Law Commission
Reforming the law

CAMYMDDWYN MEWN SWYDD GYHOEDDUS

Crynodeb

CYFLWYNIAD

Gall trosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus gael ei chyflawni gan ddeiliad swydd gyhoeddus sydd, wrth weithredu fel deiliad swydd gyhoeddus, yn esgeuluso'n fwriadol eu dyletswydd gyhoeddus neu'n camymddwyn yn fwriadol, i'r fath raddau fel bod hynny'n tanseilio ymddiriedaeth y cyhoedd yn y swydd honno.

Mae hon yn drosedd cyfraith gyffredin sy'n bodoli ers cannoedd o flynyddoedd. Er ei fod wedi mynd allan o arfer i raddau helaeth yn ystod yr 20fed ganrif, bu cynnydd mewn erlyniadau am y drosedd yn ystod y degawdau diwethaf, gyda nifer yr erlyniadau blynyddol yn codi o ffigurau sengl ym mynyddoedd cyntaf y ganrif, i gyfartaledd o fwy na 80 y flwyddyn ers 2006.

Wrth i'r niferoedd sy'n cael eu herlyn am y drosedd godi, bu cynnydd hefyd yn y galwadau am ei diwygio. Yn ystod y ddau ddegawd diwethaf, mae corff sylweddol o gyfraith achos wedi'i fireinio, ac mewn rhai achosion, wedi newid, amodau'r drosedd. Mae'r drosedd wedi dechrau cael ei defnyddio mewn cyd-destunau newydd, fel erlyn newyddiadurwyr – fel partïon eilaidd – sydd wedi annog deiliaid swyddi cyhoeddus i ddatgelu gwybodaeth gyfrinachol. Mae'r defnydd cynyddol hwn wedi dwysau pryderon am y diffyg eglurder o ran amodau a graddfa'r drosedd.[1]

"Mae hwn yn ddiamheuol yn faes anodd o'r gyfraith droseddol. Caiff trosedd cyfraith gwlad hynafol ei defnyddio mewn amgylchiadau lle nad yw prin wedi cael ei gweithredu o'r blaen."[2]
Yr Arglwydd Thomas CJ

Yn 2003, cafodd amodau'r drosedd eu diffinio gan y Llys Apêl yn achos *Cyfarwyddyd yr Atwrnai Cyffredinol (Rhif 3 o 2003) (Cyfeiriad yr AC).*[3] Dyma'r datganiad o'r gyfraith awdurdodol o hyd. Er bod *Cyfarwyddyd yr Atwrnai Cyffredinol* wedi egluro rhywfaint, y pryder mwyaf cyffredin a glywir o hyd yw diffyg eglurder a manylder ynglŷn â'r drosedd. Mae'r diffyg manylder hwn yn golygu bod posibilrwydd o gamddefnydd ac anghyfiawnder, a bod perygl iddi gael ei defnyddio fel trosedd "sy'n cynnwys popeth", ar draul troseddau statudol sy'n cael eu targedu'n well. Mae pryderon hefyd bod y drosedd yn cael ei defnyddio'n aml i dargedu swyddogion ar lefel gymharol isel, yn hytrach nag uwch benderfynwyr y gallai'r cyhoedd ddisgwyl y byddai'n fwy tebygol o fod yn atebol am y drosedd.

Erlyniadau ac euogfarnau am y drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Erlyniadau	55	93	148	93	94	95
Euogfarnau	40	42	50	38	34	25

1 Ceir amlinelliad manwl o'r feirniadaeth a fynegwyd ynglŷn â'r drosedd a'r ddadl dros ei diwygio ym Mhennod 3 o'r adroddiad.
2 *R v Chapman* [2015] EWCA Crim 539; [2015] 2 Cr App R 10 yn [29], yn ôl yr Arglwydd Thomas CJ. .
3 *Cyfarwyddyd yr Atwrnai Cyffredinol (Rhif 3 o 2003)* [2004] EWCA Crim 868; [2005] QB 73.

YR ADRODDIAD

Mae'r crynodeb hwn yn egluro ein hargymhellion a chefndir y prosiect. Gellir gweld yr adroddiad llawn **yma**. Mae ein hargymhellion yn ymdrech i gael cydbwysedd rhwng cosbi ac atal y mathau mwyaf difrifol o gamymddwyn gan ddeiliaid swyddi cyhoeddus, gan alluogi cosbau sifil a disgyblaethol, a throseddau eraill llai difrifol, mewn achosion nad ydynt yn teilyngu cosb droseddol mor ddifrifol.

Ymgymerodd Comisiwn y Gyfraith â'r prosiect hwn yn 2012, fel rhan o'n 11eg Rhaglen Diwygio Cyfreithiol. Cyhoeddwyd ein papur materion fis Ionawr 2016, sy'n amlinellu'r gyfraith bresennol gan amlygu meysydd o ansicrwydd yn achos y drosedd. Roeddem hefyd wedi gofyn deuddeg o gwestiynau i ymgyngoreion yn gysylltiedig â phroblemau â'r gyfraith bresennol. Roedd mwyafrif y 36 o ymgyngoreion a ymatebodd i'r papur yn cytuno bod angen diwygio.

Roedd ein papur ymgynghori, a gyhoeddwyd fis Medi 2016, yn manteisio ar gyfraniadau pwysig gan ymgyngoreion mewn ymateb i'r papur materion. Roedd yn cynnig tri opsiwn cyffredinol ar gyfer diwygio. Yn unol â barn yr ymgyngoreion yn erbyn cadw'r drosedd yn ei ffurf bresennol, roedd yr opsiynau'n seiliedig ar y man cychwyn y byddem yn argymell diddymu'r drosedd bresennol. Y tri opsiwn oedd:

Opsiwn 1: cyflwyno trosedd o dorri dyletswydd gan ddeiliad swydd gyhoeddus sy'n arwain at berygl o niwed difrifol;

Opsiwn 2: cyflwyno trosedd o lygredd gan ddeiliad swydd gyhoeddus, sy'n cynnwys camddefnyddio eu swydd neu eu pŵer; neu

Opsiwn 3: diddymu'r drosedd cyfraith gyffredin heb ddim i gymryd ei lle.

