www.law.aau.dk/forskning/forskningsorganisering/NorFam/>.
- 7 <https://sdgs.un.org/goals>.
- 8 Targed 16.3: <https://sdgs.un.org/goals/goal/16>.



Casgliad

Yn y llyfr hwn disgrifiwn yr hyn a alwn yn “diwygio’r gyfraith heddiw”. Rydym wedi egluro sut yr esblygodd ein hymarfer dros amser a sut yr ydym wedi addasu i weithio’n effeithiol mewn amgylchedd sy’n newid. Mae’r datblygu hwn wedi bod yn bosib oherwydd y fframwaith hynod hyblyg a sefydlwyd gan Ddeddf Comisiynau’r Gyfraith 1965. Ar yr un pryd, mae’r angen am ddiwygio’r gyfraith ynghyd ag amcanion a natur hanfodol y sefydliad wedi aros yr un fath. Fel teyrnged i ragweledigaeth y deddfwyr a greodd Gomisiwn y Gyfraith, rydym am gloi drwy ddyfynnu o’r Papur Gwyn yn Ionawr 1965 a gyflwynodd y ddeddfwriaeth arfaethedig i Senedd y DU. Credwn fod yr athrawiaeth arweiniol hon yn berthnasol heddiw ac yn y dyfodol:

Un o nodweddion cymdeithas wâr yw y dylai ei chyfreithiau nid yn unig fod yn gyfiawn ond y dylent hefyd gael eu diweddarau a bod yn hygyrch i bawb sy’n cael eu heffeithio ganddynt. Ni ellir dweud bod cyflwr y gyfraith heddiw’n bodloni’r gofynion hyn. Mae’n wir fod parch mawr i weinyddiaeth cyfiawnder yn ein llysoedd, fel y dylai fod, mewn gwledydd ar wahân i’n un ni; mae hefyd yn wir fod gwasgaru’r syniadau am ryddid personol a pharch at reol y gyfraith a fu mor bwysig i ddatblygu gwareiddiad y Gorllewin, wedi’i ddylanwadu’n aruthrol gan y pwysigrwydd y mae ein cyfraith yn ei roi i’r cysyniadau hyn. Ond mae’r ffaith bod hanes y gyfraith yn Lloegr a’r Alban yn ymestyn yn ôl dros yr holl ganrifoedd yn un o’r rhesymau pam fod ffurf y gyfraith heddiw mewn cyflwr mor anfodddhaol.

...

Mae cyfraith Lloegr heddiw wedi'i chynnwys mewn tua 3000 o Ddeddfau Seneddol, a'r gynharaf yn dyddio o 1235, mewn cyfrolau lu o ddeddfwriaeth ddirprwyol a wnaed o dan awdurdod y Deddfau hynny, ac mewn dros 300,000 o achosion cofnodedig. Er bod Senedd y DU wedi bod wrth ei gwaith ers yr holl flynyddoedd, mae llawer o'r gyfraith i'w chael o hyd ym mhenderfyniadau'r llysoedd mewn meysydd nad oes a wnelo'r Senedd ddim â nhw.

Mae'n wir fod y gyfraith ar rai pynciau o bryd i'w gilydd wedi'i hail-ddatgan mewn statudau wedi eu codeiddio, ond prin iawn yw'r rhain ac maen nhw'n dyddio'n bennaf o ddiwedd y 19eg ganrif. O ganlyniad, mae'n anodd iawn heddiw i unrhyw un heb hyfforddiant arbennig wybod beth yw'r gyfraith ar bwnc penodol: a phan fydd y gyfraith yn cael ei chadarnhau yn y diwedd, ceir yn aml ei bod wedi "darfod" a'i bod weithiau'n anghyfiawn. Yn amlwg nid yw hyn yn iawn. Dylai fod yn bosib i gyfraith Lloegr gael ei hail-ddrafftio mewn ffurf hygyrch, ddealladwy ac yn unol ag anghenion y byd modern. Am y rheswm hwn felly y cyhoeddodd y Frenhines yn ei haraith yn Agoriad y Senedd, fwiad y Llywodraeth i benodi Comisiynwyr y Gyfraith i fynd ati'n bwrpasol i ddiwygio'r gyfraith.

