

Bangor University

DOETHUR MEWN ATHRONIAETH

Yr Awdurdodaeth Gymreig: Dadansoddiad o Ddatblygiad a Chyfraniad Tribiwnlysoedd Cymreig i Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahân i Gymru

Pritchard, Huw

Award date:
2015

Awarding institution:
Prifysgol Bangor

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Yr Awdurdodaeth Gymreig: Dadansoddiad o Ddatblygiad a
Chyfraniad Tribiwnlysoedd Cymreig i Awdurdodaeth
Gyfreithiol ar wahân i Gymru**



PRIFYSGOL
BANGOR
UNIVERSITY

Huw Tomos Pritchard, LLB, LLM

**Thesis wedi ei gyflwyno i Brifysgol Bangor am radd
Doethuriaeth yn y Gyfraith**

Mehfin 2015

Crynodeb

Amcan yr ymchwil yw cyfrannu at y drafodaeth gyfredol ynglŷn â sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru. Drwy edrych ar y tribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru, sef y tribiwnlysoedd Cymreig, yn benodol mae modd cydnabod bod awdurdodaeth eisoes yn bodoli a bod rhai grymoedd gan Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru dros weinyddu cyfiawnder.

Mae tribiwnlysoedd yn cael eu cydnabod fel rhan bwysig o awdurdodaethau'r Deyrnas Unedig erbyn hyn. Felly, mae'r ffaith bod gan Gymru dribiwnlysoedd sy'n gweinyddu'r gyfraith ar gyfer Cymru'n unig yn arwyddocaol ac yn dangos bod awdurdodaeth Cymru a Lloegr eisoes wedi cychwyn gwahanu mewn rhai ffyrdd. Mae hynny'n gosod sail ar gyfer ystyried y grymoedd sydd gan Gymru yn barod a sut mae modd adeiladu ar y sylfaen hwnnw er mwyn datganoli grymoedd cyfiawnder pellach.

Edrychir ar ddatblygiad systemau tribiwnlysoedd datganoledig cyfatebol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon er mwyn ystyried beth yw'r anghenion a'r heriau ar gyfer datblygu systemau tebyg. Ystyrir a oes diwygiadau y gellir eu haddasu i Gymru o'r systemau hynny. Yn sgil hynny, gwneir argymhellion am faterion penodol y dylid eu diwygio er mwyn hybu datganoli cyfiawnder ymhellach i Gymru. Mae hynny'n cynnwys datblygu gwasanaethau a strwythurau gweinyddu cyfiawnder Cymreig yn ogystal â datblygiadau mwy ymarferol ynglŷn â gweinyddu cyfiawnder y gellir eu gwneud yn y tymor byr a'r tymor hir.

O ganlyniad, mae modd i'r tribiwnlysoedd Cymreig ddarparu'r sylfaen ar gyfer system gyfreithiol ar wahân ehangach i Gymru yn y dyfodol.

Cydnabyddiaethau

Hoffwn gydnabod a diolch yn fawr am y nawdd gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol i ymgymryd â'r gwaith ymchwil hwn ac i staff a chyd-fyfyrwyr y Coleg Cymraeg am eu cefnogaeth.

Rwyf yn ddiolchgar ac yn werthfawrogol o'r gefnogaeth a'r anogaeth gyson yr wyf wedi'i dderbyn gan nifer o bobl yn ystod cyfnod yr ymchwil hwn.

O fewn Prifysgol Bangor hoffwn ddiolch yn fawr i Dr Llion Jones a Mr Wyn Thomas am eu cefnogaeth.

O ran Ysgol y Gyfraith Bangor hoffwn ddiolch i Mr Dewi Llŷr Jones am ei gyngor ar gychwyn fy nghyfnod ym Mangor ac ar gychwyn yr ymchwil hwn. Mae hefyd angen cydnabod cefnogaeth cyd-fyfyrwyr a darlithwyr Bangor yn gyffredinol am eu cyngor, cyfleoedd i ennill profiad ar ymchwil o fewn yr ysgol, ac am eu cefnogaeth ac annogaeth. Hoffwn ddangos fy ngwerthfawrogiad yn arbennig i Mr Gwilym Owen, Mrs Mairwen Owen, Mrs Carys Aaron, Dr Hayley Roberts, Dr Jennifer Pritchard-Jones, Dr Alison Mawhinney, Dr Sarah Nason a'r Athro Dermot Cahill.

Mae gwerthfawrogiad arbennig am y cymorth, cefnogaeth a'r arweiniad gan Dr Osian Rees a Mr Aled Griffiths. Hoffwn hefyd gyfleu fy ngwerthfawrogiad mawr am gymorth a chefnogaeth ddi-ffael fy nheulu.

Rhestr Ddeddfwriaeth

Statudau

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 dccc.6	224, 255
Mesur Addysg (Cymru) 2009 mccc.5	218
Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 mccc.1	16, 100, 252, 253

Senedd yr Alban

Courts Reform (Scotland) Act 2014 asp.18	149, 262
Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008 asp.6	140, 291
Tribunals (Scotland) Act 2014 asp.10	25, 143, 144, 153, 262, 272, 275, 277, 278, 288, 314, 316

Senedd y Deyrnas Unedig

Adoption and Children Act 2002 c.38	243
Agriculture Act 1947 c.48	226, 228
Agricultural Holdings Act 1986 c.5	227
Caravan Sites and Control of Development Act 1960 c.62	224
Children and Families Act 2014 c.6	218
Civil Procedure Act 1997 c.12	70
Constitutional Reform Act 2005 c.4	62, 287, 294, 295, 319
Education Act 1996 c.56	16, 217, 218, 219, 220
Education Act 2002 c.32	16, 250
Equality Act 2010 c.15	218
Government of Ireland Act 1920 (10 & 11 Geo 5 Ch.67)	155
Government of Wales Act 1998 c.38	2, 4, 16, 97
Government of Wales Act 2006 c.32	1, 7, 8, 32, 97, 107, 303, 304, 320-321
Housing Act 1988 c.50	224
Housing Act 2004 c.34	222, 225
Justice (Northern Ireland) Act 2002 c.26	177, 190, 193, 201, 291-292

Land Drainage Act 1991 c.59	227, 231
Landlord and Tenant Act 1985 c.70	224
Leasehold Reform Act 1967 c.88	224
Leasehold Reform Housing & Urban Development Act 1993 c.28	224
Mental Health Act 1959 Ch.72	229
Mental Health Act 1983 c.20	229, 230
Military Service Act 1916 (5 & 6 Geo. 5 c. 104)	75
National Insurance Act 1911 (1 & 2 Geo. 5. Ch. 55)	74
National Insurance Act 1946 c.67	76
Northern Ireland Act 1998 c.47	155, 156
Northern Ireland Act 2009 c.3	178
Public Bodies Act 2011 c.24	90, 92, 108
Rent Act 1977 c.42	223, 225
School Standards and Framework Act 1998 c.31	246
Scotland Act 1998 c.46	111, 115
Traffic Management Act 2004 c.18	245
Tribunals and Inquiries Act 1958 c.66	80
Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 c.15	19, 25, 68, 70, 87, 88, 89, 94, 98, 99, 112, 116, 136, 193, 215, 257, 271, 282, 289, 292, 312, 314, 316

Is-ddeddfwriaeth

Cymru

Firefighters' Compensation Scheme (Wales) Order 2007, SI.2007/1073 (W.111)	242
Gorchymyn Cynllun Digolledu'r Diffoddwyr Tân (Cymru)(Diwygio) 2014, SI.2014/3256 (Cy.331)	242
Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd (Triwlynlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI.2007/2876 (Cy.250)	100, 214, 242, 244, 254, 286, 307, 313
Gorchymyn Cynllun Pensiwn y Diffoddwyr Tân (Cymru) 2007,	242

SI.2007/1072 (Cy.110)	
Non-Domestic Rating (Alteration of Lists and Appeals) (Wales) Regulations 2005 SI.2005/758 (Cy.63)	231
Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Unedau Cyfeirio Disgyblion)(Cymru) 2003, SI.2003/3246 (Cy.321)	250, 251
Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Ysgolion a Gynhelir)(Cymru) 2003, SI.2003/3227 (Cy.308)	250, 251
Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelu Derbynn) (Cymru) 2005, SI.2005/1398 (Cy.112)	246, 247
Rheoliadau Adolygu Penderfyniadau'n Annibynnol (Mabwysiadu a Maethu) (Cymru) 2010, SI.2010/746 (Cy.75)	243, 244
Rheoliadau Cynlluniau Gostyngiadau'r Dreth Gyngor a Gofynion Rhagnodedig (Cymru) 2013, SI.2013/3029 (Cy.301)	231
Rheoliadau'r Dreth Gyngor (Newid Rhestrau ac Apelu) (Diwygio)(Cymru) 2005, SI.2005/181 (Cy.14)	231
Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Pryderon, Cwynion ac Iawn) (Cymru) 2011, SI.2011/704 (Cy.108)	254
Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012, SI.2012/531 (Cy.83)	223, 224, 225, 285
Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) (Diwygio Rhif 2) 2014, SI.2014/2553 (Cy.247)	223
Rheoliadau Gweithdrefn Gwynion y Gwasanaethau Cymdeithasol (Cymru) 2014, SI.2014/1794 (Cy.187)	254
Rheoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru 2012 SI.2012/322 (Cy.53)	217-218, 219, 220, 282, 283, 284
Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69)	231, 234, 235, 236, 239
Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru (Cymru) (Diwygio) 2013, SI.2013/547 (Cy.59)	231
Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru (Cymru) (Diwygio) 2014, SI.2014/559 (Cy.66)	231

Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau (Gweithdrefn)(Cymru) 2004, SI.2004/681 (Cy.69)	223, 285-286
Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau (Gweithdrefn)(Diwygio)(Cymru) 2005, SI.2005/1356 (Cy.104)	223
Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau (Ffioedd)(Cymru) 2004, SI.2004/683(Cy.71)	223
Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg (Penodi) 2013, SI.2013/3139 (Cy.312)	253, 288, 289
The Council Tax Reduction Schemes (Prescribed Requirements and Default Scheme) (Wales) (Amendment) Regulations 2013, SI.2013/112 (Cy.17)	231
<u>Gogledd Iwerddon</u>	
Departments (Transfer of Functions) Order (Northern Ireland) 2011, SR 2011/44	162
<u>Y Deyrnas Unedig</u>	
Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order 1998, SI.1998/3162 (N.I.21)	178
Firemen's Pension Scheme Order 1992, SI.1992/129	242
Mental Health Review Tribunal for Wales Rules 2008, SI.2008/2705	230
National Assembly for Wales (Tansfer of Functions) Order 1999, SI.1999/672	223, 228, 231
Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013 SI.2013/2042	90
Special Educational Needs and Disability (Northern Ireland) Order 2005, SI.2005/1117 (N.I. 6)	207
The Agricultural Land Tribunal (Areas) Order 1982, SI.1982/97	226
The Agricultural Land Tribunals (Rules) Order 2007, SI.2007/3105	228, 229
The Civil Enforcement of Road Traffic Contraventions (Representations and Appeals)(Wales) Regulations 2013, SI.2013/359	245
The Northern Ireland Act 1998 (Amendment of Schedule 3)	162

Order 2010, SI 2010/977	
The Rent Assessment Committees (England and Wales) Regulations 1971, SI.1971/1065	223, 282, 285
The Tribunal Procedure (First-Tier Tribunal)(General Regulatory Chamber) Rules 2009, SI 2009/1976	175, 283
Transfer of Tribunal Functions Order 2008, SI.2008/2833	229
Transfer of Tribunal Functions Order 2013, SI.2013/1036	224, 225, 226, 227

Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol

Erthygl 6	62, 64, 65, 66, 67, 69, 125, 158, 183, 190, 222, 257, 276, 312
-----------	---

Rhestr Achosion

Cymru a Lloegr

<i>Begum v London Borough of Tower Hamlets</i> [2001] UKHL 23, [2003] 2 AC 295	65
<i>Gillies v Secretary of State for Work and Pensions</i> [2006] UKHL 2, [2006] 1 WLR 781	51
<i>R (Alconbury Developments Ltd and Others) v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions</i> [2001] UKHL 23, [2003] 2 AC 295	64
<i>R (Barclay) v Secretary of State for Justice and Lord Chancellor and Others</i> [2013] EWHC 1183 (Admin), [2014] 1 W.L.R. 415	62, 64, 66, 287, 312
<i>R (Cart) v Upper Tribunal</i> [2011] UKSC 28, [2012] 1 A.C. 663	94
<i>R.(Deepdock) v Gweinidogion Cymru</i> [2007] EWHC 3347 (admin)	281
<i>R (Watkins-Singh v Aberdare Girls' High School Governors</i> [2008] EWHC 1865 (Admin), [2008] ELR 561	250
<i>Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales</i> [2014] UKSC 43, [2014] 1 W.L.R. 2622	303, 321
<i>Re Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill</i> [2015] UKSC 3, [2015] 2 W.L.R. 481	304, 321

Yr Alban

<i>Eba v Advocate General for Scotland</i> [2011] UKSC 29, [2012] 1 A.C. 710	114
<i>Starrs v Ruxton (Procurator Fiscal)</i> (2000) JC 208	62

Llys Hawliau Dynol Ewrop

<i>Bryan v United Kingdom</i> (1996) 21 E.H.R.R. 342	64
--	----

Talfyriadau

CCGT	Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd y DU	–
FSP	Fostering Service Provider	
GIG	Gwasanaeth Iechyd Gwladol	
GLITEM	Gwasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd Ei Mawrhydi	
GTA	Gwasanaeth Thriwlynlysoedd yr Alban	
TAAAC	Thriwlynlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru	
TTAC	Thriwlynlys Tir Amaethyddol Cymru	
TAIMC	Thriwlynlys Adolygiad Iechyd Meddwl Cymru	
TEPC	Thriwlynlys Eiddo Preswyl Cymru	
TPC	Thriwlynlys Prisio Cymru	
TyG	Thriwlynlys y Gymraeg	

Cynnwys

Crynodeb.....	iv
Cydnabyddiaethau	vi
Rhestr Ddeddfwriaeth	vii
Rhestr Achosion.....	xii
Talfyriadau.....	xiii
Cyflwyniad.....	1
1. Rhesymeg y Thesis	1
2. Y Drafodaeth ynglŷn ag Awdurdodaeth Gymreig.....	3
2.1 Tribiwnlysoedd fel Rhan o'r Drafodaeth.....	13
3. Tribiwnlysoedd Cymreig.....	16
4. Methodoleg	17
4.1 Dewis Awdurdodaethau Cymharol.....	18
4.2 Ymchwil Empeiraidd	22
5. Strwythur yr Ymchwil.....	24
Pennod 1: Cyfreitheg Awdurdodaeth	28
1. Cyflwyniad.....	28
1.1 Y Cyd-destun Cymreig	28
2. Beth yw Awdurdodaeth?.....	29
3. Safbwynt Damcaniaethol	33
3.1 Cyfraith Bositif	33
3.1.1 System Gyfreithiol Hart.....	35
3.1.2 Positiffaeth Sefydliadol.....	39
3.1.3 Diffinio Sefydliad Cyfreithiol.....	42
4. Cyfraith Weinyddol	46
4.1 Cyfiawnder Gweinyddol Mewnol ac Allanol.....	48

5.	Datblygu Graddfa	52
5.1	Cysyniad Martin Shapiro	53
5.2	Graddfa Fuller.....	56
6.	Gosod Graddfa	60
6.1	Annibyniaeth Farnwrol	61
7.	Casgliad	66

Pennod 2: Datblygiad Tribiwnlysoedd a'r Cyd-destun Cyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig.....**68**