Mae'r adroddiad hwn wedi elwa ar y 46 ymateb a gawsom i'r ymgynghoriad yn ystod y cyfnod ymgynghori cyhoeddus. Cawsom sylwadau a thystiolaeth gan adrannau ac asiantaethau'r llywodraeth, cyrff annibynnol, sefydliadau anllywodraethol, academyddion yn y gyfraith, ymarferwyr cyfreithiol ac aelodau o'r farnwriaeth, gweithwyr proffesiynol annibynnol a'r cyhoedd. Mae rhestr lawn o unigolion a sefydliadau a ymatebodd i'n papur ymgynghori i'w gweld yn Atodiad 1 o'r adroddiad.

Amcanion

Diben yr adroddiad hwn yw cael mwy o eglurder a chysondeb yn y ffordd mae'r drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus yn cael ei gweithredu a sicrhau ei bod yn targedu drygioni difrifol a niwed i fudd y cyhoedd. Drwy ddiwygio'r drosedd rydym yn ymdrechu i:

1. cynnig arweiniad mwy eglur ar yr amgylchiadau sy'n gwneud unigolyn yn "ddeiliad swydd gyhoeddus" i ddibenion y drosedd;
2. gwahaniaethu rhwng y gwahanol fathau o ddrygioni sydd ar hyn o bryd wedi'u cynnwys yn y drosedd; esgeuluso dyletswydd a chamymddwyn;
3. sicrhau bod y trothwy bai a difrifoldeb ar gyfer gorfodi atebolrwydd troseddol yn cael ei bennu ar lefel briodol;
4. cynnig arweiniad digonol i reithgorau y mae disgwyl iddynt ystyried a yw'r trothwyau bai a difrifoldeb wedi'u cyflawni; a
5. hybu tegwch a chysondeb mewn arferion cyhuddo ac erlyn.

EIN HARGYMHELLION

Ym Mhennod 3 rydym yn dod i'r casgliad ar sail ein dadansoddiad o'r drosedd, a'r ymatebion a gafwyd i'r ymgynghoriad, bod angen trosedd neu droseddau sy'n targedu camymddwyn difrifol gan swyddogion cyhoeddus. Fodd bynnag, o ganlyniad i bryderon ynglŷn ag amodau ac effeithiau ymarferol y drosedd cyfraith gyffredin o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus, rydym yn argymell na ddylid cadw'r drosedd yn ei ffurf bresennol ac y dylai'n hytrach gael ei disodli gan ddwy drosedd statudol newydd.

Dwy drosedd statudol

Ym Mhennod 3 rydym yn argymell y dylai dwy drosedd statudol ddisodli'r drosedd cyfraith gyffredin o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Mae'r drosedd bresennol yn troseddoli ymddygiad y gellir ei rannu'n fras yn ddau gategori'n drosedd: (1) llygredd mewn swydd gyhoeddus; a (2) torri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus. Mae'r ddau fath o ymddygiad felly'n rhannu'n un elfen o fai, er eu bod yn cynnwys gwahanol fathau o ddrygioni. Rydym yn argymell rhannu'r ddau fath yn droseddau gwahanol.

Rydym hefyd yn argymell y dylai rhestr o swyddi sy'n cyfrif fel "swyddi cyhoeddus" gael ei chynnwys yn y troseddau. Bydd hyn yn rhoi mwy o eglurder a sicrwydd ynglŷn â'r amgylchiadau sy'n datgan bod unigolyn mewn "swydd gyhoeddus".

Argymhelliad 3

Rydym yn argymell y dylai dwy drosedd statudol ddisodli'r drosedd cyfraith gyffredin o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus:

1. Trosedd o lygredd mewn swydd gyhoeddus; a
2. Trosedd o dorri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus.

Dylai'r troseddau hyn gael eu hategu gan eglurhad clir o ba bryd y gellir ystyried bod unigolyn "mewn swydd gyhoeddus".

Diffiniad o swydd gyhoeddus

Ym Mhennod 4 rydym yn argymell diwygio'r prawf cyfraith gyhoeddus o ran ba bryd mae unigolyn mewn "swydd gyhoeddus" i ddibenion y drosedd. Yn Atodiad C i'n papur materion daethom i'r casgliad y gallai'r diffyg eglurder yn y diffiniad o "swydd gyhoeddus" fod yn anghydnaws ag erthygl 7 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ("ECHR"). Mae erthygl 7 yn gwahardd cosbau ôl-weithredol, y bernir sy'n cynnwys gwaharddiad yn erbyn cyfreithiau sydd mor amwys fel nad oes modd eu dehongli'n ddisgwyliadwy. Yn ein hadroddiad rydym yn dod i'r casgliad bod y prawf cyfraith gyffredin heb y sicrwydd a'r eglurder i'w ddehongli'n ddisgwyliadwy. Gallai unigolyn ar gyrion yr hyn y gellid ei ddehongli fel "swydd gyhoeddus" gael trafferth i ddeall a chymhwyso'r prawf yn eu hamgylchiadau eu hunain ac felly byddent yn aneglur ynglŷn ag ydynt yn agored i gael eu herlyn neu beidio.

Daethom i'r casgliad fod y diffyg eglurder hefyd yn arwain at bryderon o ran ymarferoldeb y diffiniad. Wrth i'r wladwriaeth fodern barhau i dyfu mae wedi golygu bod y ffin rhwng y sectorau cyhoeddus a phreifat yn mynd yn fwy a mwy niwlog. O ganlyniad, gall asiantaethau gorfodi'r gyfraith ac erlynwyr ymchwilio a chyhuddo mewn cyd-destunau mwy amwys, ac a all fod yn wastraff ar adnoddau cyhoeddus.