Nid oes, ar hyn o bryd, unrhyw gorff sy'n gyfrifol am adolygu'r gyfraith yn barhaus a gwneud argymhellion ar gyfer ei diwygio'n systematig. Mae holl adrannau'r Llywodraeth yn gyfrifol am adolygu'r gyfraith yn eu meysydd perthnasol yn barhaus, ac o bryd i'w gilydd mae Comisiynau Brenhinol neu bwyllgorau annibynnol yn cael eu sefydlu i archwilio i, a gwneud argymhellion ar, bynciau penodol. Mae cyrff sefydlog, fel Pwyllgor Diwygio Cyfraith yr Arglwydd Ganghellor, yn gyfrifol am adolygu'r mân feysydd cyfraith sifil a allai gael eu cyfeirio atynt o bryd i'w gilydd, gyda gorchwyl tebyg yn cael ei gyflawni yng nghyswllt cyfraith droseddol gan Bwyllgor Adolygu Cyfraith Droseddol yr Ysgrifennydd Gwladol. Er bod gwaith gwerthfawr wedi'i wneud gan y rhain a newidiadau

pwysig wedi eu gwneud i'r gyfraith o ganlyniad i argymhellion y cyrff hyn, a chyrff eraill, mae'r gwaith hwn wedi cael ei wneud fesul ychydig ar y tro ac mae'n glir mai dim ond corff gyda chyfrifoldeb pwrpasol all ddiwygio'r gyfraith ar lefel fwy cynhwysfawr, gyda'r staff proffesiynol angenrheidiol.

Mae'r Llywodraeth felly'n cynnig, os bydd Senedd y DU yn cytuno, sefydlu Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr.¹

Nodiadau

- 1 Cynigion ar gyfer Comisiynau'r Gyfraith Cymru a Lloegr, a'r Alban, a gyflwynwyd i Senedd y DU gan yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol yr Alban drwy Orchymyn Ei Mawrhydi, Ionawr 1965, Gorch. 2573.

Cydnabyddiaeth

Dymunwn ddiolch i'r Athro James Lee, Athro yng Nghyfraith Lloegr yng Ngholeg Kings, Llundain, am ei waith yn adolygu'r cyhoeddiad drafft hwn. Mae ei ddealltwriaeth graff wedi gwella'r testun yn ddifedur.

O fewn Comisiwn y Gyfraith, dymunwn ddiolch i Matthew Jolley, Pennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol, ac i'r golygyddion Sam Hussaini a Lisa Smith am eu gwaith ar gynhyrchu'r testun. Rydym yn ddiolchgar am gyfraniadau deallgar Ingrid Morgan sydd wedi'i secondio i ni o Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ar hyn o bryd. Diolch hefyd i'n Prif Weithredwyr ar y cyd Joanna Otterburn a Stephanie Hack am eu cymorth a'u sylwadau defnyddiol, ac i'r cyn-Brif Weithredwr Phil Golding, a gychwynnodd y prosiect ac a wnaeth sylwadau ar y drafftiau cynnar.

Dymunwn hefyd achub ar y cyfle hwn i gydnabod yr ysgoloriaeth ragorol sy'n bodoli eisoes ym maes diwygio'r gyfraith. Ymhlith yr enghreifftiau diweddar, *Fifty Years of the Law Commissions: The Dynamics of Law Reform*, a olygwyd gan Matthew Dyson, James Lee a Shona Wilson Stark, a *The Work of the British Law Commissions: Law Reform... Now?* gan Shona Wilson Stark. Rydym wedi pwyso ar y gwaith hwn, ac ar waith llawer o arbenigwyr eraill, drwy gydol y llyfr hwn. Fodd bynnag, mae'r testun wedi'i adolygu gan y Cadeirydd ar Comisiynwyr sy'n ysgwyddo cyfrifoldeb llawn a llwyr am ei gynnwys.



ISBN: 978-1-5286-4570-6