1.	Cyflwyniad	68
2.	Beth yw Tribiwnlysoedd?	68
2.1	Diffinio 'Tribiwnlys'	69
3.	Datblygiad Hanesyddol Tribiwnlysoedd yn y Deyrnas Unedig	72
3.1	Hanes Cynnar.....	72
3.2	Datblygiadau Modern	74
3.2.1	Adroddiad Donoughmore	75
3.2.2	Adroddiad Franks	77
3.2.3	Adroddiad Leggatt	81
4.	Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007	85
4.1	Gwasanaeth Tribiwnlysoedd.....	86
4.2	Y System Dribiwnlysoedd Newydd	87
4.2.1	Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.....	89
5.	Tribiwnlysoedd fel Cyrff Barnwrol	93
6.	Arwyddocâd Datganoli	95
6.1	Y Tribiwnlysoedd Cymreig	96
6.1.1	Datganoli yng Nghymru	97
6.1.2	Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru 2010.....	101

6.1.3	Diddymiad y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd.....	107
7.	Casgliad.....	110
Pennod 3: Tribiwnlysoedd Datganoledig yr Alban		111
1.	Cyflwyniad.....	111
1.1	Cefndir yr Alban	111
1.2	Ymchwil yr Alban	113
2.	Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol 2008.....	114
2.1	Tribiwnlysoedd Prydeinig.....	115
2.2	Tribiwnlysoedd yr Alban cyn-1998.....	115
2.3	Tribiwnlysoedd Datganoledig ers 1998.....	116
2.4	Annibyniaeth a Didueddrwydd.....	117
2.5	Opsiynau'r Grŵp Llywio.....	118
3.	Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol 2009.....	123
4.	Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future	129
4.1	Strwythur y System Dribiwnlysoedd.....	130
5.	Cynigion Llywodraeth yr Alban ar gyfer System Dribiwnlysoedd yr Alban.....	138
5.1	Deddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014	143
6.	Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban	145
7.	Cyngor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd yr Alban.....	149
8.	Tribiwnlysoedd Wedi eu Cadw'n Ôl.....	150
9.	Casgliad.....	153
Pennod 4: Tribiwnlysoedd Datganoledig Gogledd Iwerddon.....		155
1.	Cefndir	155
1.1	Ymchwil Gogledd Iwerddon	155

2.	Tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon	156
2.1	Datblygiadau i'r System yng Ngogledd Iwerddon	160
3.	Ymchwil McKeever a Thompson	164
3.1	Astudiaeth Defnyddwyr	165
3.2	Astudiaeth Gwmpasu	168
3.3	Argymhellion McKeever a Thompson	169
3.3.1	Strwythur Annibynnol	169
3.3.2	Apeliadau	172
3.3.3	Defnyddwyr	174
3.3.4	Cynrychiolaeth, Gweithdrefnau a Dulliau Amgen o Ddatrys Anghydfod	175
3.3.5	Arweiniad Barnwrol	177
3.3.6	Goruchwyliaeth.....	179
3.3.7	Diwygio	181
4.	Ymateb Llywodraeth Gogledd Iwerddon.....	184
4.1	Strwythur	185
4.2	Apeliadau	186
4.3	Gweithdrefnau	188
4.4	Arweiniad Barnwrol	190
4.5	Hyfforddiant.....	194
4.6	Penodiadau.....	195
4.7	Goruchwyliaeth.....	196
5.	Papur Ymgynghori ar Ddyfodol Tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon.....	197
5.1	Fframwaith.....	198
5.1.1	Tribiwnlys Newydd	198
5.2	Arweiniad Barnwrol	200
5.3	Hyfforddiant.....	202
5.4	Teitlau Aelodau.....	202

5.5	Dyrannu Barnwyr	203
5.6	Cefnogaeth Farnwrol	204
5.7	Cyngor Cyn-gwrandawriad a Chynrychiolaeth	204
5.7.1	Gwrandawiadau	205
5.7.2	Annog Datrys Anghydfodau'n Gynnar.....	206
5.8	Adolygiadau ac Apêl	208
5.9	Rheolau Gweithdrefnol.....	210
5.10	Penodiadau.....	211
5.11	Goruchwyliaeth.....	212
6.	Casgliad.....	213
	Pennod 5: Y Tribiwnlysoedd Cymreig.....	214
1.	Beth yw Tribiwnlys Cymreig?	214
2.	Yr Uned Dribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol	217
2.1	Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru	217
2.1.1	Awdurdodaeth a Swyddogaethau'r Tribiwnlys	218
2.1.2	Aelodau a Phenodiadau	219
2.1.3	Apeliadau o'r Tribiwnlys.....	220
2.1.4	Dyfodol TAAAC	220
2.2	Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru	222
2.2.1	Awdurdodaeth a Chyfrifoldebau'r Tribiwnlys	224
2.2.2	Aelodau a Phenodiadau	225
2.3	Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru	226
2.4	Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru.....	229
3.	Tribiwnlysoedd a Noddir gan Lywodraeth Cymru	231
3.1	Tribiwnlys Prisio Cymru	231
3.1.1	Awdurdodaeth a Swyddogaethau'r Tribiwnlys	231

3.1.2	Y Cytundeb Fframwaith Rheoliadol.....	233
3.1.3	Cyngor Llywodraethol y Tribiwnlys Prisio	234
3.1.4	Aelodaeth a Phenodiadau.....	235
3.1.5	Staff.....	236
3.1.6	Hyfforddiant.....	238
3.1.7	Gwrandawiadau ac Apeliadau	238
3.1.8	Dyfodol y Tribiwnlys Prisio	240
4.	Tribiwnlysoedd wedi eu Contractio Allan.....	241
4.1	Bwrdd Canolwyr Meddygol	241
4.2	Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau	242
4.3	Tribiwnlys Cosbau Traffig.....	244
5.	Tribiwnlysoedd Llywodraeth Leol.....	245
5.1	Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru	246
5.2	Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru.....	250
6.	Tribiwnlysoedd Cymreig Newydd a Datblygiadau ers Gorchymyn 2007	252
6.1	Tribiwnlys y Gymraeg	253
6.2	Cwynion o'r Gwasanaeth Iechyd a Gwasanaeth Cymdeithasol	254
7.	Y Tribiwnlysoedd Cymreig.....	255
8.	Casgliad.....	257
 Pennod 6: Datblygu'r System Dribiwnlysoedd Cymreig		259
1.	Cyflwyniad.....	259
1.1	Cymhariaeth Gychwynnol	259
2.	Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Annibynnol	260
2.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	261
2.2	Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig.....	263
2.3	Perthynas â Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi	267

3.	Ad-drefnu Tribiwnlysoedd.....	271
3.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	272
3.2	Ad-drefnu'r System Gymreig	272
4.	Apeliadau o'r Tribiwnlysoedd	278
4.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	278
4.2	Apeliadau Cymreig	279
5.	Rheoliadau.....	282
5.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	282
5.2	Cysoni Rheoliadau yng Nghymru.....	283
6.	Penodiadau	287
6.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	288
6.2	Gwella'r Broses Benodi yng Nghymru	288
7.	Arweiniad Barnwrol.....	290
7.1	Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon.....	291
7.2	Arweiniad Barnwrol yng Nghymru	292
8.	Hyfforddiant.....	295
9.	Goruchwyliaeth.....	298
10.	Materion Cyfansoddiadol.....	302
10.1	Cymhwysedd Deddfwriaethol o dan Ran 4 ac Atodlen 7 Deddf Llywodraeth Cymru 2006	303
10.2	Cymhwysedd Deddfwriaethol o dan Fodel Cadw Pwerau'n ôl.....	304
11.	Casgliad.....	307
	Casgliadau	309
1.	Oes modd Cydnabod bod gan Gymru Awdurdodaeth?.....	309
2.	Sut mae'r Tribiwnlysoedd Cymreig yn amlygu bod Awdurdodaeth Ar Wahân?	312

3. Sut all hynny gyfrannu at ddatblygu system gyfreithiol ar wahân i Gymru?.....	314
3.1 Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig.....	315
3.2 Sefydlu ‘Tribiwnlys Cymreig’	316
3.3 Apeliadau	317
3.4 Rheoliadau	317
3.5 Penodiadau.....	318
3.6 Arweiniad Barnwrol	319
3.7 Hyfforddiant.....	319
3.8 Goruchwyliaeth.....	320
3.9 Materion Cyfansoddiadol	320
4. Ymchwil Pellach.....	321
5. I Gloi.....	322
Llyfryddiaeth.....	323

Cyflwyniad

Nod yr ymchwil yw dangos bod gan Gymru eisoes awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân. Gwneir hyn drwy edrych yn arbennig ar y tribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru. Drwy hyn bydd modd gweld datblygiad elfennau o awdurdodaeth Gymreig a bydd modd ystyried sut mae cefnogi a hybu system gyfreithiol ehangach a mwy cyflawn i Gymru.

Gyda datganoli grymoedd deddfu sylfaenol i'r Cynulliad mae'r drafodaeth ynglŷn â sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru wedi tyfu. Yn dilyn ymchwiliad ac adroddiad gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru,¹ ymgynghoriad gan Lywodraeth Cymru² a chyhoeddi ail adroddiad y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru (Comisiwn Silk)³ mae'r testun hwn yn ennill ei blwyf fel pwnc cyfreithiol a gwleidyddol arwyddocaol.

1. Rhesyw y Thesis

Nid yw cyfiawnder yn faes sydd wedi ei ddatganoli i Gymru ac mae'n glir nad oedd bwriad gan Senedd Prydain i wneud hynny o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Nodwyd yn glir yn y nodiadau esboniadol:

Wales is different. It forms part of a single unified England and Wales jurisdiction with a common courts system, judges who can act throughout the two countries and lawyers who are educated and who practice in a way which does not distinguish between England and Wales. There is no intention to change this.⁴

Mae'n amlwg felly mai un awdurdodaeth yw Cymru a Lloegr. Fodd bynnag, byddai gadael y drafodaeth gyda'r datganiad hwn yn rhy 'syml a camarweiniol' yn ôl yr Ustus Hickinbottom.⁵ Nid yw'r datganiad cyffredinol hwnnw yn cymryd i ystyriaeth elfennau manylach o'r system gyfiawnder ble nad yw'r llinell o beth sydd wedi ei ddatganoli

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru* (Rhagfyr 2012); Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012).

² Llywodraeth Cymru, *Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahân ar gyfer Cymru* (Dogfen Ymgynghori, WG-15109, Mawrth 2012); Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru* (Papur Tystiolaeth, WG17658, Chwefror 2013).

³ Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014).

⁴ Nodiadau Esboniadol Deddf Llywodraeth Cymru 2006, 409 [374].

⁵ Syr Gary Hickinbottom, 'Administrative Justice in Wales: A New Dawn?' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Caerdydd, 2009).

mor glir ag y mae'r Ddeddf yn ei honni.⁶

Wrth ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig gwelir bod y llinell ddatganoli honno yn aneglur. Yn dilyn datganoli meysydd gweinyddol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 datganolwyd grymoedd gweithredol dros dribiwnlysoedd sy'n gysylltiedig â'r meysydd hynny hefyd.⁷ Erbyn hyn, mae'r grym hwnnw gan Lywodraeth Cymru ac mae hefyd gan y Cynulliad rymoedd i sefydlu tribiwnlysoedd Cymreig newydd.⁸ O ganlyniad, mae'r tribiwnlysoedd hyn yn rhai gydag awdurdodaeth Gymreig ac felly yn gallu rhoi safbwynt arwyddocaol ac unigryw o ddatblygiad awdurdodaeth Gymreig hyd yn hyn ac yn rhoi syniad o sut mae'n datblygu i'r dyfodol. Cydnabuwyd y tribiwnlysoedd hyn gan yr Arglwydd Brif Ustus fel 'yr unig lysoedd cynhenid' sydd gan Gymru.⁹

Mae'r gwahaniaeth rhwng tribiwnlysoedd Cymreig a thribiwnlysoedd eraill Cymru a Lloegr wedi tyfu'n sylweddol yn sgil adroddiad dylanwadol Syr Andrew Leggatt, *Tribunals for Users - One System, One Service*.¹⁰ Yn dilyn yr adroddiad hwnnw sefydlwyd strwythur newydd i dribiwnlysoedd Cymru a Lloegr, a rhai Prydeinig, drwy'r Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 ond nid oedd y tribiwnlysoedd datganoledig yn rhan o'r strwythur newydd hwnnw. Mae hynny'n golygu bod rhai gwahaniaethau sylfaenol rhwng tribiwnlysoedd hyd yn oed o fewn awdurdodaeth sy'n parhau'n ffurfiol unedig.

Felly, erbyn cyhoeddi datganiad mwyaf diweddar Llywodraeth Prydain mae'r datganiad gwreiddiol wedi ei leddfu rhywfaint.

Justice is not a devolved subject, but the Welsh Government plays an important role in supporting the delivery of justice services in Wales. There is a good deal of cooperation and good practice between devolved and nondevolved bodies in

⁶ D.Wincott a E.Lewis, 'Memorandum' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ28, [4.6].

⁷ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) [12]; Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI.2007/2876 (Cy.250) (diddymwyd gan Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013 SI.2013/2042); Mr Ustus Roderick Evans, 'Response to the Inquiry into the Establishment of a Separate Welsh Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 19 [2.5].

⁸ Mesur y Gymraeg 2011, Rhan 7.

⁹ Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus, 'The role of the judiciary in a rapidly changing Wales' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Caerdydd, Hydref 11, 2013).

¹⁰ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001).

Wales to ensure that those using the justice system encounter a seamless process.¹¹

Yn fwy arwyddocaol, mae'r troednodyn i'r paragraff yma'n datgan, 'some tribunals within the wider justice system are devolved'.¹² Felly, mae cydnabyddiaeth bod elfennau o gyfiawnder wedi eu datganoli ond nid yw'r Llywodraeth yn mynd mor bell a dweud bod hynny'n creu awdurdodaeth.

Caiff nodweddion awdurdodaeth eu cydnabod yn gyffredinol i gynnwys tiriogaeth ddiffiniedig, corff o gyfraith i'r diriogaeth a sefydliad cyfreithiol sydd â'r hawl i ddatgan y gyfraith o fewn y diriogaeth honno.¹³ Noda'r ymchwil hwn bod y tribiwnlysoedd Cymreig yn boddhau'r tair nodwedd yma ac felly mae modd dadlau bod awdurdodaeth ar wahân eisoes yn bodoli yng Nghymru.

Felly, mae lle i ystyried datblygiad awdurdodaeth Gymreig ac i wneud hynny yng nghyd-destun y tribiwnlysoedd yn benodol gan fod y rhain eisoes yn gyrrff barnwrol Cymreig ac yn elfen o faes cyfiawnder sydd, fel y cydnabyddir, eisoes wedi'i ddatganoli.¹⁴ Yn sgil hynny, nod yr ymchwil yw ystyried sut y mae modd cyfiawnhau bod awdurdodaeth ar wahân eisoes yn bodoli a defnyddio'r tribiwnlysoedd Cymreig i amlygu hynny. Yna, bydd modd ystyried sut mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i hynny a sut mae modd adeiladu ar hynny i sefydlu cyfundrefn gyfreithiol Gymreig gryfach.

Mae hynny'n gosod tri chwestiwn ymchwil i'w hystyried:

1. Oes modd cydnabod bod gan Gymru awdurdodaeth?
2. Sut mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn amlygu hynny?
3. Sut all hynny gyfrannu at ddatblygu system gyfreithiol ar wahân i Gymru?

2. Y Drafodaeth ynglŷn ag Awdurdodaeth Gymreig

Mae'r drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth Gymreig wedi tyfu'n sylweddol yn ystod

¹¹ HM Government, *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales* (Chwefror 2015) [2.9.2].