Argymhelliad 4

Rydym yn argymell y dylid defnyddio proses dau gam i benderfynu a yw unigolyn mewn "swydd gyhoeddus" i ddibenion ein troseddau statudol newydd arfaethedig o dorri dyletswydd a llygredd mewn swydd gyhoeddus.

Cam 1: Drwy gyfeirio, yn achos pob trosedd, at restr sefydlog o swyddi a all gael eu cyfrif fel "swyddi cyhoeddus"; a

Cam 2: Drwy ddefnyddio prawf ymarferol yn achos pob un o'r troseddau i benderfynu a oedd deiliad y swydd gyhoeddus yn gweithredu "mewn swydd gyhoeddus" ar yr adeg berthnasol.

Cam 1

Ym Mhennod 4 rydym yn argymell rhestr ddrafft o swyddi y gellir eu cyfrif fel swyddi cyhoeddus i ddibenion cam 1 o'r prawf. Byddai hyn yn rhoi ffin allanol i'r gronfa o bobl y gellid eu cymryd fel bod mewn "swydd gyhoeddus" ac a fyddai'n cynorthwyo swyddogion cyhoeddus, a'r sawl sy'n gweithio mewn rolau lled-gyhoeddus, i ddeall a allant fod destun y drosedd. Byddai hefyd yn helpu'r heddlu ac erlynwyr wrth wneud penderfyniadau i gyhuddo. Rydym yn awgrymu bod y llywodraeth yn cynnal ei hymgynghoriad ei hun cyn penderfynu ar y rhestr i'w gweithredu mewn deddfwriaeth.

Argymhelliad 5

Wrth lunio'r rhestr o "ddeiliaid swyddi cyhoeddus", dylai'r llywodraeth ystyried cynnwys y categorïau canlynol:

1. Gweision y Gron, gan gynnwys Gweinidogion y goron; unrhyw unigolyn a gyflogir yng ngwasanaeth sifil y Goron; unrhyw gwnstabl ac unrhyw unigolyn arall a gyflogir neu a benodir i neu ar gyfer dibenion unrhyw heddlu; unrhyw aelod neu gyflogai llynges, byddin neu awyrlu'r Goron; ac Aelodau Gweithrediaeth Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon.
2. Penodiadau'r Goron a gweithredol, gan gynnwys barnwyr ac ynadon.
3. Aelodau Seneddol, Arglwyddi, Aelodau Cynulliad a cyflogeion y Senedd a chyflogeion ac Aelodau Senedd Cymru;
4. Swyddogion etholedig a'u cyflogeion;
5. Cyflogeion cyrff cyhoeddus anadrannol;
6. Cyflogeion corfforaethau cyhoeddus;
7. Cyflogeion awdurdodau lleol;
8. Cyflogeion ysgolion a ariennir gan y wladwriaeth;
9. Cyflogeion y Gwasanaeth Iechyd Gwladol; a
10. Contractwyr sy'n gweithredu swyddogaethau neu sy'n cyflawni gwaith i'r llywodraeth.

Er mwyn trin arweinyddion crefyddol eraill yn yr un ffordd, rydym yn argymell bod Esgobion Eglwys Loegr, a benodir gan y Goron, yn cael eu heithrio o'r rhestr. Rydym yn argymell hefyd y dylai rhai o benodiadau eraill y Goron gael eu heithrio am nad ydynt yn cyflawni unrhyw swyddogaeth gyhoeddus berthnasol.

Rydym yn argymell nad ddylai'r ddwy drosedd newydd gynnwys darpariaeth gofal iechyd ac addysg rheng flaen. Mae hyn oherwydd nad yw'r rolau'n cynnwys: (1) y defnydd o swydd neu bŵer cyhoeddus; na (2) dyletswydd sy'n deillio yn rhinwedd y swydd gyhoeddus yn unig. Fodd bynnag, mae rolau llywodraethu a gweinyddu sy'n gysylltiedig â'r gwasanaethau hyn y gellid eu cyfrif fel "swyddi cyhoeddus". Daethpwyd i'r casgliad y dylai gweinyddu a chynllunio adnoddau cyhoeddus sy'n gysylltiedig â'r gwasanaethau hyn ddod o fewn amodau'r troseddau newydd.

Argymhelliad 8

Dylai'r swyddogaethau canlynol gael eu heithrio o gwmpas y ddwy drosedd newydd:

1. Darparu "addysg gynradd", "addysg uwchradd" ac "addysg bellach" o fewn ystyr adran 2 o Ddeddf Addysg 1996; a
2. Darparu "gofal iechyd" o fewn ystyr adran 20(5) o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015.

Dylid gwneud hyn drwy eithrio'r swyddogaethau hyn yn uniongyrchol wrth weithredu deddfwriaeth.

Er mwyn osgoi diffyg hyblygrwydd rhestr sefydlog o swyddi, a fyddai'n cyfrif am newidiadau mewn dealltwriaeth o'r sectorau cyhoeddus a phreifat, rydym yn argymell y dylid rhoi'r pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder i newid y rhestr o swyddi yn y diffiniad o "swydd gyhoeddus" drwy gyfrwng offeryn statudol cadarnhaol (proses o newid a fyddai angen cymeradwyaeth weithredol y ddau Dŷ Seneddol.

Cam 2

Ar gyfer cam 2 o'r prawf, byddai prawf swyddogaethol arall yn weithredol yn achos pob un o'r troseddau newydd, gan ddiffinio'r amgylchiadau penodol lle byddai'r drosedd yn gymwys. Byddai'r profion hyn yn gymwys yn unig os yw'r diffynnydd yn ddeiliad un o'r swyddi a bennir yn y rhestr hon. Amlinellir y profion swyddogaethol hyn ar gyfer pob trosedd arfaethedig ym Mhenodau 5 a 6.