¹² *ibid* troednodyn 29.

¹³ Timothy Jones a Jane Williams, 'Cymru fel Awdurdodaeth' [2005] *Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru* 33, 33.

¹⁴ Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau deddfwriaethol i gryfhau Cymru* (Mawrth 2014) [10.3.2].

pymtheg mlynedd gyntaf datganoli yng Nghymru.¹⁵ Mae angen ystyried cynnydd y drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig yng nghyd-destun y datblygiadau i setliad datganoli Cymru yn fwy cyffredinol. Wrth i rymoedd mwy sylweddol gael eu datganoli i'r Cynulliad gwelwyd cynnydd yn y drafodaeth ynglŷn ag arwyddocâd hynny i'r system gyfreithiol yng Nghymru.¹⁶

Sefydlwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 1999, drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, gan gyflwyno sefydliad datganoledig i Gymru gyda grymoedd gweithredol dros 18 maes penodol megis addysg, iechyd ac amaeth.¹⁷ Rhoddodd hyn gyfle hefyd i ystyried effaith datganoli ar y system gyfreithiol yn fwy cyffredinol o dan y cysyniad o 'Cymru'r Gyfraith'.¹⁸ Yn ei hanfod roedd hyn yn gasgliad o sawl datblygiad cyfreithiol oedd yn cydnabod hunaniaeth a Chymreictod yn y system gyfreithiol unedig wrth i gyfreithiau Cymreig gynyddu.¹⁹ Mae Williams a Parry yn cyfeirio at araith Syr Roderick Evans fel sail ar gyfer cydnabod ystyr Cymru'r Gyfraith.²⁰ Yn ei araith, mae'n cyfeirio at bum nodwedd:

- (a) rhoi'n ôl i Gymru'r swyddogaethau o lunio deddfau;
- (b) datblygu yng Nghymru drefn i weinyddu holl agweddau cyfiawnder, er mwyn gwasanaethu anghenion cymdeithasol ac economaidd Cymru a'i phobl;
- (c) datblygu yng Nghymru sefydliadau a chyrrff proffesiynol a fydd yn rhoi strwythur gyrfa addas ar gyfer pobl sydd am ddilyn gyrfa yn y gyfraith neu mewn meysydd perthynol yng Nghymru;
- (ch) gwneud yn siŵr fod y gyfraith, a'r gwasanaethau cyfreithiol, o fewn cyrraedd hwylus i bobl Cymru;
- (d) datblygu trefn a fydd yn gallu ymdopi â defnyddio'r Gymraeg a'r Saesneg mor rhwydd â'i gilydd, fel bod y Gymraeg a'r Saesneg yn cael eu trin yn gyfartal wrth weinyddu cyfiawnder yng Nghymru.²¹

¹⁵ Un rheswm am hynny, yn ôl Jones a Williams, yw mai 'melancolaid' oedd llawer o'r llyfryddiaeth am ddatganoli yng Nghymru ar y pryd. Jones & Williams 2005 (n 13) 34.

¹⁶ R.Gwynedd Parry, *Cymru'r Gyfraith* (GPC, 2012) 148.

¹⁷ Gweler, R Rawlings, *Delineating Wales* (GPC, 2003).

¹⁸ Mr Justice Thomas, 'Legal Wales: Its Modern Origins and its Role after Devolution: National Identity, the Welsh Language and Parochialism' yn Watkin, TG. (Gol.) *Legal Wales: Its Past, Its Future* (Cymdeithas Hanes Cyfraith Cymry, Cyfrol I, 2001); Jane Williams, 'Legal Wales' yn John Osmond & J.Barry Jones, *Birth of Welsh Democracy: The First Term of the National Assembly for Wales* (IWA a WGC, 2003) 291.

¹⁹ Rawlings 2003 (n 17) 458.

²⁰ R.Gwynedd Parry 2012 (n 16) 145; Jane Williams, 'Legal Wales' yn John Osmond & J.Barry Jones, *Birth of Welsh Democracy: The First Term of the National Assembly for Wales* (IWA WGC, 2003) 291-292.

²¹ Syr Roderick Evans, 'Darlith Yr Arglwydd Morris' (Aberystwyth 2002) gweler Jane Williams, 'Legal Wales' yn John Osmond & J.Barry Jones, *Birth of Welsh Democracy: The First Term of the National*

Yn arwyddocaol, nid yw'n cyfeirio'n uniongyrchol at sefydlu awdurdodaeth Gymreig ond mae'n rhestr uchelgeisiol o ystyried setliad datganoli Cymru ar y pryd. Yn hytrach, gellir dadlau mai ystyriaethau ar gyfer elfennau mwy ymarferol sydd yma nac ystyriaethau ar gyfer sefydlu awdurdodaeth yn unig. Er y gellir cynnwys ystyriaeth o awdurdodaeth o fewn yr ail nodwedd fel rhan o drefn i 'weinyddu holl agweddau cyfiawnder' mae'n bell o fod yn ddadl glir o blaid sefydlu awdurdodaeth ar wahân.

Cafwyd datblygiadau gwleidyddol pellach yn fuan ym mywyd y Cynulliad drwy adroddiad Comisiwn Richard ond ni roddwyd sylw uniongyrchol i ddatblygiad y system gyfreithiol yng Nghymru gan yr adroddiad hwnnw.²² Er hynny, fe wnaed rhai sylwadau oedd yn cydnabod bod statws cyfreithiol yn dechrau cael ei gydnabod yn sgil y statws gwleidyddol newydd.²³ Yn sgil yr esblygiad yng 'Nghymru'r Gyfraith' gwelwyd manteision i ddatganoli elfennau pellach o'r system gyfreithiol. Er enghraifft, materion megis dod a sefydliadau'n agosach at y bobl, gwella effeithlonrwydd llysoedd a thribiwnlysoedd, gwella arbenigedd proffesiynol a defnydd yr iaith Gymraeg.²⁴ Roedd y Comisiwn hefyd o'r farn petai ei argymhellion o roi grymoedd deddfwriaethol sylfaenol i'r Cynulliad yn cael eu gweithredu yna byddai modd ehangu ar hynny.

Dengys y dystiolaeth fod y broses o ddatganoli gwleidyddol wedi cryfhau'n sylweddol y momentwm ar gyfer creu strwythurau cyfreithiol ar lefel Cymru gyfan. Byddai datganoli pwerau sylfaenol yn gwneud hyn hyd yn oed yn gryfach.²⁵

Yn fuan wedi hynny symudodd Williams a Jones y drafodaeth yn ei flaen i gyfeiriad awdurdodaeth Gymreig yn fwy penodol yn eu herthygl, 'Cymru fel Awdurdodaeth'.²⁶ Gellir gweld gwreiddiau'r ymchwil yma yng ngwaith blaenorol Williams ond gyda chanolbwynt fwy ar y gyfundrefn gyfreithiol ei hun y tro hwn. Mae erthygl Jones a Williams yn arwyddocaol am gydnabod 'ymddangosiad system gyfreithiol

Assembly for Wales (IWA a WGC, 2003) 291; Syr Roderick Evans, *Cymru'r Gyfraith – Camu mlaen* (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru Abertawe, 2006) fel y dyfynnir yn R.Gwynedd Parry, *Cymru'r Gyfraith* (GPC, 2012) 145; Mr Ustus Roderick Evans a'r Athro Iwan Davies, 'The Implications for the Court and Tribunal System of an Increase in Powers' (Comisiwn Richard, 2003) <<http://www.comisiwnrichard.gov.uk/content/events/lawsociety/revans-idavies-w.htm>> cyrchwyd 19 Mawrth 2013.

²² Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad Comisiwn Richard* (Gwanwyn, 2004).

²³ *ibid* 193-194.

²⁴ *ibid* 194.

²⁵ *ibid* 194.

²⁶ Timothy Jones & Jane Williams, 'Cymru fel Awdurdodaeth' [2005] Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru 33; Timothy Jones & Jane Williams, 'Wales as a Jurisdiction' [2004] PL 78.

ddatganoledig'.²⁷

Tanlinellir yn yr erthygl honno bod gan Gymru agweddau o gyfundrefn gyfreithiol sydd wedi datblygu yn dilyn datganoli ond hefyd wedi bod yn bresennol cyn datganoli ac yn dilyn y Ddeddf Uno 1536.²⁸ Hyd yn oed pan oedd cyfundrefn gyfreithiol Cymru a Lloegr ar ei gryfaf roedd dal cydnabyddiaeth, i raddau, i hunaniaeth Gymreig o fewn y gyfundrefn.²⁹ Er enghraifft, roedd hyn fwyaf clir drwy awdurdodaeth llysoedd y Sesiwn Fawr hyd eu diddymiad drwy Ddeddf Tymhorau'r Gyfraith 1830.³⁰ Er mai cyfraith Lloegr oedd yn cael ei gymhwyso a Saesneg oedd iaith y llysoedd hyn roedd amryw o wahaniaethau o ran eu trefniant yng Nghymru.³¹ Felly, er bod system gyfreithiol unedig yn bodoli ers 1536 dywed Jones fod hyn yn fwy o 'bropaganda' nag 'realiti' gan gydnabod bod gwahaniaethau ac anghysondeb wedi bod yn rhan gyson o'r system gyfreithiol unedig.³²

Nodwedd sy'n amlygu'r hunaniaeth hwnnw yw'r ffaith bod cyfreithiau unigryw i Gymru wedi bodoli ac felly gellir dadlau bod corff o gyfraith Gymreig yn darparu elfen o hunaniaeth i Gymru o fewn y gyfundrefn unedig.³³ Mae Jones a Williams yn ofalus i beidio gor-ddefnyddio'r pwynt yma gan nad oedd llawer o wahaniaeth yn y gyfraith rhwng Cymru a Lloegr ar y pryd.³⁴ Er hynny, roedd gwahaniaeth yn sylwedd y gyfraith rhwng Cymru a Lloegr a datblygiad cyfreithiau Gymreig yn nodwedd oedd yn destun diddordeb ar y pryd. Felly, yn y cyd-destun hwn y cafodd hunaniaeth gyfreithiol ac awdurdodaeth ei gydnabod yn y cyfnod hwn yn hytrach na datblygiad awdurdodaeth sefydliadol.³⁵

Particularly in view of the developments since 1998, it is suggested that the identity of Wales, and the concept of separate law for Wales, is sufficiently well

²⁷ Jones & Williams 2005 (n 13) 52.

²⁸ *ibid* 48; Nid nod yr ymchwil hwn yw rhoi cefndir hanesyddol awdurdodaeth Gymreig tu hwnt i awdurdodaeth fodern yn dilyn datganoli yn 1998. Am fanylion pellach gweler TG Watkin, *The Legal History of Wales* (GPC, 2007), Mr Justice Thomas, 'Legal Wales: Its Modern Origins and its Role after Devolution: National Identity, the Welsh Language and Parochialism' yn Watkin, TG. (Gol.) *Legal Wales: Its Past, Its Future* (Cymdeithas Hanes Cyfraith Cymru, Cyfrol I, 2001), R.Gwynedd Parry, *Cymru'r Gyfraith* (GPC, 2012).

²⁹ Jones & Williams (n 13) 38.

³⁰ *ibid* 48; Thomas Glyn Watkin, *The Legal History of Wales* (Gwasg Prifysgol Cymru, 2007) 145.

³¹ Thomas Glyn Watkin, *The Legal History of Wales* (Gwasg Prifysgol Cymru, 2007) 146.

³² Timothy H. Jones, *Wales, Devolution and Sovereignty* [2012] 33(2) Statute Law Review 151, 159.

³³ Jones & Williams 2005 (n 13) 38; TH Jones, JH Turnbull. & JM Williams 'The Law of Wales or the Law of England and Wales?' [2005] Statute Law Review 135.

³⁴ Jones & Williams 2005 (n 13) 38.

³⁵ TH Jones, JH Turnbull & JM Williams 'The Law of Wales or the Law of England and Wales?' [2005] Statute Law Review 135.

authenticated for it now to be acknowledged that the body of law which exists for Wales can be denominated as the law of Wales. This in turn must give Wales the status of a 'jurisdiction', at least so far as to allow an Act of Parliament which applied only to Wales to acknowledge this³⁶

Er bod awdurdodaeth yn y cyd-destun yma'n cael ei osod ar y gyfraith Gymreig ceir hefyd ystyriaeth o'r gyfundrefn gyfreithiol yng Nghymru.³⁷ Er enghraifft, trafodir datblygiad hanesyddol y llysoedd yng Nghymru, datblygiad y cysyniad o Gymru'r Gyfraith a datblygiadau gweinyddol y cyfnod sy'n ymateb i ddatganoli.³⁸ Er hynny, nid oes sylw i arwyddocâd y tribiwnlysoedd Cymreig er bod y rhain yn bodoli ar y pryd.

Gyda datblygiad pellach i rymoedd datganoli yng Nghymru, drwy ymddeddfiad Deddf Llywodraeth Cymru 2006,³⁹ rhoddwyd ysgogiad i ystyried y cwestiwn o awdurdodaeth Gymreig yn fwy difrifol. Er enghraifft, trodd Carwyn Jones, oedd yn Gwnsler Cyffredinol ar y pryd, ei sylw at ddatblygiad ehangach yr awdurdodaeth.

Serch hynny, os gwelir sefyllfa lle bydd y Cynulliad yn gallu arfer pwerau deddfu sylfaenol, mae'n anochel, yn fy marn i, y bydd yn rhaid cynnal trafodaeth ynghylch a ddylid cadw yn awdurdodaeth sengl ar gyfer Cymru a Lloegr ai peidio. Ni wn am unrhyw le arall yn y byd lle mae gan ddeddfwrfa bwerau deddfu, ond lle nad oes ganddi awdurdodaeth diriogaethol gysylltiedig.⁴⁰

Gosododd hyn y cwestiwn ynglŷn ag awdurdodaeth Gymreig ar lefel llawer uwch na fu'r drafodaeth o'r blaen. Er hynny, pan gyhoeddwyd adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan yn 2009, oedd yn ystyried ymestyn grymoedd y Cynulliad ymhellach drwy symud i Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ni roddwyd blaenoriaeth arbennig i awdurdodaeth ar wahân.

Felly er ei bod yn hanfodol bod strwythurau cyfreithiol yng Nghymru yn datblygu wrth i ddatganoli gwleidyddol ddatblygu a bod y gallu a'r adnoddau cyfreithiol yn cael eu hatgyfnerthu, nid oes angen ystyried awdurdodaeth ar wahân i Gymru ar hyn o bryd mewn perthynas â datblygu'r model democratiaid [sic.] yng Nghymru ymhellach. Ond wrth i fwy a mwy o ddeddfwriaeth gael ei gwneud yng Nghymru dros amser, bydd y ddadl dros awdurdodaeth ar wahân

³⁶ *ibid* 142-143.

³⁷ Jones & Williams 2005 (n 13) 48.

³⁸ *ibid* 49-50.

³⁹ Swyddfa Cymru, *Trefn Lywodraethu Well i Gymru* (Mehffin 2005); Richard Rawlings, 'Hastening slowly: the next phase of Welsh devolution' [2005] PL 824; Alan Trench, 'Legislative Comment: The Government of Wales Act 2006: the next steps on devolution for Wales' [2006] PL 687; Ann Sherlock, 'A New Devolution Settlement for Wales' [2008] 14(3) *European Public Law* 297.