Trosedd o lygredd mewn swydd gyhoeddus

Ym Mhennod 5 rydym yn argymell trosedd statudol newydd o lygredd mewn swydd gyhoeddus. Byddai hon yn un o'r ddwy drosedd arfaethedig a fyddai'n disodli camymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Byddai'r drosedd arfaethedig yn ei gwneud yn drosedd i ddeiliad swydd gyhoeddus, sy'n ymwybodol eu bod mewn swydd gyhoeddus, sy'n defnyddio neu'n methu â defnyddio eu swydd gyhoeddus i elwa eu hunain neu i achosi budd neu niwed i rywun arall, lle byddai'r ymddygiad hwnnw'n amhriodol iawn.

Rydym yn argymell llunio'r drosedd a ddangosir gennym mewn ffurf drafft isod.

Cymal drafft, dangosol – trosedd o lygredd mewn swydd gyhoeddus

1. Mae'n drosedd i ddeiliad swydd gyhoeddus ddefnyddio, neu fethu â defnyddio, pŵer neu safle eu swydd gyhoeddus i'w galluogi eu hunain i elwa, neu fudd neu niwed i unigolyn arall, os:
   a. byddai unigolyn rhesymol yn credu bod y defnydd neu fethiant yn amhriodol iawn, a
   b. bod y deiliad swydd gyhoeddus yn gwybod y byddai unigolyn rhesymol yn credu bod y defnydd neu fethiant yn amhriodol iawn.
2. Byddai'n amddiffyniad os gall deiliad swydd gyhoeddus brofi bod yr ymddygiad, ym mhob amgylchiad, er budd y cyhoedd.

Argymhelliad 9

Dylai trosedd o lygredd mewn swydd gyhoeddus gynnwys yr elfennau canlynol:

1. bod y diffynnydd yn ddeiliad swydd gyhoeddus, ac yn gwybod hynny;
2. bod y diffynnydd yn defnyddio neu'n methu â defnyddio eu swydd neu bŵer cyhoeddus;
3. i ddiben cyflawni budd neu niwed;
4. byddai unigolyn rhesymol yn credu bod y defnydd yn amhriodol iawn;
5. bod y diffynnydd yn sylweddoli y byddai unigolyn rhesymol yn edrych arno felly; ac
6. nad yw'r diffynnydd yn gallu profi bod eu hymddygiad, ym mhob amgylchiad, er budd y cyhoedd.

Elfen un

Fel y nodwyd uchod, rydym yn argymell y dylid defnyddio proses dau gam i benderfynu a yw unigolyn mewn "swydd gyhoeddus" i ddibenion y troseddau newydd. Er mwyn i'r drosedd hon fod yn gymwys, byddai'n rhaid felly i'r diffynnydd fod yn ddeiliad swydd gyhoeddus yn ôl diffiniad y rhestr gyffredinol o swyddi. Byddai'n rhaid dangos bod gan y diffynnydd wybodaeth am yr amgylchiadau a oedd yn golygu eu bod mewn swydd gyhoeddus. Nid ydym yn argymell, fodd bynnag, y dylai'r diffynnydd wybod, fel mater o gyfraith, y byddai'r swydd yn cael ei chyfrif fel "swydd gyhoeddus" i ddibenion y drosedd.

Elfen dau

Mae'r ail elfen yn cyfyngu ar gwmpas y drosedd drwy gyflwyno prawf swyddogaethol – "defnyddio neu fethu â defnyddio, swydd neu bŵer cyhoeddus". Gwnaed hyn i sicrhau bod y drosedd yn targedu llygredd mewn swydd gyhoeddus, yn hytrach nag unrhyw fath o gamymddwyn gan rywun sy'n digwydd bod yn ddeiliad swydd gyhoeddus.

Rydym yn argymell y dylai fod yn bosibl i gyflawni'r drosedd drwy weithredoedd positif, a thrwy anwaith. Gall methiant i weithredu i atal anaf difrifol neu farwolaeth orgyffwrdd â'r drosedd o dorri dyletswydd a ddisgrifir isod. Fodd bynnag, fel y trafodir isod, bydd y drosedd o dorri dyletswydd ar gael ar ôl prawf o elfen o fai wahanol – dihidrwydd – gyda'r drosedd o lygredd angen bwriad ar ran y diffynnydd.

Elfen tri

Mae'r drydedd elfen yn mynnu fod y diffynnydd wedi bwriadu, o ganlyniad i'w methiant i ddefnyddio neu ddefnydd amhriodol o'u swydd neu bŵer cyhoeddus, gyflawni budd neu niwed. Mae'n elfen o fwriad ychwanegol a bwriedir iddi adlewyrchu'r drygioni sylfaenol sy'n gysylltiedig â chamddefnydd o swydd neu ymddiriedaeth a chamlywodraethu. Fodd bynnag, nid oes yn rhaid cael prawf bod budd neu niwed wedi digwydd mewn gwirionedd.

Argymhelliad 11

Rydym yn argymell bod y llywodraeth yn mabwysiadu'r diffiniad o fudd a niwed sy'n cael ei ddefnyddio ar hyn o bryd yn adran 26(9) o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015 ("CJCA 2015"), fel a ganlyn: mae "budd" neu "niwed" yn golygu unrhyw fudd neu niwed, boed mewn arian neu eiddo arall neu beidio a boed dros dro neu'n barhaol.

Rydym yn argymell hefyd y dylai'r nodiadau esboniadol i'r drosedd yn ei gwneud yn amlwg bod y mathau o fuddiannau neu niweidiau a fyddai'n cyd-fynd â'r diffiniad yn cynnwys:

- enillion a cholledion ariannol;
- buddiannau a niwed corfforol;
- budd a niwed i enw da;
- budd a niwed i berthnasoedd;
- buddiannau a niwed gwleidyddol; a
- gweithgarwch rhywiol.