⁴⁰ Carwyn Jones AC, 'Y Gyfraith yng Nghymru: Y Ddeng Mlynedd Nesaf' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru Caerdydd a'r Cylch, 2008) 14-15.

yn cryfhau.⁴¹

Felly, rhoddir pwyslais ar y berthynas rhwng cynnydd yn y cyfreithiau Cymreig fel cyfiawnhad ar gyfer datblygu'r awdurdodaeth. Roedd gallu'r Cynulliad i ddatblygu cyfreithiau unigryw i Gymru yn cynyddu ond nid oedd hynny wedi tyfu'n ddigonol i roi sylw mwy brys i'r cwestiwn o awdurdodaeth ar wahân ar y pryd. Er hynny, roedd symud i Ran 4 o Ddeddf 2006, yn dilyn refferendwm o blaid hynny, yn ysgogiad arall i godi'r cwestiwn ynglŷn â'r awdurdodaeth ymhellach.

Yn dilyn symud i rymoedd deddfu sylfaenol, o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, cynhaliwyd ymchwiliad gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad yn 2012 ar awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru.⁴² Roedd cylch gorchwyl yr ymchwiliad hwn yn eithaf eang gan gynnwys beth yw ystyr awdurdodaeth, manteision a rhwystrau cyflwyno awdurdodaeth, goblygiadau ymarferol cyflwyno awdurdodaeth a chymariaethau ag awdurdodaethau bychain eraill.⁴³ Ni ddaethant i gasgliad clir ynglŷn ag os oedd awdurdodaeth yn bodoli neu beidio ond roeddent o'r farn bod lle i gryfhau hunaniaeth gyfreithiol yng Nghymru yn debyg i gasgliad adroddiadau'r gorffennol ac yn gyson â datblygiad Cymru'r Gyfraith ers dechrau datganoli. O ganlyniad, un o argymhellion y pwyllgor oedd:

O'r dystiolaeth a gafwyd, credwn fod hunaniaeth gyfreithiol Gymreig yn cryfhau p'un a oes angen awdurdodaeth ar wahân ai peidio. O ganlyniad i hyn, credwn y dylid gwneud newidiadau o fewn model unedig presennol Cymru a Lloegr i sicrhau ei fod yn adlewyrchu'r hunaniaeth gyfreithiol hon sy'n dod i'r amlwg ac yn ei chydabod.⁴⁴

Nodwedd siomedig yn adroddiad terfynol y pwyllgor oedd y diffyg sylw i'r tribiwnlysoedd Cymreig yn y cyd-destun hwn. Tynnwyd sefyllfa'r tribiwnlysoedd i sylw'r pwyllgor gan sawl ymateb i'r ymgynghoriad. Er enghraifft, yn eu tystiolaeth i'r pwyllgor, nododd Cymdeithas y Cyfreithwyr yng Nghymru bod y tribiwnlysoedd Cymreig eisoes yn amlygu'r manteision a'r anfanteision o system ar wahân.⁴⁵ Yn

⁴¹ Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (Tachwedd 2009) [3.9.22].

⁴² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru* (Rhagfyr 2012); David Melding, 'Foreword: Issue on Welsh Devolution' [2012] 33(2) Statute Law Review 97.

⁴³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru* (Rhagfyr 2012) [6].

⁴⁴ *ibid* 4.

⁴⁵ Cymdeithas y Cyfreithwyr, 'Wales: Separate Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ21, [B.2]; Hefyd gweler, Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, 'Submission of the Welsh Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council to the inquiry on the creation of a separate Welsh jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 8 [1].

ogystal, mae Lewis a Wincott yn eu hymateb yn nodi bod modd dadlau bod ‘awdurdodaeth Gymreig eisoes yn bodoli’ gan fod sefydliadau, fel y tribiwnlysoedd Cymreig, gydag awdurdodaeth dros achosion Cymreig, ac nid oes rheswm pam na all hynny gynyddu yn y dyfodol.⁴⁶ Fel yr unig enghraifft o gyrff sy’n cymhwyso’r gyfraith yng Nghymru’n unig, ac felly yn meddu ar awdurdodaeth Gymreig yn unig, mae’r tribiwnlysoedd hyn yn haeddu sylw pellach. Fel nodwyd gan Roderick Evans i’r ymchwiliad, mae hyn eisoes yn egin awdurdodaeth:

The National Assembly/Welsh Government is responsible for over a dozen tribunals and has the power to create further tribunals. Although appeals from these tribunals feed into the wider England and Wales appellate structures, the Assembly’s responsibility for these tribunals and its ability to pass primary legislation enable one to say that Wales already has an embryonic jurisdiction which will develop as the Assembly acquires more powers, creates more laws which are different from those which apply in England and establishes more tribunals.⁴⁷

Er hynny, ni adlewyrchodd yr adroddiad terfynol sefyllfa unigryw ac arwyddocaol y tribiwnlysoedd Cymreig ar gyfer dangos elfennau o awdurdodaeth ar wahân sydd eisoes yn bodoli.

Yn ystod yr un cyfnod yn 2012 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad ar awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân.⁴⁸ Cafodd hyn ei wneud yng nghyd-destun ymchwiliad ail ran Comisiwn Silk ar agweddau cyfansoddiadol datganoli yng Nghymru a’r posibilrwydd o ddatganoli grymoedd pellach.⁴⁹ Fel ymchwiliad y Cynulliad roedd yr ymgynghoriad hwn yn eithaf eang a chyffredinol drwy chwilio am ymatebion ynglŷn â diffinio beth yw ystyr awdurdodaeth ar wahân, beth fyddai’n rhan ohono a beth fyddai canlyniadau, manteisiol ac anfanteisiol, sefydlu awdurdodaeth ar wahân.⁵⁰ Ceir cyfeiriad at y tribiwnlysoedd Cymreig gyda chydabyddiaeth bod gan Lywodraeth Cymru rhai cyfrifoldebau gweinyddu cyfiawnder yn y maes hwnnw.⁵¹

Cyfrannodd yr ymatebion yr ymgynghoriad i ymateb y Llywodraeth i Gomisiwn Silk

⁴⁶ Wincott & Lewis 2012 (n 6) [3.6].

⁴⁷ Mr Ustus Roderick Evans, ‘Response to the Inquiry into the Establishment of a Separate Welsh Jurisdiction’ yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i’r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 19 [2.5].

⁴⁸ Llywodraeth Cymru, *Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahân ar gyfer Cymru* (Dogfen Ymgynghori, WG-15109, Mawrth 2012).

⁴⁹ *ibid* Rhagarweiniad.

⁵⁰ *ibid* 1-2.

⁵¹ *ibid* 4; Theodore Huckle CF, ‘SLS Centenary Lecture 2012’ [2013] (46) *The Reporter* (SLS) 5, 9.

yn 2013.⁵² Barn y Llywodraeth oedd mai datblygiad tymor hir fyddai sefydlu awdurdodaeth ar wahân i Gymru ond y byddai modd cymryd camau, megis trosglwyddo grymoedd deddfwriaethol dros gyfiawnder gweinyddol, yn y cyfamser.

Er na fyddai'n briodol sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân ar gyfer Cymru yn awr, mae datblygiad o'r fath yn debygol iawn yn y tymor hwy a gellir cymryd camau a fyddai'n helpu i hwyluso'r trosglwyddiad i awdurdodaeth o'r fath yn y man... Dylai fod gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer materion sy'n ymwneud â Chyfiawnder Gweinyddol o fewn meysydd cymhwysedd datganoledig, a dylai'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru gyda'i gilydd gael pwerau sy'n galluogi creu cydlyniant mewn perthynas â Chyfiawnder Gweinyddol datganoledig yng Nghymru.⁵³

Felly, ar un llaw, mae cydnabyddiaeth bod angen cynnyddu cymhwysedd deddfwriaethol dros gyfiawnder gweinyddol. Fodd bynnag, maent yn gweld hynny fel mater o weinyddiaeth gyhoeddus yn hytrach nag fel rhan uniongyrchol o'r ddadl dros awdurdodaeth.⁵⁴ Mae'r drafodaeth ar awdurdodaeth i Gymru gan y Llywodraeth yn ddibynnol ar ddatganoli cyfiawnder troseddol ac yna datganoli trefniadau gweinyddu cyfiawnder fel y llysoedd.⁵⁵ Nid oedd y llywodraeth o'r farn y dylai ofyn am y grymoedd hynny ar y funud ac felly mae sefydlu awdurdodaeth, yn ôl y Llywodraeth, yn amcan hirdymor.⁵⁶ Yn y cyfamser, byddai modd cymryd camau paratoadol ar gyfer ehangu'r ddarpariaeth a'r hunaniaeth gyfreithiol yng Nghymru drwy gamau megis sefydlu swyddfa i'r Llys Apêl ac adrannau eraill o'r Uchel Lys, fel yr oedd eisoes wedi'i wneud i'r Llys Gweinyddol.⁵⁷

Nododd y Llywodraeth ei ymrwymiad i ddatblygu'r tribiwnlysoedd Cymreig ond fe wneir hynny fel rhan o'r ddadl i esblygu'r hunaniaeth gyfreithiol yng Nghymru a ni phwysleisir awdurdodaeth Gymreig gyfredol y tribiwnlysoedd. Yn sgil hynny mae'r llywodraeth o'r farn y 'byddai'n ddymunol' i roi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad am faterion cyfiawnder gweinyddol.⁵⁸

Yn y cyfamser, er yr ymateb honno i Gomisiwn Silk, roedd y Llywodraeth wedi cychwyn diwygio'r tribiwnlysoedd Cymreig o fewn eu grymoedd cyfredol. Gwnaed

⁵² Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru* (Papur Tystiolaeth, WG17658, Chwefror 2013).

⁵³ *ibid* 2-3.

⁵⁴ *ibid* 11.

⁵⁵ *ibid* 16.

⁵⁶ *ibid* 2, [16], [23].

⁵⁷ *ibid* [19].

⁵⁸ *ibid* [20].

hynny drwy ddilyn adolygiad o'r tribiwnlysoedd datganoledig oedd eisoes wedi'i gynnal gan Bwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.⁵⁹

Ein nod hirdymor yw datblygu system gydlynol o dribiwnlysoedd yng Nghymru i wrando ar apeliadau ar bob mater yn y meysydd datganoledig. Hefyd mae posibilrwydd o ehangu'r system tribiwnlysoedd yng Nghymru naill ai drwy roi awdurdodaeth newydd i dribiwnlysoedd presennol neu sefydlu tribiwnlysoedd newydd i wrando ar apeliadau ynghylch materion sy'n ymwneud â meysydd datganoledig.⁶⁰

Roedd gwendidau'r system bresennol yn arwain at orfod gosod awdurdodaethau newydd ar y Tribiwnlys Haen gyntaf yn hytrach nag ar gyrrff Cymreig ac nid oedd y llywodraeth yn credu bod hynny'n ffordd dderbyniol i barhau.⁶¹ Hefyd, mae ymateb y llywodraeth yn nodi bod anghysondebau yn sgil y setliad datganoli yn achosi trafferthion wrth geisio creu system gydlynol i'r tribiwnlysoedd. Er enghraifft, er bod gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb i ariannu a chynnal rhai tribiwnlysoedd mae cyfrifoldebau eraill yn cael eu rhannu â'r Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol sy'n golygu nad oes gan Lywodraeth Cymru rheolaeth lwyr o bob tribiwnlys Cymreig.⁶² Felly, mae'n dadlau o blaid datganoli bellach yn y maes hwn.

Gan fod y tribiwnlysoedd hyn yn gweithredu yn y meysydd datganoledig gan fwyaf, ymddengys nad oes rheswm pam na ddylid rhoi cymhwysedd gweithredol llawn i Weinidogion Cymru mewn perthynas â nhw. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod achos cryf dros geisio trosglwyddo'r swyddogaethau hyn. Gwahodddwn y Comisiwn i argymhell yn briodol.⁶³

Awgrymodd Llywodraeth Prydain yn yr un modd y dylai'r Comisiwn ystyried y berthynas rhwng tribiwnlysoedd datganoledig a'r rhai Prydeinig gan nad yw'r tribiwnlysoedd Cymreig wedi eu diwygio ac felly ddim â'r un nodweddion â'r tribiwnlysoedd Prydeinig.⁶⁴ Fodd bynnag, nid ydynt yn cydnabod hynny fel awdurdodaeth ar wahân gan bwysleisio mai system unedig sydd dal yn bodoli.⁶⁵ Nid yw hynny'n pwysleisio pwysigrwydd y tribiwnlysoedd Cymreig yn ddigonol.

Yn ail adroddiad Comisiwn Silk, a gyhoeddwyd yn 2014, fe geir ystyriaeth ddefnyddiol

⁵⁹ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010)

⁶⁰ Llywodraeth Cymru, Tystiolaeth i Gomisiwn Silk 2013 (n 52) [20].

⁶¹ *ibid* [20].

⁶² *ibid* [21].

⁶³ *ibid* [21].

⁶⁴ HM Government, *UK Government's Evidence to the Commission on Devolution in Wales Part II: The Welsh Devolution Settlement* (2013) [13.27].

⁶⁵ *ibid* [13.4].

o'r system gyfiawnder yng Nghymru. Nodweddd arwyddocaol o ymdriniaeth Silk yw bod mwy o ofal yma ynglŷn â'r defnydd o'r termau 'awdurdodaeth' a 'cyfiawnder' mewn cyd-destun mwy cywir. Er enghraifft, noda Silk nad yw 'cyfiawnder' wedi'i ddatganoli oni bai am y tribiwnlysoedd datganoledig.⁶⁶ Yn sgil hynny, mae modd cyfeirio ac ystyried datganoli gwahanol elfennau o'r system gyfiawnder heb gael eu dal gyda defnydd anghyson o'r term awdurdodaeth. Yr her yn adroddiad Pwyllgor y Cynulliad ac yn ymateb Llywodraeth Cymru oedd bod awdurdodaeth wedi dod yn fantell i nifer o ystyriaethau gan gynnwys y prif strwythur llysoedd, cyfiawnder sifil a troseddol, hyfforddiant cyfreithiol, comisiwn y gyfraith i Gymru a nifer o agweddau eraill. Mae hynny'n ddefnydd camarweiniol o'r term 'awdurdodaeth' fel y diffiniwyd gan Jones a Williams yn gynharach. Mae hynny'n ychwanegu at system gymhleth ble nad yw'r linnell ddatganoledig yn glir pob tro. Mae'r paragraff hon gan Gomisiwn Silk yn dal cymhlethdod y sefyllfa:

Nid oes gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol ym maes cyfiawnder, ac nid oes gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol sy'n uniongyrchol gysylltiedig â'r system cyfiawnder. Fodd bynnag, gall Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru greu troseddau yng Nghymru neu greu cyfraith yng Nghymru sy'n wahanol i'r gyfraith yn Lloegr mewn ffyrdd eraill. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol hefyd yng nghyswllt tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli.⁶⁷

Felly, er nad yw cyfiawnder wedi'i ddatganoli yn gyffredinol, mae rhai elfennau cyfiawnder wedi eu datganoli. Er y cymhlethdod hwnnw nodweddd bwysig y paragraff hwn yw nad yw'n cyfeirio at awdurdodaeth. Mae hynny'n dangos cam ymlaen yn y drafodaeth o ystyried 'awdurdodaeth' fel term sy'n cynnwys pob elfen o gyfiawnder yng Nghymru. Mae Silk yn llwyddo i ddatgysylltu elfennau gwahanol o gyfiawnder ac ystyried eu harwyddocâd a'u datblygiad ar wahân. Yn sgil hynny, mae'n gallu nodi na fyddai rhoi cymhwysedd deddfwriaethol ehangach i'r Cynulliad o reidrwydd yn arwain at yr angen am awdurdodaeth ar wahân ond y byddai modd ystyried pa elfennau o gyfiawnder y dylid eu cadw'n ôl neu eu datganoli o dan fodel datganoli newydd.⁶⁸

Mae 'awdurdodaeth', fel y gwelir ym mhennod un o'r ymchwil hwn, yn rhywbeth sydd angen ei ddatgysylltu oddi wrth ystyriaethau ehangach o gyfiawnder ond nid oedd hynny wedi'i wneud yn llwyddiannus gan y Cynulliad na'r Llywodraeth. Mae ystyried

⁶⁶ Comisiwn Silk 2014 (n 14) [10.3.2].

⁶⁷ *ibid* [10.3.3].

⁶⁸ *ibid* [4.4.10], [4.6.8].

elfennau o gyfiawnder ar wahân, fel y gwneir gan Silk, yn caniatáu datblygu dadl gliriach gan fod modd trafod elfennau gwahanol o gyfiawnder ar deilyngdod eu hunain ac i ystyried awdurdodaeth yn ei gyd-destun cywir.

Yn fwy cyffredinol, mae datganoli'r system gyfiawnder yn fater y mae Comisiwn Silk wedi ei danlinellu fel un sydd angen sylw pellach dros y ddegawd nesaf:

Mae dadl hefyd o blaid datganoli rhagor ar system weinyddol y llysoedd a'r farnwriaeth, yn enwedig wrth i gyfraith Cymru ddatblygu a dylid adolygu'r ddadl ynghylch datganoli deddfwriaethol o fewn deng mlynedd.⁶⁹

O ganlyniad, mae nifer o sylwebwyr wedi tanlinellu'r angen i gynllunio ar gyfer awdurdodaeth Gymreig. Byddai methu gwneud hynny, yn ôl Roderick Evans, yn arwain at gyfnod o 'ansicrwydd'.⁷⁰ Mae ystyried pa rymoedd sydd gan y Llywodraeth a'r Cynulliad yn y maes yma eisoes yn hanfodol ar gyfer gweld sut mae modd adeiladu ar hynny dros y ddegawd nesaf.

2.1 Tribiwnlysoedd fel Rhan o'r Drafodaeth

Man cychwyn ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig yw gyda'r *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* a gynhaliwyd gan Bwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn 2010.⁷¹ Hwn yw'r ymchwil cyntaf sy'n ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig yn benodol.⁷² Cynhaliodd y Pwyllgor arolwg o'r holl dribiwnlysoedd oedd o dan eu cyfrifoldeb a rhai eraill oedd ag awdurdodaeth benodol yng Nghymru.⁷³ Nod yr arolwg oedd casglu data ynglŷn â nifer yr achosion, cyllidebau, gwybodaeth i ddefnyddwyr a defnydd o'r Gymraeg.⁷⁴

Casgliad yr Adolygiad oedd bod y tribiwnlysoedd wedi datblygu mewn ffordd *ad hoc* a darniog.⁷⁵ Yn sgil hynny gwnaed argymhellion craidd oedd yn ymateb i'r problemau mwyaf sylfaenol megis annibyniaeth a didueddrwydd y tribiwnlysoedd, cyfrifoldeb y Llywodraeth, ad-drefnu'r tribiwnlysoedd, a chyfathrebu rhwng barnwriaeth y

⁶⁹ *ibid* [10.4.4];

⁷⁰ Roderick Evans U, Ymateb i Ymchwiliad y Cynulliad 2012 (n 47) [4.4].

⁷¹ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010).

⁷² Awgrymwyd yn y Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol ym Mangor (13 Chwefror 2015) nad oedd Llywodraeth Cymru yn gwybod faint o dribiwnlysoedd oedd o dan eu gofal nes i'r Adolygiad hwn gael ei gyflawni.

⁷³ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 71) [6]-[7], [23].

⁷⁴ *ibid* [23].

⁷⁵ *ibid* 2.

tribiwnlysoedd.⁷⁶ Roedd argymhellion eraill yr oedd angen eu hystyried yn ogystal megis cyngor i ddefnyddwyr, gweithdrefnau, a hyfforddi ac arfarnu.⁷⁷ Mae'r Adolygiad hwn yn hanfodol gan ei fod yn gosod cynllun i Lywodraeth Cymru ynglŷn â sut i wella'r system driwiwnlysoedd Cymreig sydd o fewn eu cyfrifoldebau.

Nid yw'r Adolygiad yn rhoi unrhyw sylwadau ynglŷn ag arwyddocâd y triwiwnlysoedd fel rhan o awdurdodaeth Gymreig. Yn hytrach, mae Pwyllgor Cymru'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwiwnlysoedd wedi bod yn awyddus i beidio rhoi barn am y cysylltiad hwnnw.

This submission notes that although responsibility for the administration of justice is not a devolved matter, in fact Wales does have competence to create and determine legal rights and entitlements under the umbrella of administrative justice. As part of this, Wales has responsibility for the administration of a number of judicial redress mechanisms, such as certain tribunals...The submission does not contain a view as to whether Wales needs its own jurisdiction, but suggests that the need for Wales-only redress mechanisms is likely to increase over time, and that Wales must have in place the appropriate strategy and institutions to handle administrative justice fairly and efficiently.⁷⁸

Cafwyd mwy o gydnabyddiaeth i'r triwiwnlysoedd Cymreig yn dilyn yr Adroddiad. Er enghraifft, rhoddwyd sylw penodol iddynt gan Syr David Lloyd Jones mewn araith yn 2010.⁷⁹ Yno mae'n cydnabod gwaith yr Adolygiad gan Bwyllgor Cymru ac yn ategu at y pryder o ddiffyg annibyniaeth oddi wrth adrannau'r llywodraeth.⁸⁰ Ni wnaeth sylw ynglŷn ag arwyddocad hynny i'r cwestiwn ynglŷn ag awdurdodaeth Gymreig.

O ran triwiwnlysoedd yn benodol mae Silk yn cadarnhau mai Gweinidogion Cymru ddylai barhau i fod yr awdurdod cyfrifol ar gyfer y triwiwnlysoedd datganoledig.⁸¹ Yn sgil hynny, mae'n gwneud argymhellion ymarferol ynglŷn â sut i ddatblygu'r triwiwnlysoedd Cymreig gan gynnwys darparu cymorth gweinyddol i'r triwiwnlysoedd a sicrhau cydlyniant â'r triwiwnlysoedd trawsffiniol.⁸² Yn arwyddocaol hefyd, mae'n amlygu pwysigrwydd annibyniaeth farnwrol i'r triwiwnlysoedd Cymreig:

⁷⁶ ibid 2-4.

⁷⁷ ibid 4-8.

⁷⁸ Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, 'Submission of the Welsh Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council to the inquiry on the creation of a separate Welsh jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 8 [1].

⁷⁹ Mr Ustus David Lloyd Jones, 'Peirianwaith Cyfiawnder mewn Cymru sy'n Newid' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru, 2010).

⁸⁰ ibid 18.

⁸¹ Comisiwn Silk 2014 ((n 14) [10.3.39].

⁸² ibid [10.3.39]-[10.3.40].

Dylid hefyd sicrhau prosesau penodi, talu a disgyblu cyson, a'r rheini'n amlwg yn annibynnol ar y llywodraeth: mae annibyniaeth y farnwriaeth yr un mor hanfodol yng ngwasanaeth y tribiwnlysoedd ag ydyw mewn llysoedd eraill.⁸³

Mae rhai sylwebwyr wedi cyfeirio at ystyried tribiwnlysoedd yng nghyd-destun awdurdodaeth Gymreig. Mae R.Gwynedd Parry yn nodi bod yr angen i sicrhau gweinyddiaeth a rheolaeth briodol o'r tribiwnlysoedd Cymreig yn 'cryfhau'r ddadl dros sefydlu gweinyddiaeth gyfiawnder unedig, annibynnol a chynhenid Gymreig.'⁸⁴ Gyda sylwadau Comisiwn Silk ynglŷn â datganoli 'rhagor ar system weinyddol y llysoedd a'r farnwriaeth' mae ystyried sut mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn gweithredu yn gallu dangos beth sydd angen ei gyflawni cyn y gellir cyrraedd awgrymiadau Silk yn y ddegawd nesaf. Nid oes digon o sylw wedi ei roi i werth y tribiwnlysoedd Cymreig ar gyfer gwneud hynny a nod yr ymchwil yw llenwi'r bwlch hwnnw.

Mae ymchwiliadau arwyddocaol wedi bod i sefydlu awdurdodaeth Gymreig ond mae anghysondeb yn nefnydd y term awdurdodaeth wedi arwain at gymhlethdod yn y drafodaeth. Yn sgil hynny mae methiant wedi bod i gydnabod safle arwyddocaol tribiwnlysoedd Cymreig fel cyrff sydd eisoes ag awdurdodaeth benodol Gymreig. O ganlyniad, mae hynny'n israddio'r tribiwnlysoedd i raddau gan nad oes sylw i ystyried arwyddocad awdurdodaethau'r tribiwnlysoedd i'r system gyfreithiol yn ehangach a sut all hynny gyfrannu at ddatblygiad y system gyfreithiol yn y dyfodol. Er bod y llywodraeth yn gweithredu diwygiadau i'r tribiwnlysoedd Cymreig ar y funud byddai gosod y tribiwnlysoedd fwy yng nghanol y drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth yn dangos bod y grymoedd hynny eisoes yn bodoli ac nid rhan o hunaniaeth a chynllun tymor hir yn unig yw awdurdodaeth Gymreig gan ei fod eisoes yn bodoli mewn rhai sefyllfaoedd. Fel nodwyd gan y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd:

Welsh tribunals are still insufficiently recognised as part of an independent justice system and it remains to be seen how aspirations for a Welsh justice system may take shape.⁸⁵

Mae'r brif drafodaeth am y tribiwnlysoedd Cymreig wedi cymryd lle tu allan i'r drafodaeth am awdurdodaeth ar wahân. Er bod amryw o sylwadau wedi eu gwneud fel rhan o'r ymchwiliadau am arwyddocad y tribiwnlysoedd nid yw hynny wedi cael ei adlewyrchu yn yr ymatebion llywodraethol swyddogol. Un o amcanion yr ymchwil hwn

⁸³ *ibid* [10.3.40].

⁸⁴ R.Gwynedd Parry 2012 (n 16) 147.

⁸⁵ Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, *Future Oversight of Administrative Justice* (Gorffennaf 2013) 5.

yw sicrhau bod y tribiwnlysoedd yn cael eu hystyried fel rhan ganolog o ddatblygiad system gyfreithiol Gymreig.

3. Tribiwnlysoedd Cymreig

Trafodir datblygiad tribiwnlysoedd Cymreig mewn mwy o fanylder ym mhennod pump. Yn y cyfamser mae'n werth dangos sut y mae awdurdodaeth a chymhwysedd y cyrff hyn yn amlygu awdurdodaeth Gymreig. Unwaith y mae modd sefydlu hynny gellir edrych mewn mwy o fanylder ar y ffordd y mae awdurdodaeth arbenigol Gymreig yn cael ei weinyddu o fewn grymoedd Llywodraeth a Chynulliad Cymru. Yn gyffredinol, mae modd dweud bod grymoedd gweithredol dros dribiwnlysoedd datganoledig wedi eu trosglwyddo yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 1998.⁸⁶ O ganlyniad, maent yn gweithredu cyfraith Gymreig, a chyfraith Cymru a Lloegr, o fewn ffiniau tiriogaethol Cymru yn unig. Mae hynny'n gyson â'r diffiniad o awdurdodaeth a welwyd gan Jones a Williams yn wreiddiol.

Mae pob tribiwnlys Cymreig wedi ei sefydlu gyda phwrpas a nodweddion gwahanol felly nid oes un ffordd o sefydlu tribiwnlys Cymreig. Er hynny, mae'n werth ystyried dwy enghraifft am y tro er mwyn dadlennu hyn ymhellach.

Sefydlwyd y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig i Gymru drwy Ddeddf Addysg 1996. Yn dilyn datganoli i Gymru trosglwyddwyd cyfrifoldebau gweithredol dros addysg o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Yn sgil hynny, diwygiwyd yr hyn sydd nawr yn adran 333 o Ddeddf 1996, drwy adran 195 ac Atodlen 18 o Ddeddf Addysg 2002, er mwyn sefydlu Tribiwnlys ar wahân i Gymru. O ganlyniad i sefydlu'r corff newydd hwn trosglwyddwyd cyfrifoldebau drosto i Gynulliad ac yna Llywodraeth Cymru.⁸⁷ Felly, roedd modd rhannu awdurdodaeth tribiwnlys oedd eisoes yn bodoli er mwyn creu tribiwnlys sydd â ffiniau tiriogaethol newydd ac sydd, i raddau, yn cymhwyso corff o gyfraith wahanol. Mae hynny'n dangos awdurdodaeth sy'n weithredol o fewn Cymru'n unig.

Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru hefyd rym i sefydlu tribiwnlysoedd Cymreig o'r newydd. Enghraifft arwyddocaol o hyn yw Tribiwnlys y Gymraeg sy'n cael ei sefydlu drwy Ran 7 o Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011. Mae'r ffaith bod Llywodraeth a Chynulliad Cymru yn sefydlu tribiwnlysoedd newydd ar gyfer Cymru yn dangos y

⁸⁶ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 71) [12].

⁸⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Atodlen 11, para.30.

posibiliadau ar gyfer ehangu awdurdodaethau newydd yng Nghymru. Fel noda'r Llywodraeth:

Hefyd mae posibilrwydd o ehangu'r system tribiwnlysoedd yng Nghymru naill ai drwy roi awdurdodaeth newydd i dribiwnlysoedd presennol neu sefydlu tribiwnlysoedd newydd i wrando ar apeliadau ynghylch materion sy'n ymwneud â meysydd datganoledig.⁸⁸

O ganlyniad, mae sawl ffynhonnell amrywiol i ddatblygiad tribiwnlysoedd. Er hynny, y pwyntiau arwyddocaol, yn y cyd-destun yma, yw eu bod i gyd yn cymhwyso cyfraith Gymreig o fewn ffiniau Cymru'n unig. Yn sgil hynny, mae modd cadarnhau bod yna gyrrff sy'n cymhwyso'r gyfraith sy'n gweithredu o fewn awdurdodaeth arbenigol Gymreig.

Yn ogystal, maent yn gyfrifoldeb Llywodraeth Cymru mewn ffyrdd penodol gan ddangos bod gan Gymru eisoes rymoedd dros gyfiawnder er nad yw wedi'i ddatganoli'n uniongyrchol er eu bod wedi datgan bwriad i ehangu hynny a derbyn grymoedd pellach.⁸⁹ Felly, unwaith mae'r awdurdodaeth yna wedi'i sefydlu mae modd gwerthuso sut maent yn cael eu gweinyddu a sut mae'r awdurdodaeth Gymreig yn datblygu. Bydd yr ymchwil yn ystyried y datblygiadau hyn.

4. Methodoleg

Er mwyn gallu gweld os oes modd cymryd mantais o ddatblygiadau i dribiwnlysoedd datganoledig eraill y Deyrnas Unedig astudiaeth gymharol yw sail yr ymchwil hwn. Mae hyn yn ymdriniaeth ddefnyddiol wrth ystyried datblygiad Cymru fel awdurdodaeth gan fod edrych ar awdurdodaethau eraill yn rhoi arweiniad ynglŷn â sut mae modd i Gymru ddatblygu yn y dyfodol. Wrth edrych ar waith cymharol ar gyfer cyfiawnder gweinyddol yn arbennig mae Bell yn nodi bod hwnnw'n aml yn gysylltiedig yn agos â sefydliadau cenedlaethol ac felly bod angen cymryd ystyriaeth o hynny cyn y gellir cyffredinoli neu gymharu ymhellach.⁹⁰ Yn sgil hynny, mae'n awgrymu na ddylid ceisio gwneud cymhariaeth â gormod o systemau eraill gan nad yw hynny'n llwyddo'n aml.⁹¹ Yn hytrach, dylid cyfyngu'r ymchwil i 'nifer fechan o awdurdodaethau' neu 'nifer

⁸⁸ Llywodraeth Cymru, Tystiolaeth i Gomisiwn Silk 2013 ((n 52) [20].