Byddai hyn yn helpu i sicrhau bod unrhyw lys yn y dyfodol sy'n dehongli'r drosedd yn rhoi'r dehongliad eang o'r diffiniad a fwriadwyd.

Camymddwyn rhywiol

Camymddwyn rhywiol yw un o'r categorïau erlyn mwyaf cyffredin o dan y drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Mae pwyslais y safbwyntiau a'r dystiolaeth a gawsom drwy gydol yr adolygiad hwn yn golygu bod yn rhaid inni ystyried bod yn rhaid i fathau penodol o gamymddwyn rhywiol gan ddeiliaid swydd gyhoeddus barhau o fewn cwmpas unrhyw drosedd ddiwygiedig o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Rydym yn argymell y dylai'r drosedd arfaethedig o lygredd mewn swydd gyhoeddus barhau i gynnwys camymddwyn rhywiol o fewn y diffiniad o niwed neu fudd. Bydd hyn yn sicrhau y bydd cyd-destunau sy'n cael eu herlyn drwy'r gyfraith gyffredin yn parhau'n droseddau, os ydynt yn cyrraedd y trothwy bai "amhriodol iawn".

Elfen pedwar

Mae'r bedwaredd a'r bumed elfen yn cyflwyno asesiad dau gam o hybrid amhriodoldeb. Mae'r bedwaredd elfen yn ffurfio'r elfen wrthrychol: roedd y defnydd, methiant i ddefnyddio, y swydd neu'r pŵer o'r fath y byddai unigolyn rhesymol yn credu y byddai'n amhriodol iawn. Yn yr elfen hon, mae'r gair "amhriodol" yn disgrifio natur yr ymddygiad, ac mae "iawn" yn disgrifio graddfa'r amhriodoldeb sy'n deilwng o fod yn drosedd. Rydym yn argymell y dylai'r ddeddfwriaeth sy'n gweithredu'r drosedd newydd ddatgan wrth benderfynu a oedd ymddygiad y diffinydd yn "amhriodol iawn", ffactorau y dylid cyfeirio'r rheithgor atynt gynnwys (pan yn briodol):

1. i ba raddau oedd yr ymddygiad yn cynnwys anonestrwydd neu wrthdrawiad buddiannau;
2. the extent to which the behaviour involved a breach of trust – particularly in relation to vulnerable individuals;
3. i ba raddau y rhoddwyd budd gormodol i'r diffinydd neu unigolyn arall;
4. i ba raddau oedd niwed wedi'i achosi i un neu fwy o unigolion a effeithiwyd; ac
5. i ba raddau yr oedd yr ymddygiad wedi tanseilio ymddiriedaeth y cyhoedd yn y sefydliad y mae'r swydd gyhoeddus yn gysylltiedig ag ef, neu sefydliadau cyhoeddus yn fwy cyffredinol.

Elfen pump

Mae'r bumed elfen yn ffurfio elfen oddrychol yr asesiad dau gam. Nid yw'n dibynnu ar asesiad goddrychol yn unig o'r hyn y cred y diffinydd sy'n "amhriodol iawn", ond yn hytrach ar yr hyn y tybia ef neu hi y byddai unigolyn rhesymol yn credu sy'n "amhriodol iawn". Gan mai bwriad y drosedd o lygredd yw gwneud ymddygiad na fyddai'n drosedd mewn cyd-destunau eraill yn drosedd, rydym o'r farn ei bod yn eithriadol o bwysig bod y swyddog yn ymwybodol y byddai unigolyn rhesymol yn credu bod eu hymddygiad yn anghywir cyn y gorfodir atebolrwydd troseddol. Lle nad yw'r swyddog yn sylweddoli o ddifrif y byddai eraill yn ystyried bod eu hymddygiad yn amhriodol iawn, mae llai o werth mewn erlyn oherwydd bod graddfa eu drygioni moesol yn llai.

Elfen chwech: amddiffyniad budd y cyhoedd

Mae'r chweched elfen yn argymell cyflwyno amddiffyniad budd y cyhoedd at ein trosedd o lygredd arfaethedig. Bwriedir i'r drosedd hon ganiatáu ar gyfer cyd-destun penodol "chwythu'r chwiban" gan swyddog cyhoeddus. Yn *R v Chapman*,[4] barnodd y Llys Apêl fod asesiad o'r "budd cyhoeddus" yn yr amgylchiadau hyn yn hanfodol wrth benderfynu a oedd trosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus wedi'i chyflawni. Rydym yn credu bod angen edrych ar yr amddiffyniadau sy'n cael eu cydnabod eisoes mewn cyfraith gyffredin yn y drosedd newydd o lygredd, ac felly argymhellir amddiffyniad "budd y cyhoedd" statudol a fyddai ar gael mewn amgylchiadau penodol, cyfyngedig.

4 *R v Chapman* [2015] EWCA Crim 539; [2015] 2 Cr App R 10.

Rydym yn argymell y dylai'r baich fod ar y diffinydd i brofi'r amddiffyniad ar ôl pwyso a mesur y tebygolrwydd; yr unig beth sy'n rhaid iddo ef neu hi ei brofi yw ei bod yn fwy tebygol na pheidio bod yr ymddygiad er budd y cyhoedd. Gallai mynnu fod yr erlyniad yn profi y tu hwnt i amheuaeth resymol nad oedd yr ymddygiad er budd y cyhoedd roi baich tystiolaethol amhosibl arnynt.

Diddymu adran 26 o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015 ("CJCA 2015")

Byddai cydgyffwrdd sylweddol rhwng y drosedd arfaethedig o lygredd mewn swydd gyhoeddus â'r drosedd bresennol o "arfer pwerau a breintiau'r heddlu mewn modd llwgr neu amhriodol" o dan adran 26 o CJCA 2015, gan fod y ddwy yn rhoi sail statudol i erlyn camymddwyn gan yr heddlu. Rydym yn dod i'r casgliad ym Mhennod 5 bod y drosedd yn adran 26 yn fwy eang na'n trosedd arfaethedig ni a bod ganddi'r potensial i erlyn ymddygiad cymharol ddibwys nad oedd y swyddog o reidrwydd wedi sylweddoli a oedd yn amhriodol. Rydym yn argymell, pe bai ein trosedd arfaethedig o lygredd mewn swydd gyhoeddus yn cael ei deddfu, y dylai adran 26 o CJCA 2015 gael ei diddymu.

Y drosedd o dorri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus

Ym Mhennod 6 Rydym yn argymell trosedd statudol newydd o dorri dyletswydd, a fyddai'n un o'r ddwy drosedd newydd yn lle'r drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Mae'r argymhelliad hwn yn pwysleisio, ac yn newid yn sylweddol, y cynnig "Opsiwn 1" a wnaed gennym yn ein papur ymgynghori.[5] Mae'r drosedd a argymhellir gennym y cyfyngu ar y gyfraith gyffredin ac mae hefyd yn fwy cyfyng ei chwmpas na'n cynnig "Opsiwn 1". Byddai'r drosedd yn gymwys lle byddai deiliad swydd gyhoeddus yn amodol ar ac yn ymwybodol o ddyletswydd i atal marwolaeth neu anaf difrifol sy'n deillio'n unig o ganlyniad i swyddogaethau'r swydd gyhoeddus, ac wrth wneud hynny mae'n ddi-hid i'r perygl o farwolaeth neu anaf difrifol.

Rydym yn argymell llunio'r drosedd a ddangosir gennym mewn ffurf drafft isod.

Cymal drafft, dangosol – torri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus

1. Mae'r adran hon un gymwys lle mae –
   a. deiliad swydd gyhoeddus yn destun dyletswydd i atal marwolaeth neu anaf difrifol,
   b. mae'r ddyletswydd o fath sy'n deillio yn rhinwedd swyddogaethau'r swydd gyhoeddus yn unig, ac
   c. mae deiliad y swydd gyhoeddus yn ymwybodol eu bod yn destun y ddyletswydd.
2. Mae deiliad swydd gyhoeddus yn euog o drosedd os ydynt –
   a. yn torri'r ddyletswydd, yn achosi neu'n achosi risg o farwolaeth neu anaf difrifol, ac
   b. wrth dorri'r ddyletswydd roedd yn ddi-hid o ran y risg o farwolaeth neu anaf difrifol.

5 Pennod 5 o'r Papur Ymgynghori.

Argymhelliad 15

Rydym yn argymell y dylid cyflwyno trosedd o “dorri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus” gyda’r chwe elfen ganlynol:

1. deiliad swydd gyhoeddus;
2. yn destun dyletswydd i atal marwolaeth neu anaf difrifol sy’n deillio’n unig drwy rinwedd swyddogaethau’r swydd gyhoeddus;
3. bod yn ymwybodol o’r ddyletswydd;
4. yn torri’r ddyletswydd;
5. trwy hynny’n achosi neu mewn perygl o achosi marwolaeth neu anaf difrifol;
6. roedd y deiliad swydd gyhoeddus yn ddi-hid o ran y perygl o farwolaeth neu anaf difrifol.

Mae’r prawf dau gam pan fydd unigolyn mewn “swydd gyhoeddus”, i ddibenion elfen un, wedi’i egluro ym Mhennod 4 ac fe’i hamlinellir uchod. Mae’r drydedd elfen yn mynnu bod yn rhaid i’r diffinydd feddu ar wybodaeth o’r amgylchiadau cyflogaeth a arweiniodd at y ddyletswydd i atal marwolaeth neu anaf difrifol. Nid oes angen gwybodaeth am y ddyletswydd gyfreithiol a orfodir gan y drosedd o dorri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus. Mae’r bedwaredd elfen yn cyfyngu cwmpas y drosedd drwy fynnu cysylltiad rhwng y ddyletswydd – yr ail elfen – a thorri’r ddyletswydd honno. Bydd elfennau dau, pump a chwech yn cael sylw mwy manwl isod.

Elfen dau

Rydym yn argymell y dylai’r canlyniadau sy’n ddigon i sbarduno’r drosedd fod wedi’u cyfyngu i’r perygl o farwolaeth neu anaf difrifol. Bydd hyn yn sicrhau bod yr achosion mwyaf difrifol o esgeulustod sy’n dod o fewn y drosedd bresennol yn parhau’n drosedd o dan ein trosedd arfaethedig o dorri dyletswydd. Yn ein papur ymgynghori roeddem yn cynnig y dylai’r niwed penodedig hefyd gynnwys camgarcharu. Fodd bynnag, rydym wedi ailystyried y cynnig hwn gan na fydd pob achos o berygl o gamgarcharu neu gamgarcharu gwirioneddol yn ddigon difrifol i gyfiawnhau troseddoli. Hefyd, gallai achosion lle’r achosir camgarcharu ddal i gael eu herlyn gan ddefnyddio trosedd o gamgarcharu’r gyfraith gyffredin.

Rydym yn argymell hefyd y dylai penderfyniad ar fodolaeth “dyletswydd i atal” fod yn gwestiwn cyfreithiol i farnwr yr achos, ac nid i’r rheithgor. Gwneir hyn oherwydd mewn rhai achosion bydd angen gwybodaeth o’r gyfraith a’r sector cyhoeddus i wneud y penderfyniad hwn.

Elfen pump

Rydym yn argymell y dylid rhoi'r un ystyr i "anaf difrifol" ag a roddir i "niwed corfforol difrifol" yn adrannau 18 ac 20 o Ddeddf Troseddau Corfforol 1861. Cafodd niwed corfforol ei ddehongli i gynnwys anaf corfforol a seiciatrig difrifol, ond nid anaf seicolegol. Bydd y drosedd felly'n cwmpasu'r methiant i amddiffyn rhag cam-drin rhywiol difrifol, gan fod hwn yn amgylchiad a fyddai o leiaf yn achosi anaf seiciatrig i'r dioddefwr.