⁸⁹ Tystiolaeth CCGT Cymru i Ymchwiliad y Cynulliad 2012 (n 78) [1]; Llywodraeth Cymru, Tystiolaeth i Gomisiwn Silk 2013 (n 52) [20], [21].

⁹⁰ John S. Bell, 'Comparative Administrative Law' yn Mathias Reimann a Reinhard Zimmermann (Gol.), *The Oxford Handbook of Comparative Law* (OUP, 2008) 1260.

⁹¹ *ibid* 1260-1261.

fechan o bynciau perthnasol'.⁹² Mae'r gallu i edrych ar weinyddiaethau datganoledig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon yn gweddu'r ystyriaeth hynny.

Yn ogystal, mae edrych ar weithdrefnau a datblygiadau gweinyddol yn gyson â datblygiad astudiaethau cymharol yn fwy cyffredinol. Noda Bell:

In the earliest periods, the focus was very much on comparing the institutions of government, central and local, whereas today much more attention is spent on rules and procedures for the exercise of control over the administration and remedies for the deficiencies of administrative action.⁹³

Felly, drwy ystyried ymatebion yr Alban a Gogledd Iwerddon i'r her o weinyddu tribiwnlysoedd datganoledig bydd modd ystyried os oes rhai o'r ymatebion hynny'n berthnasol i Gymru hefyd.

4.1 Dewis Awdurdodaethau Cymharol

Wrth ddewis awdurdodaethau perthnasol i'w hystyried ar gyfer cymhariaeth mae Bell yn nodi bod traddodiad hir o gymharu rhwng 'teuluoedd cyfreithiol' neu draddodiadau cyfreithiol yn sgil cysylltiadau hanesyddol.⁹⁴ Mae hynny'n rhoi sail ddyfnach i'r gymhariaeth:

Within such a nexus, the character of the discussion goes well beyond documenting similarities and differences between rules. Rather, the debate seeks to identify solutions to what are perceived as common problems arising not only from a common inherited legal and administrative tradition, but also in the application of common values.⁹⁵

Felly, mae'n naturiol edrych tuag at weinyddiaethau datganoledig eraill y Deyrnas Unedig, fel 'teulu cyfreithiol', ar gyfer unrhyw gymhariaeth fyddai'n fuddiol o safbwynt Cymreig. Mae Gogledd Iwerddon yn arbennig wedi bod yn sail i ymchwil gymharol â Chymru yn y gorffennol.⁹⁶ Nodwyd yn gynnar yn natblygiad datganoli yng Nghymru y byddai Gogledd Iwerddon yn gymhariaeth ddefnyddiol ar gyfer ystyried datblygiad awdurdodaeth fechan a datganoledig.

In fact, an instructive model for the conditions of small-country governance lies

⁹² ibid 1265.

⁹³ ibid 1260.

⁹⁴ ibid 1266.

⁹⁵ ibid 1266.

⁹⁶ R.Gwynedd Parry 2012 (n 16) 152; Mr Ustus Roderick Evans a'r Athro Iwan Davies, 'The Implications for the Court and Tribunal System of an Increase in Powers' (Comisiwn Richard, 2003) <<http://www.comisiwnrichard.gov.uk/content/events/lawsociety/revans-idavies-w.htm>> cyrchwyd 19 Mawrth 2015.

close to hand, in the guise of the Justice (Northern Ireland) Act 2002. Organization of a separate judicial system for a devolved territory: if this is considered too great a step for Wales then there remains much that can be read across, for example as regards new institutions a Law Commission, and formal involvement of the devolved administration in the judicial appointments process.⁹⁷

Er enghraifft, fel rhan o ymchwiliad y Cynulliad aeth y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar ymweliad yno ac argymhellwyd ganddynt y dylai ‘unrhyw waith paratoadol’ ar gyfer sefydlu awdurdodaeth Gymreig yn y dyfodol edrych ar waith yng Ngogledd Iwerddon.⁹⁸ Hefyd, bu’r ymchwilydd yn rhan o brosiect ymchwil wedi ei gyllido gan Gymdeithas Ysgolheigion y Gyfraith a gynhaliodd gyfweiliadau ag aelodau o’r system gyfreithiol yng Ngogledd Iwerddon yn 2012.⁹⁹

Er y rhagdybiaeth gyffredinol honno o blaid astudiaethau gymharol â Gogledd Iwerddon mae ystyriaethau mwy penodol sy’n gwneud y gymhariaeth â’r Alban a Gogledd Iwerddon yn ddilys yng nghyd-destun yr ymchwil hwn.

Yn gyntaf, mae’r ffaith bod tribiwnlysoedd datganoledig yn bodoli yn y tair awdurdodaeth yn rhoi elfen sefydliadol gyffredin iddynt. Yn arwyddocaol i hynny mae’r ffaith nad oedd Adroddiad Leggatt yn effeithio’n uniongyrchol ar y tribiwnlysoedd hynny yn yr un o’r awdurdodaethau datganoledig.¹⁰⁰ Felly, mae grwpiau o dribiwnlysoedd yn yr Alban, Gogledd Iwerddon a Chymru sydd tu allan i’r diwygiadau a gyflwynwyd yn sgil Adroddiad Leggatt drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

Mae angen bod yn ofalus wrth wneud cymariaethau uniongyrchol gan fod Gogledd Iwerddon a’r Alban eisoes yn cael eu cydnabod fel awdurdodaethau ar wahân yn y Deyrnas Unedig tra nad oes gan Gymru'r statws hwnnw.¹⁰¹ Yn ogystal, fel noda Rawlings, mae perthynas agos Cymru a Lloegr yn bwerus ac nid yw’n ‘mynd i ddiflannu’n dawel.’¹⁰² Felly, ‘nid yw’r un peth yn gwneud i bawb’ ac mae angen

⁹⁷ Rawlings 2003 (n 17) 492.

⁹⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ymchwiliad 2012 (n 43) 6, Atodiad 2.

⁹⁹ Alison Mawhinney, Osian Rees, Sarah Nason a Huw Pritchard, ‘Small Legal Jurisdictions in the UK’ [2013] (46) The Reporter (SLS) 24; Alison Mawhinney, Osian Rees a Huw Pritchard, ‘Small Legal Jurisdictions in the UK: The Northern Ireland Experience’ (Cynhadledd Cymru’r Gyfraith, Llandudno, 2012); Osian Rees a Huw Pritchard, ‘Gwersi o Ogledd Iwerddon: Awdurdodaeth Gymreig a dyfodol addysg gyfreithiol yng Nghymru’ [2012] (Hydref) Gwerddon 40.

¹⁰⁰ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001).

¹⁰¹ C.Himsworth, *Devolution and its Jurisdictional Asymmetries* (2007) 70(1) MLR 31.

¹⁰² Comisiwn Richard (n 22) 13, tystiolaeth yr Athro Richard Rawlings fel y dyfynnir.

ystyried cyd-destun a nodweddion unigryw'r tair awdurdodaeth yn ofalus wrth werthuso gwerth cyflwyno diwygiadau tebyg yng Nghymru.¹⁰³ Er hynny, mae'r casgliadau sy'n deillio o Adroddiad Leggatt yn gymwys i'r tribiwnlysoedd datganoledig yn gyffredinol ac felly mae'r tri yn dechrau o sail eithaf tebyg er eu bod yn rhan o awdurdodaethau ar wahân. Er enghraifft, er bod system dribiwnlysoedd ar wahân yng Ngogledd Iwerddon roedd prif argymhellion Leggatt yn berthnasol iawn iddynt gan fod yr un problemau hanesyddol yn rhan o'r system yno hefyd.¹⁰⁴ Roedd pob problem a ganfuwyd gan Leggatt hefyd yn gymwys i ddefnyddwyr yng Ngogledd Iwerddon.¹⁰⁵ Noda Kerr wrth ystyried casgliadau Leggatt a'u harwyddocâd i Ogledd Iwerddon:

It [Leggatt] was enjoined to propose a system of tribunals that was fair, timely, proportionate and effective in delivering administrative justice and there was also emphasis on independence and impartiality as required by the European Convention on Human Rights. Training, funding and performance were also considered and these are all points of universal resonance. They certainly resonate in this jurisdiction [Gogledd Iwerddon].¹⁰⁶

Nid yn unig y gellir defnyddio Leggatt fel sail gyffredin rhwng y tri ond mae'r ymchwiliad yn yr Alban a Gogledd Iwerddon yn glân â'r tribiwnlysoedd datganoledig wedi rhoi rhywfaint o sylw ac ystyriaeth i'w gilydd, ac i raddau llai i Gymru, hefyd. Er enghraifft, yn ymchwiliad Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol yr Alban maent yn nodi y gall ystyried rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, gan gynnwys Cymru a Gogledd Iwerddon, fod yn gymorth wrth ystyried nodweddion penodol o'r system dribiwnlysoedd.¹⁰⁷ Ymhellach i hynny, mae'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wedi nod bod lle ar gyfer gwaith cymharol yng nghyd-destun cyfraith weinyddol a gweithdrefnau a pholisïau perthnasol o fewn y Deyrnas Unedig.¹⁰⁸

Roedd hynny'n sail benodol i'r ymchwiliad a gynhaliwyd gan Thompson a gosododd yr ystyriaeth o fabwysiadu, addasu ac arloesi.

Northern Ireland has lagged behind other countries in developing tribunals and administrative justice. Not only must there be catching-up to the point which

¹⁰³ *ibid* 13, tystiolaeth yr Athro Richard Rawlings fel y dyfynnir.

¹⁰⁴ Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010) 64.

¹⁰⁵ *ibid* 66.

¹⁰⁶ Brian Kerr, 'Tribunals: a time for change - Belfast September 22, 2005: introduction' [2006] 13(2) *JSSL* 64, 65.

¹⁰⁷ Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (June, 2009) [8.57].

¹⁰⁸ Administrative Justice and Tribunals Council, *A Research Agenda for Administrative Justice* (Mawrth 2013) [41].

others have currently reached but also further progress towards the next stage of continuous improvement...At this point it therefore makes sense to look around for models but it is to be hoped that research will enable a change from copying others' reforms to exercising self-initiative: an evolutionary process moving from *adopting* through *adapting* to *innovating*.¹⁰⁹

Byddai proses debyg yn fuddiol i Gymru wrth ystyried mabwysiadu beth sy'n briodol o awdurdodaeth eraill ac yna symud ymlaen i ddarganfod atebion Cymreig arloesol ar gyfer problemau'r awdurdodaeth.

Yn ail, mae'r ymchwil sydd ar gael o Ogledd Iwerddon a'r Alban yn bell ar y blaen i beth sydd gan Gymru ar y funud. Dechreuwyd ar ymchwil ar y tribiwnlysoedd Albanaidd yn 2008 gan Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol a edrychodd ar y tribiwnlysoedd yn benodol gyda chyhoeddi *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland*.¹¹⁰ Daeth hynny'n sail ar gyfer ymchwil pellach gan y Grŵp Llywio ac yna gan Bwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.¹¹¹ Erbyn 2012 cyhoeddodd Llywodraeth yr Alban ymgynghoriad ar ddatblygu'r tribiwnlysoedd ac ymddeddfwyd Deddf Tribiwnlysoedd (yr Alban) 2014 yn sgil hynny.¹¹²

Er nad oes datblygiadau mor bellgyrhaeddol yng Ngogledd Iwerddon o gymharu â'r Alban ar y funud mae sylfaen ymchwil gref i'r datblygiadau yno hefyd. Arweiniwyd hynny gan brosiect ymchwil gan Gráinne McKeever a Brian Thompson, a gyllidwyd gan Sefydliad Nuffield a Law Centre (NI). Rhoddodd hynny gyfle i'r ymchwilwyr gynnal cyfweiliadau â defnyddwyr ac aelodau rhai tribiwnlysoedd.¹¹³ Yn dilyn hynny cynhaliwyd dau weithdy gydag aelodau o'r tribiwnlysoedd a swyddogion llywodraethol a'r system gyfreithiol yng Ngogledd Iwerddon yn ehangach.¹¹⁴ Arweiniodd hynny at dri adroddiad gan yr ymchwilwyr hyn.¹¹⁵ Yn dilyn hynny rhoddwyd sylw i ddatblygu

¹⁰⁹ McKeever & Thompson 2010 (n 104) 82.

¹¹⁰ Scottish Consumer Council, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland: A report by the administrative justice steering group* (2008).

¹¹¹ Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (June, 2009); Administrative Justice and Tribunals Council: Scottish Committee, *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future* (2010).

¹¹² Llywodraeth yr Alban, *Consultation on the Scottish Government's Proposals for a New Tribunal System for Scotland* (2012).

¹¹³ McKeever & Thompson 2010 (n 104) 27.

¹¹⁴ Brian Thompson, *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011) [2].

¹¹⁵ Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010); Brian Thompson, *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011); Gráinne McKeever, *Supporting Tribunal Users: Access to pre-hearing information, advice and support in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011).

strwythur y tribiwnlysoedd datganoledig gan Lywodraeth Gogledd Iwerddon mewn ymgynghoriadau yn 2011 a 2013.¹¹⁶

Mae Adolygiad Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn 2010 yn gam cyntaf defnyddiol ond mae angen llawer mwy i gyrraedd yr un lefelau â'r Alban a Gogledd Iwerddon. Bydd gwaith cymharol yn gychwyn ar gyfer hynny.

4.2 Ymchwil Empeiraidd

Mae Öricü yn nodi bod y posibilrwydd o gymhariaeth effeithiol yn ddibynol ar y data sydd ar gael a heb hynny mae astudiaeth gymharol 'yn disgyn yn fyr' fel modd o ystyried y gyfraith yn y cyd-destun cymharol.¹¹⁷ Roedd hyn yn her arbennig ar gyfer yr ymchwil hwn ac mae data cyson ynglŷn â'r tribiwnlysoedd Cymreig yn parhau'n anodd ei gasglu.¹¹⁸ Nid yw hynny'n broblem benodol i Gymru gan fod trafferthion yn y cyd-destun hwn wedi bod yng Ngogledd Iwerddon hefyd.¹¹⁹

Ceisiodd yr ymchwilydd drefnu cyfweiliadau gydag aelodau a swyddogion y tribiwnlysoedd Cymreig ym Mehefin 2013.¹²⁰ Gwnaed cysylltiad gydag Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Llywodraeth Cymru ar yr un adeg. Yn anffodus, un cyfweiliad fu modd ei drefnu yn dilyn y cyfnod hwnnw, gyda Phrif Weithredwr Tribiwnlys Prisio Cymru. Un rheswm am yr ymateb siomedig oedd bod Llywodraeth Cymru'n cynnal ymchwiliad mewnol ei hun ynglŷn â'r tribiwnlysoedd Cymreig ar y pryd.¹²¹ Mae'r ymchwil hwnnw wedi ei gwblhau ac fe wnaed cais gan yr ymchwilydd i ddefnyddio'r ymchwil hwnnw fel rhan o'r ymchwil hwn ond

¹¹⁶ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011); Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013).

¹¹⁷ Esin Öricü, 'Developing Comparative Law' yn Esin Öricü a David Nelken (Gol.) *Comparative Law: A Handbook* (Hart, 2007) 49.