Elfen chwech

Rydym yn argymell mai dihidrwydd goddrychol ddylai fod yr elfen o fai yn achos y niweidiau penodedig yn y drosedd newydd. Byddai mynnu bwriad neu wybodaeth yn cyfyngu ar gwmpas y drosedd yn sylweddol ac ni fyddai'n cydnabod yr holl niweidiau y mae'r drosedd newydd yn ceisio gwneud iawn amdanynt – sef esgeulustod di-hid (bwriadol) yn achos dyletswydd i atal niwed, ac nid achosion o dorri dyletswydd a fwriadwyd i achosi niwed penodedig yn unig.

Rydym yn argymell cadw elfen dihidrwydd goddrychol y gyfraith bresennol, fel y gwelir yn *R v G*.[6] O dan y safon hon, ni fyddai deiliad swydd gyhoeddus yn atebol am dorri dyletswydd i atal marwolaeth neu anaf difrifol oni bai eu bod yn:

1. ymwybodol o risg y bydd marwolaeth neu anaf difrifol yn digwydd; a
2. ei bod, yn yr amgylchiadau sy'n hysbys iddynt, yn afresymol i gymryd y risg.

Mae elfen gyntaf y safon hon yn amddiffyn deiliad swydd gyhoeddus nad yw'n wirioneddol ymwybodol nac yn sylweddoli maint y risg a all gael ei hachosi gan eu gweithred neu ddiffyg gweithredu. Rydym yn credu felly bod y safon o "ddihidrwydd goddrychol" yn taro'r cydbwysedd priodol.

Gweithdrefn, cwmpas a dedfrydu troseddau llygredd a thorri dyletswydd

Ym Mhennod 7 rydym yn ystyried rhai o'r goblygiadau ymarferol sy'n codi wrth weithredu'r troseddau statudol arfaethedig, gan gynnwys dull y treial, cymhwyso egwyddorion atebolrwydd troseddol, awdurdodaeth a datganoli materion, a dedfrydu.

Dull y treial

Gan fod camymddwyn mewn swydd gyhoeddus yn drosedd cyfraith gyffredin, mae'n drosedd "dditiadwy yn unig"; sy'n golygu mai dim ond mewn Llys y Goron gerbron barnwr a rheithgor y gellir delio â hi. Byddai ein troseddau newydd yn statudol, ac felly gellid eu dynodi fel troseddau "neillog"; gellid delio â hwy mewn llys ynadon neu yn Llys y Goron. Fodd bynnag, rydym yn argymell y dylai'r ddwy drosedd newydd barhau i fod yn droseddau "ditiadwy yn unig".

Atebolrwydd affeithiol

Mae atebolrwydd affeithiol yn cyfeirio at atebolrwydd troseddol am weithred rhywun arall. Gall unigolion gael eu cyhuddo fel partïon eilaidd i drosedd camymddwyn mewn swydd gyhoeddus, lle maent yn helpu, annog, cynghori, caffael cyflawniad camymddwyn gan ddeiliad swydd gyhoeddus. Ym Mhennod 7 rydym yn ystyried cymhwyso atebolrwydd affeithiol yn achos ein troseddau newydd arfaethedig ac yn argymell y dylai egwyddorion arferol cyfraith gyffredin fod yn gymwys.

6 *R v G* [2003] UKHL 50; [2004] 1 AC 1034.

Atebolrwydd cychwynnol

Bydd diffynnydd yn atebol yn droseddol am gynllwynio neu geisio cyflawni, neu annog cyflawni, trosedd sylweddol. Mae sail atebolrwydd mewn troseddau cychwynnol yn seiliedig ar gyflwr meddwl beius y diffynnydd ac mi all felly fodoli hyd yn oed os nad oes trosedd sylweddol wedi'i chyflawni. Rydym yn argymell bod egwyddorion arferol atebolrwydd cychwynnol yn gymwys yn achos ein troseddau newydd arfaethedig.

Materion awdurdodaethol

Ar y cyfan, nid yw'r gyfraith gyffredin yn ymestyn i weithredoedd a gyflawnwyd y tu allan i Gymru a Lloegr. Fodd bynnag, gellir erlyn trosedd yng Nghymru a Lloegr os yw'r ymddygiad gwaharddedig neu ei ganlyniadau'n digwydd yno, neu fod gweithgarwch sylweddol sy'n ffurfio'r drosedd yn digwydd yng Nghymru a Lloegr..

Mae rhai darpariaethau statudol hefyd wedi ehangu cwmpas cyfraith gyffredin Cymru a Lloegr i'w chymhwyso i ddosbarthiadau penodedig o bobl y tu allan i'r awdurdodaeth. Mae dau o'r dosbarthiadau hyn, gweision y Goron a phersonél y Lluoedd Arfog, wedi'u dyfarnu gan y llysoedd fel deiliaid swyddi cyhoeddus. Mae awdurdodaeth y llysoedd ar gyfer y drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus felly'n dibynnu ar statws y swydd gyhoeddus. Mae hyn yn arwain at anghysondeb rhwng gwahanol fathau o ddeiliaid swyddi cyhoeddus, o ran pa bryd y gellir eu herlyn am weithredoedd sy'n digwydd y tu allan i Gymru a Lloegr. Ni allwn weld rheswm egwyddorol pam, yng nghyd-destun ein troseddau newydd ni, y dylai graddfa awdurdodaeth alltiriogaethol gael ei gyfyngu i weision y Goron a phersonél y Lluoedd Arfog. Rydym yn argymell y dylai'r llywodraeth ystyried ymestyn awdurdodaeth y troseddau newydd i gynnwys ymddygiad deiliaid swyddi cyhoeddus mewn gwlad dramor, os byddai ymddygiad deiliaid swyddi cyhoeddus yn cyfrif fel un o'r troseddau hyn pe baent wedi'u cyflawni yng Nghymru a Lloegr.