¹¹⁸ Gwnaed y pwynt hwn yng Ngweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

¹¹⁹ McKeever & Thompson 2010 (n 104) 8: "At present, only a few tribunals in Northern Ireland issue an annual report, none publish a business or development plan with strategic objectives and the gathering of data on tribunals is time consuming and difficult."

¹²⁰ Gyrrwyd llythrau i 10 tribiwnlys wedi eu cyfeirio un ai i unigolion penodol o fewn y tribiwnlys neu i'r tribiwnlys yn gyffredinol os nad oedd modd darganfod enw person penodol.

¹²¹ Cyfeirir at yr ymchwil hwn yn Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* (WG22188, 2014) [77] ac Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report* (Chwefror 2015) 93.

gwrthodwyd ei gais.¹²²

Er hynny, mae ffynonellau eraill o wybodaeth empeiraidd wedi bod yn ddefnyddiol. Gwnaed cysylltiad gyda Phwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru ar y cyd â Dr Sarah Nason o Ysgol y Gyfraith Bangor. Yn dilyn hynny cafwyd cyfle i gyfweld un o aelodau'r pwyllgor ac i fynychu un o gyfarfodydd chwarterol y pwyllgor yng Nghaerdydd. Yn ogystal, ers cychwyn 2015 mae'r ymchwilydd wedi bod yn gweithio fel cynorthwydd ymchwil o dan arweiniad Dr Sarah Nason ar brosiect 'Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru' sy'n cael ei gyllido gan y pwyllgor a'r UK Administrative Justice Institute. Fel rhan o'r ymchwil cynhaliwyd gweithdai ym Mangor ac yng Nghaerdydd gyda chynrychiolaeth eang o gynrychiolwyr o'r maes cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru gan gynnwys llywyddion tribiwnlysoedd Cymreig a swyddogion Llywodraeth Cymru.¹²³ Fel rhan o'r gweithdai rhoddwyd cyfle i'r ymchwilydd gynnal trafodaeth ynglŷn â datblygiad y tribiwnlysoedd Cymreig a chafwyd sylwadau gwerthfawr ynglŷn â rhai o'r heriau sy'n wynebu'r tribiwnlysoedd hyn.

Yn fwy cyffredinol, mae'r wybodaeth sydd ar gael o adroddiadau blynyddol rhai tribiwnlysoedd wedi gwella'n sylweddol yn ystod blynyddoedd diwethaf gyda nifer mwy â gwefannau a chyhoeddiadau mwy cyson.¹²⁴ Er hynny, mae casglu ystadegau a data meintiol o werth yn parhau'n her.

Yn ystod cyfnod yr ymchwil cynhaliwyd ymchwiliadau gan y Cynulliad, Llywodraeth Cymru a Comisiwn Silk ynglŷn ag awdurdodaeth ar wahân i Gymru ac mae'r ymatebion a sylwadau i'r ymchwiliadau ac ymgynghoriadau hynny yn ffynonellau gwerthfawr iawn hefyd.¹²⁵ Roedd hefyd modd gwneud defnydd helaeth o ymchwil

¹²² Ymddengys bod mwy o ymchwil mewnol gan Lywodraeth Cymru megis ymchwiliadau dichonolrwydd ad-drefnu tribiwnlysoedd penodol ond nid yw'r rhain ar gael yn gyhoeddus. Gweler, Elisabeth Arfon Jones, 'The Tribunal System in Wales: Map and Update on Jurisdictions' (Cynhadledd PLP, Ebrill 2012).

¹²³ Sarah Nason, 'Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru: Heriau a Chyfleoedd' (UKAJI, 2 Mawrth 2015) <<http://ukaji.org/2015/03/02/administrative-justice-in-wales-challenges-and-opportunities/>> cyrchwyd 18 Mawrth 2015; Cynhaliwyd y Gweithdy ym Mangor ar 13 Chwefror 2015 a'r Gweithdy yng Nghaerdydd ar 9 Mawrth 2015.

¹²⁴ Roedd hynny'n un o argymhellion Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 71) 6.

¹²⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012); Llywodraeth Cymru, *Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahân ar gyfer Cymru* (Dogfen Ymgynghori, WG-15109, Mawrth 2012); Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, 'Tystiolaeth' (Gwefan y Comisiwn, 2013) <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/cy/search/doc-type/evidence/>> cyrchwyd 20 Mawrth 2015.

cyfraith llythyren ddu. Yn aml, drwy edrych ar Reoliadau a statudau craidd y tribiwnlysoedd oedd y ffordd orau o gymharu eu swyddogaethau, cyfrifoldebau ac awdurdodaethau.

5. Strwythur yr Ymchwil

Yn fras, mae'r ymchwil wedi ei rannu'n dri rhan. Mae'r cyntaf yn ystyried beth yw'r ddamcaniaeth gyfreithiol ynglŷn â diffinio awdurdodaeth a sut mae tribiwnlysoedd wedi datblygu yn sefydliadau barnwrol. Mae'r ail ran yn cyflwyno'r elfen gymharol gyda golwg agosach ar y diwygiadau yn yr Alban a'r diwygiadau arfaethedig yng Ngogledd Iwerddon. Mae'r drydedd ran yn edrych yn fanwl ar y tribiwnlysoedd Cymreig ac yna'n edrych ar sut all y datblygiadau i dribiwnlysoedd datganoledig eraill y Deyrnas Unedig gyfrannu at ddatblygiad y tribiwnlysoedd yng Nghymru. Yn ei dro, bydd hynny'n rhoi arweiniad ynglŷn â datblygu system gyfreithiol Gymreig ymhellach.

Pennod 1: Cyfreitheg Awdurdodaeth

Pwrpas y bennod hon yw gosod ystyr awdurdodaeth a beth yw'r damcaniaethau sy'n sail i hynny ac ymateb i'r cwestiwn ymchwil cyntaf. Mae'r drafodaeth yng Nghymru wedi cylchdroi o amgylch tair nodwedd i egluro beth yw awdurdodaeth, sef tiriogaeth, corff o gyfraith ar wahân a sefydliadau, neu lysoedd, i ddatgan y gyfraith.¹²⁶ Mae'r bennod hon yn treiddio ymhellach i'r gyfreitheg sy'n sail i'r nodweddion hynny. Er bod tiriogaeth a corff o gyfraith ar wahân yn nodweddion y dylid eu hystyried honnir, drwy ystyried cyfreitheg Hart a Raz, mai sefydliadau sy'n cymhwyso'r gyfraith yw'r rhan bwysicaf wrth ystyried awdurdodaeth.

Yn sgil hynny, edrychir ar sut mae modd diffinio tribiwnlysoedd fel sefydliad gyfreithiol ar gyfer y diben hwnnw. Mae ystyried cyfraith weinyddol a'r amrywiaeth yn y mathau o dribiwnlysoedd yn her ar gyfer hynny ond drwy addasu modelau sydd wedi eu gosod gan Michael Adler a Jerry Mashaw mae modd creu graddfa fel bod modd ystyried gwerth farnwrol tribiwnlysoedd.¹²⁷ Cymerir ysbrydoliaeth o waith Wraith a Hutchesson, Martin Shapiro a Lon Fuller er mwyn gosod graddfa sy'n ystyried

¹²⁶ Jones & Williams 2005 (n 13) 33.

¹²⁷ M Adler, 'A Socio-Legal Approach to Administrative Justice' [2003] 25(4) Law & Policy 323; J Mashaw, *Bureaucratic Justice* (Yale University Press, 1983)

materion gweinyddol ar un pen a materion barnwrol ar y pen arall.¹²⁸ Yn dilyn hynny, mae modd gweld pa elfennau o awdurdodaeth sydd gan Gymru a sut mae hynny'n cyfiawnhau eu bod yn sefydliadau barnwrol.

Pennod 2: Datblygiad Tribiwnlysoedd a'r Cyd-destun Cyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig

Bydd y bennod hon yn edrych ar hanes a datblygiad tribiwnlysoedd yn y Deyrnas Unedig. Bydd hyn yn dangos sut mae tribiwnlysoedd wedi datblygu i fod yn gyrff barnwrol ers cyfnod Adroddiad Franks yn 1957¹²⁹ hyd at Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007. Yn ogystal, mae'r diwygiadau hyn yn cael effeithiau anuniongyrchol ar y tribiwnlysoedd datganoledig ac felly mae deall y cyd-destun Brydeinig yn hanfodol.

Bydd hefyd yn dangos sut mae systemau ar wahân wedi datblygu rhwng Cymru a Lloegr yn dilyn datganoli drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 a diwygiadau i'r system driwiwnlysoedd ym Mhrydain a Lloegr drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

Yn sgil hynny, er nad yw cyfiawnder wedi'i ddatganoli, mae gan Lywodraeth a Chynulliad Cymru rhai grymoedd dros gyfiawnder gweinyddol yng nghyd-destun tribiwnlysoedd Cymreig ac mae tribiwnlysoedd barnwrol gydag awdurdodaeth dros Gymru'n unig. Mae hynny'n golygu bod lle i ymchwilio i awdurdodaeth y cyrff hynny ymhellach. Bydd hynny'n gymorth wrth ateb yr ail gwestiwn ymchwil

Pennod 3: Tribiwnlysoedd Datganoledig yr Alban

Yr Alban sydd wedi datblygu ei system tribiwnlysoedd datganoledig bellaf drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014. Yn sgil hynny mae ymchwil sylweddol ynglŷn â sut i ddatblygu system driwiwnlysoedd ddatganoledig y mae modd ei ddefnyddio a'i ystyried yng nghyd-destun Cymru.

Edrychir yn fanylach ar rai o'r ystyriaethau a roddwyd wrth ddatblygu'r system Albanaidd. Bydd hyn eto'n gymorth i ystyried yr ail gwestiwn ymchwil ond hefyd bydd

¹²⁸ RE Wraith & PG Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd, 1973); M Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (The University of Chicago Press, 1981); L Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353.

¹²⁹ Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218, Gorffennaf 1957).

yn gychwyn i ystyried y trydydd cwestiwn er mwyn gweld sut mae modd datblygu elfennau pellach ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig.

Pennod 4: Tribiwnlysoedd Datganoledig Gogledd Iwerddon

Mae datblygiad y drafodaeth yng Ngogledd Iwerddon yn arwyddocaol i'w ystyried o safbwynt Gymreig gan fod diwygio'r system dribiwnlysoedd wedi cychwyn yn ystod cyfnod ble nad oedd cyfiawnder wedi'i ddatganoli. Gyda datganoli cyfiawnder i Ogledd Iwerddon, ac yn sgil ymchwil academiaidd, roedd modd i'r Llywodraeth gynnig diwygiadau ar gyfer y tribiwnlysoedd datganoledig.

Nid yw'r cynlluniau hynny wedi cael eu gweithredu eto ond mae hynny'n amlygu'r heriau sydd i awdurdodaeth fechan wrth geisio datblygu'r system gyfiawnder. Gwelir bod rhai o'r ystyriaethau yng Ngogledd Iwerddon, o gymharu â'r Alban, yn wahanol oherwydd maint yr awdurdodaeth a'r ffaith bod datganoli grymoedd dros gyfiawnder ond wedi digwydd yn lledd ddiweddar. Mae hynny'n arwyddocaol o safbwynt Gymreig.

Unwaith eto, bydd y bennod hon yn gymorth wrth ystyried yr ail a trydydd cwestiwn ymchwil gan y gall amlygu rhai syniadau ynglŷn ag arwyddocad y system dribiwnlysoedd a cynnig ystyriaethau ar gyfer sut i'w ddatblygu o fewn awdurdodaeth fechan.

Pennod 5: Y Tribiwnlysoedd Cymreig

Bydd y bennod hon yn edrych yn fanwl ar y tribiwnlysoedd Cymreig. Mae amrywiaeth sylweddol rhwng gwahanol dribiwnlysoedd ac mae hynny'n adlewyrchu'r sefyllfa oedd yn bodoli cyn Adroddiad Leggatt ym Mhrydain yn gyffredinol. Mae amrywiaethau pellach yn sgil y ffordd gyfansoddiadol y trosglwyddwyd tribiwnlysoedd unigol i rym Llywodraeth Cymru. O ganlyniad, mae ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig fel 'system' yn anodd ac felly mae angen datblygu diffiniad o beth yw tribiwnlys Gymreig.

Gall hefyd ddangos effaith y setliad datganoli ar y system dribiwnlysoedd. Fel y gwelir, mae'r system dribiwnlysoedd wedi ei ddatganoli drwy rymoedd gweithredol yn dilyn Deddf 1998 neu drwy newidiadau ad hoc yn dilyn hynny. Felly, mae angen ystyried os yw'r setliad presennol yn cyfyngu ar awdurdodaeth tribiwnlysoedd unigol ac os oes angen datganoli pellach mewn rhai sefyllfaoedd.

Drwy ddilyn datblygiad a sefyllfa gyfansoddiadol tribiwnlysoedd unigol bydd modd edrych ar rhai o'r materion sy'n codi wrth edrych ar awdurdodaeth yng Nghymru yn fwy eang.

Pennod 6: Datblygu'r Tribiwnlysoedd Cymreig

Bydd y bennod hon yn edrych ar sut mae modd datblygu'r system dribiwnlysoedd Cymreig yng nghyd-destun diwygiadau a datblygiadau i dribiwnlysoedd datganoledig yr Alban a Gogledd Iwerddon. Gwelir bod rhai elfennau ble mae modd mabwysiadu atebion tebyg i'r Alban a Gogledd Iwerddon. Mewn sefyllfaoedd eraill bydd angen sefydlu atebion newydd i Gymru gan fod y cefndir cyfansoddiadol ac awdurdodaethol yn wahanol. Bydd modd gosod argymhellion ynglŷn â sut i ddatblygu'r system Gymreig yn dilyn hynny.

Yn ogystal, bydd modd ystyried sut mae hynny'n effeithio ar ddatblygu cyfundrefn gyfreithiol ehangach i Gymru. Yn arbennig, gellir ystyried os yw'r isadeiledd ar gyfer cefnogi system gyfreithiol ar gael ac pa elfennau o hynny sydd angen eu datblygu ar gyfer y system dribiwnlysoedd yn gyntaf ac ar gyfer datganoli grymoedd pellach dros gyfiawnder i'r dyfodol. Felly, bydd modd ymateb i'r trydydd cwestiwn ymchwil.

Casgliadau

Mae'r casgliadau yn gosod atebion ar gyfer y cwestiynau ymchwil ac yn crynhoi'r argymhelliadau ar gyfer diwygio'r system dribiwnlysoedd Cymreig. Mae gobaith y bydd hyn yn arwain at ymchwil pellach ar gyfer sefydlu system dribiwnlysoedd Cymreig ac yn gosod sylfaeni ar gyfer system gyfreithiol Gymreig ehangach.

Pennod 1: Cyfreitheg Awdurdodaeth

1. Cyflwyniad

Amcan y bennod yw edrych ar sut y mae modd diffinio bod gan Gymru awdurdodaeth a sut mae'r gyfreitheg yn y maes yn cefnogi hynny. Bydd hynny'n rhoi golwg ar sut ellir cydnabod Cymru fel awdurdodaeth ar y funud yn ogystal â beth sydd eu hangen i gefnogi'r datblygiad hwnnw.

Er mwyn gwneud hynny bydd yn cymryd golwg ar y gyfreitheg sy'n sail i ddiffinio awdurdodaeth ac edrych ar sut mae hynny'n gymwys i Gymru. Yna, bydd yn ystyried beth yw arwyddocâd hynny i gyfiawnder gweinyddol a'r tribiwnlysoedd. Yn olaf, bydd y bennod yn gosod model ble mae modd ystyried datblygiad tribiwnlysoedd fel cyrff barnwrol.