Goblygiadau datganoli yng Nghymru

Yn dilyn pasio Deddf Cymru 2017, mae o leiaf rhai agweddau ar ein diwygiadau arfaethedig yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru. Lle Llywodraeth Cymru felly fydd ystyried goblygiadau ein hargymhellion i feysydd datganoledig, a Senedd Cymru fydd yn penderfynu a yw am roi cydsyniad i'r cynigion hynny sy'n dod o fewn ei chymhwysedd deddfwriaethol.

Cosb uchaf

Mae cosb uchaf trosedd camymddwyn mewn swydd gyhoeddus, sy'n drosedd cyfraith gyffredin, yn garchar am oes. Rydym o'r farn mai mater i'r Senedd fyddai penderfynu beth fyddai'r gosb uchaf am bob un o'r cosbau a argymhellir gennym. Ym Mhennod 7 rydym yn ystyried y cosbau uchaf am droseddau cymaradwy ac rydym wedi dod i'r casgliad y byddai cosb uchaf rhwng 10 a 14 blynedd o garchar yn briodol i'r Senedd ei ystyried ar gyfer y ddwy drosedd newydd.

Canllawiau i'r erlyniad a chydsyniad i erlyn

Ym Mhennod 8 rydym yn amlinellu canllawiau erlyn presennol Gwasanaeth Erlyn y Goron ("CPS") ar gyfer camymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Mae'r canllaw hwn yn gymorth pwysig i erlynwyr ac mae'n helpu i sicrhau y gwneir penderfyniadau cyson a phenodol. Rydym yn argymell bod y CPS yn parhau i gyhoeddi canllawiau erlyn sydd wedi'u llunio yn yr un modd yn achos ein troseddau newydd arfaethedig.

Rydym yn argymell hefyd y byddai gofyniad i gael cydsyniad cyffredinol y Cyfarwyddwr Erlyniadau Cyhoeddus ("DPP") i erlyn y troseddau arfaethedig hynny yn fesur diogelu ychwanegol gwerthfawr ac y byddai'n helpu i sicrhau cysondeb a thegwch mewn erlyniadau yn y dyfodol. Rydym yn credu y byddai'r gofyniad hwn yn helpu i sicrhau nad yw deiliaid swyddi cyhoeddus yn cael eu herlyn mewn amgylchiadau sydd â chymhelliad gwleidyddol neu sy'n flinderus, ac mae'r unig achosion y gweithredir arnynt yw rhai sy'n cyrraedd y trothwyon priodol. Dylid gallu dirprwyo gofyniad cydsyniad y DPP i Erlynwyr y Goron, er mwyn rhannu'r llwyth gwaith yn deg rhwng pob un o 14 rhanbarth y CPS yng Nghymru a Lloegr ac i osgoi ychwanegu'n ddiangen at lwyth gwaith Prif Erlynwyr y Goron.

Argymhelliad 23

Dylai cydsyniad y Cyfarwyddwr Erlyniadau Cyhoeddus (ond nid cydsyniad personol) fod yn ofyniad i erlyn y troseddau newydd arfaethedig o dorri dyletswydd mewn swydd gyhoeddus a llygredd mewn swydd gyhoeddus.

Camymddwyn rhywiol a throseddau rhywiol

Ym Mhennod 9 rydym yn ystyried a oes mathau o ymddygiad rhywiol sy'n cyfrif fel camymddwyn mewn swydd gyhoeddus a ddylai fod yn drosedd hefyd os ydynt yn cael eu cyflawni gan rai nad ydynt mewn swydd gyhoeddus.

Rydym yn ystyried hefyd yr amgylchiad lle gellid erlyn deiliad swydd gyhoeddus am gamymddwyn rhywiol o dan y drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus a gall gyfrif hefyd fel trosedd o dan Ddeddf Troseddau Rhywiol 2003. Gall amrywiaeth o droseddau – gan gynnwys trais ac ymosodiad rhywiol – fod yn gymwys os nad yw'r parti arall wedi cydsynio i'r weithred o fewn ystyr y diffiniad a geir yn adran 74 o Ddeddf Troseddau Rhywiol 2003. Fodd bynnag, mae llawer o achosion o gamymddwyn rhywiol gan ddeiliaid swyddi cyhoeddus na fydd yn cyfrif fel trosedd rywiol. Mae hyn am fod modd cyflawni camymddwyn mewn swydd gyhoeddus hyd yn oed lle mae'r parti arall wedi cydsynio o fewn ystyr adran 74.

Rydym o'r farn lle mae'r profion tystiolaethol a budd y cyhoedd ar gyfer erlyn trosedd o dan Ddeddf Troseddau Rhywiol 2003 wedi'u cyflawni, dylid bwrw ymlaen â chyhuddiad o'r fath yn ychwanegol at neu'n hytrach na'r drosedd o gamymddwyn mewn swydd gyhoeddus. Mae canllaw'r CPS yn datgan y gallai bwrw ymlaen â'r ddau gyhuddiad fod yn briodol er mwyn labelu a chosbi'n ddigonol cyfanswm y drygioni dan sylw. Lle'r CPS, sy'n gweithredu disgresiwn o ran erlyn, fydd penderfynu ar y cyhuddiadau priodol.

Yn ein papur ymgynghori buom yn ystyried a ddylai trosedd o gamymddwyn rhywiol, sy'n gymwys i ddeiliaid swyddi cyhoeddus, gael ei chreu. Ar ôl ystyried yr ymatebion i'r ymgynghoriad a gafwyd ar y mater hwn, nid ydym wedi argymell y trywydd hwn. Yn hytrach, gall camymddwyn rhywiol barhau i gael ei erlyn o dan ein trosedd newydd o lygredd.

102
Find out more at design102.co.uk
Design that makes a difference