Mae sefydlu bod gan Gymru elfen o awdurdodaeth unigryw yn hanfodol. Yn ogystal, os gellir dangos bod tribiwnlysoedd Cymreig yn gyrff barnwrol gall hynny agor y drws ar gyfer ystyried sut mae hynny'n cael ei weinyddu a beth mae'n ddadlennu ynglŷn â datganoli grymoedd gweinyddu cyfiawnder pellach.

1.1 Y Cyd-destun Cymreig

Gellir galw erthygl Jones a Williams, 'Cymru fel Awdurdodaeth', yn un o'r cyhoeddiad mwyaf arwyddocaol ynglŷn ag ystyried y mater hwn.¹ Yn arbennig gan fod yr erthygl hon wedi gosod y sail ar gyfer y drafodaeth sy'n digwydd nawr. Fel yr eglurant:

Awdurdodaeth yw Cymru sydd ar ganol ymgodi allan o system gyfreithiol unedig Lloegr a Chymru. Mae'r broses yn haeddu ei harchwilio ar ei thelerau ei hun.²

Yn ogystal, gyda newidiadau cyfansoddiadol sylfaenol yng Nghymru ers cyhoeddi'r erthygl hon mae'r drafodaeth wedi datblygu ymhellach.

Cydnabyddir bod gan y Deyrnas Unedig dair awdurdodaeth gyfreithiol; Cymru a Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon.³ Mae Himsworth yn dadlau mai rhan o 'sylfaen' datganoli yw'r gwahanol awdurdodaethau sy'n bodoli yn y Deyrnas Unedig. Noda bod ffiniau'r llywodraethau datganoledig yn gyson â ffiniau'r awdurdodaeth oni bai am

¹ TH Jones & JM Williams, 'Cymru fel Awdurdodaeth' [2005] 4 Cylchgrawn Cyfraith a Polisi Cymru 33.

² *ibid* 51.

³ C Himsworth, 'Devolution and its Jurisdictional Asymmetries' (2007) 70(1) MLR 31, 33-34, Noda Himsworth bod a.41(1) o Ddeddf Diwygio'r Cyfansoddiadol 2005 yn gydnabyddiaeth statudol o hyn.

Gymru oherwydd yr awdurdodaeth unedig rhwng Cymru a Lloegr.⁴

Dengys bod y berthynas rhwng datganoli a chyfundrefn gyfreithiol yn deillio ynghynt nag 1998. Mae'r Athro T.G.Watkin yn olrhain hanes y drafodaeth i sefydlu awdurdodaeth Gymreig yn ôl i'r 1880au ac 1920 yn arbennig.⁵ Mae'n nodi bod dadl gyfansoddiadol wedi esblygu yn ystod y cyfnodau hynny. Sail y ddadl yn yr 1880au oedd nad oedd modd creu cyfreithiau i Gymru gan nad oedd llysoedd Cymreig ac erbyn 1920 trowyd y ddadl ar ei phen drwy ddadlau nad oedd modd cael llysoedd Cymreig gan nad oedd cyfreithiau ar wahân i Gymru.

Yr oedd y ddadl yn erbyn deddfu ar wahân i Gymru oherwydd nad oedd gan Gymru gyfundrefn farnwrol, a'r ddadl nad oedd yn bosibl creu cyfundrefn farnwrol i Gymru oherwydd nad oedd ganddi gyfreithiau gwahanol, y ddwy ohonynt - er gwaethaf natur gylchog y rhesymeg - o leiaf yn dadlau ar sail egwyddorion cyfansoddiadol.⁶

Gwelir hefyd y ddadl 'gylchog' hon yn parhau wrth drafod datganoli i Gymru yn yr 1970au. Yn Adroddiad y Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad ym 1973, Adroddiad Kilbrandon, gwelir bod y ffaith nad oedd gan Gymru gyfundrefn gyfreithiol ar wahân, ac enghreifftiau prin yn unig o ddeddfwriaeth ar wahân, yn ystyriaethau cryf i beidio cyflwyno datganoli deddfwriaethol i Gymru ar y pryd.

Wales, on the other hand, has no separate system of law, hardly any separate legislation and a geographically less well defined border.⁷

Gwelir yma'r diffyg o dair nodwedd o diriogaeth, cyfreithiau a chyfundrefn gyfreithiol yn cael eu cyfeirio atynt fel cyfiawnhad ar gyfer lefel is o ddatganoli. O ganlyniad, mae datganoli ac awdurdodaeth gyfreithiol wastad wedi bod yn drafodaeth gyfochrog i raddau.

2. Beth yw Awdurdodaeth?

Mae'n werth cychwyn drwy ystyried ystyr llythrennol y term 'awdurdodaeth.' Os edrychir ar y term Lladin, *juris-dictio*, mae modd dehongli'r termau *ius*, ar gyfer 'y gyfraith,' ac *dicere*, sef i siarad neu ddatgan y gyfraith. O ganlyniad, ystyr y term yn

⁴ *ibid* 33.

⁵ Thomas Glyn Watkin, *Dadleuon Dichellgar a Datganoli: Hanes yr Ymgyrch Dros Awdurdodaeth Gymreig* (Darlith yr Eisteddfod, Sefydliad Materion Cymreig, Awst 2012) < <http://www.clickonwales.org/2012/08/devious-debates-and-devolution-the-history-of-the-campaign-for-a-welsh-jurisdiction/> > cyrchwyd 11 Mawrth 2015.

⁶ *ibid*.

⁷ Royal Commission on the Constitution 1969-1973 (Cyfrol 1, Cmnd.5460, 1973) 343 [1151].

llythrennol yw datgan y gyfraith.⁸ Daw'r ystyr yma'n gliriach o'r traddodiad cyfraith Rufeinig ac felly mae gan y term ystyr llawer cadarnach mewn gwledydd Ewropeaidd nag yn nhraddodiad Cymru a Lloegr.⁹

Noda Dorsett a McVeigh bod modd cymryd dwy nodwedd o'r ystyr hwn. Yn gyntaf, bod awdurdodaeth yn dynodi awdurdod ac, yn ail, ei fod yn weithred o siarad neu ddatgan y gyfraith.¹⁰

Thus jurisdiction is the practice of pronouncing the law. It declares the existence of law and the authority to speak in the name of the law.¹¹

Eglura Watkin ymhellach bod angen llys, neu dribiwnlys, sydd â'r awdurdod i ddatgan y gyfraith.¹² Mewn geiriau eraill, os oes corff o gyfraith yna mae angen sefydliad sy'n gallu datgan y gyfraith honno.¹³

Wherever a distinct body of law exists, there has to be a court or courts with authority to declare and administer it – that is, with jurisdiction over it. The existence of a distinct body of law necessitates the existence of jurisdiction over it – over that 'sphere of activity'. One cannot have one without the other. *Jurisdiction* in this sense is a necessary concomitant of the existence of a distinct body of law. This remains true even when a court has jurisdiction over more than one body of law.¹⁴

I raddau, felly, ystyr ymarferol a sefydliadol sydd i'r term drwy ddynodi pa lys sydd â'r awdurdod i ddyfarnu'r achos.¹⁵ Caiff hynny ei benderfynu'n unol â beth yw cymhwysedd llysoedd unigol dros achosion a materion arbennig. Er enghraifft, gall llys fod â chymhwysedd i glywed achos o fewn tiriogaeth benodol yn unig, dros achosion â chynnwys penodol neu dros ddyfarniad o lefel benodol megis ar wrandawriad cyntaf neu ar apêl.¹⁶ Fel noda Dorsett:

Jurisdiction can, therefore, be conceptualised as a legal space, or sphere of competence. Thus, to have jurisdiction over a matter is to have the competence

⁸ Shaunnagh Dorsett & Shaun McVeigh, 'Questions of Jurisdiction' yn Shaun McVeigh (Gol.) *Jurisprudence of Jurisdiction* (Routledge-Cavendish, 2007) 3.

⁹ *ibid* 3; TG.Watkin, 'Evidence submitted to the Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly for Wales' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012), WJ 16, [6]-[7].

¹⁰ Shaunnagh Dorsett & Shaun McVeigh, *Jurisdiction* (Routledge, 2012) 4.

¹¹ *ibid* 4.

¹² TG Watkin, 'Evidence submitted to the Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly for Wales' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012), WJ 16, [9].

¹³ *ibid* [9].

¹⁴ *ibid* [11].

¹⁵ Shaunnagh Dorsett & Shaun McVeigh, *Jurisdiction* (Routledge, 2012) 5.

¹⁶ Watkin (n 12) [15].

to make a determination with respect to that matter. While we most often conceive of courts or other legal institutions as having jurisdiction, the jurisdiction of an institution is commonly determined by the body/bodies of law which it is authorised to administer.¹⁷

Yn dilyn y diffiniad llythrennol hwn drwy ystyried awdurdodaeth a chymhwysedd sefydliadau cyfreithiol daw'n glir bod gan awdurdodaeth dair nodwedd; tiriogaeth, corff o gyfraith a sefydliadau cyfreithiol. Mae hynny'n gyson a datblygiad y drafodaeth yng Nghymru ynglŷn â'r awdurdodaeth Gymreig. Caiff hynny ei grynhoi gan Jones a Williams:

I ba raddau, oddi mewn i Gymru ac oddi mewn i sefydliadau a adwaenir yn rhai Cymreig, y mae pŵer neu awdurdod i ddehongli, cymhwyso a datgan y gyfraith? Gan briodoli ystyr o'r fath i'r term, awgrymir y derbynnir yn gyffredin fod gan awdurdodaeth dair o nodweddion: tiriogaeth ddiffiniedig; corff o gyfreithiau ar wahân; a strwythur o lysoedd a sefydliadau cyfreithiol.¹⁸

Wrth edrych ar y tribiwnlysoedd Cymreig bydd modd dadlau bod elfennau o awdurdodaeth unigryw Gymreig eisoes yn bodoli ac felly bod angen troi'r drafodaeth i edrych yn fanylach ar yr agweddau hynny a beth maent yn eu cynnig ar gyfer datblygu'r awdurdodaeth ymhellach.

Yn ogystal, mae'n werth cadw mewn cof bod gan Gymru eisoes awdurdodaeth a system gyfreithiol ond bod yr awdurdodaeth honno, ar y cyfan, yn un unedig rhwng Cymru a Lloegr. Felly, wrth edrych ar ddiffiniad llythrennol awdurdodaeth gwelwn fod yna gorff o gyfraith, un ai'n gyfreithiau Cymreig neu yn gyfraith Cymru a Lloegr, a bod llysoedd sy'n datgan y gyfraith. Hynny yw, llysoedd a barnwyr Cymru a Lloegr. Mae hyn yn gyson â rhoi diffiniad eang o'r awdurdodaeth.

At its broadest, the question of jurisdiction engages with the fact that there is law, and with the power and authority to speak in the name of the law. It encompasses the authorisation and ordering of law as such as well as determinations of authority within a legal regime.¹⁹

Sicrhodd Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, drwy adran 108, bod cyfreithiau Cymru yn gymwys i Gymru'n unig ond yn rhychwantu Cymru a Lloegr. Mae hynny'n caniatáu i gyfreithiau Cymreig gael eu cymhwyso gan lysoedd yng Nghymru a Lloegr. O edrych ar y diffiniad eang mae modd dadlau bod gan y llysoedd awdurdodaeth

¹⁷ Shaunnagh Dorsett, 'Since Time Immemorial': A Story of Common Law Jurisdiction, Native Title and the Case of Tanistry' [2002] 26 Melb.U.L.Rev 32, 34.

¹⁸ Jones & Williams (n 1) 33.

¹⁹ Dorsett & McVeigh 2007 (n 8) 3.

Gymreig benodol pan fyddent yn gweithredu'r awdurdodaeth hon er nad ydynt yn llysoedd Cymreig sydd ag 'awdurdodaeth sy'n ymestyn dros ddeddfwriaeth Gymreig yn unig'.²⁰ Noda Himsworth bod hynny'n ateb creadigol i'r broblem o sefydlu dwy ddeddfwrfa o fewn un awdurdodaeth.

The 'jurisdictional problem' is addressed by enabling the Assembly's primary legislation to 'extend' to England and Wales and to include provisions engaging the authority of the courts of that jurisdiction to ensure the effective enforcement of Assembly legislation. This may appear to involve a small element of sleight of hand. There is no general power to legislate beyond Wales. But there *is* a power to engage the courts of a jurisdiction which does extend beyond Wales for the purposes of enforcement and this may indeed square the jurisdictional circle.²¹

Mae hynny'n cadarnhau bod Deddf 2006 yn diogelu'r awdurdodaeth unedig. Fodd bynnag, mae eraill o'r farn y dylid diwygio'r ddarpariaeth sy'n caniatáu i gyfreithiau Cymreig rychwantu Cymru a Lloegr er mwyn sicrhau mai llysoedd Cymreig yn unig sydd ag awdurdodaeth dros y cyfreithiau hynny, hyd at y Goruchaf Lys o leiaf. Mewn ffordd, dyma asgwrn y gynnen yn y drafodaeth bresennol sydd wedi arwain yr Athro Thomas Watkin i osod dau gwestiwn fel rhan o'i dystiolaeth i'r Cynulliad sy'n tanlinellu'r angen i sicrhau bod sefydliadau cyfreithiol yn cydnabod y diriogaeth a'r gyfraith Gymreig:

should courts in Wales have exclusive jurisdiction (in the strict sense) over laws which apply only in Wales; and,

should courts in Wales have exclusive territorial competence (in the strict sense) over cases which relate primarily to Wales under the law which applies to England and Wales.²²

Mae hyn yn ddadl ddilys o ran y llysoedd ond mae yna gyrff sy'n cymhwysu cyfreithiau Cymreig ac sydd eisoes â chymhwysedd tiriogaethol arbennig, sef y tribiwnlysoedd Cymreig. Fel y gwelir yn ddiweddarach, mae'r rhain eisoes ag awdurdodaeth arbennig dros gyfreithiau Cymreig ac awdurdodaeth benodol dros diriogaeth Gymreig. Mae hynny'n fater o ffaith. Fel yr eglura Watkin:

If there is a separate body of law relating to Wales, it follows that there must be courts with jurisdiction to administer it by applying it to particular cases and, in so doing, declaring it and, when necessary, interpreting it in order to apply it. The existence of such a jurisdiction is a matter of fact not of choice. The choice

²⁰ Timothy H.Jones, 'Wales, Devolution and Sovereignty' [2012] 33(2) Statute Law Review 151, 159.

²¹ Himsworth (n 3) 43.

²² Watkin 2012 (n 12) [34].

relates to what is done in recognition of that fact.²³

Cam cyntaf yr ymchwil hwn, a'r cwestiwn ymchwil cyntaf, yw cyfiawnhau bod gan Gymru awdurdodaeth ar wahân. Gellir symud ymlaen wedyn i ystyried sut mae'n cael ei gydnabod mewn penodau dilynol.

3. Safbwynt Damcaniaethol

Er mwyn ystyried y pwnc yn fanwl mae'n werth ystyried y damcaniaethau cyfreithiol a'r gyfreitheg a all fod yn sail i hynny. Yn ei dro, bydd hyn yn rhoi sail i werthuso ystyr awdurdodaeth yn fanylach ac edrych ar ansawdd a dyfnder y drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth yn y cyd-destun Cymreig.

Fel man cychwyn mae'n werth ystyried bod Jones a Williams yn cyfeirio at waith Joseph Raz ac felly at y traddodiad o gyfreitheg bositif. Maent yn nodi:

Mewn perthynas â systemau cyfreithiol sydd "ar y ffin", awgrymodd Joseph Raz y byddai'n "well cydnabod bod eu cymwysterau'n broblematig, rhestru pa rai o'u priodweddau sy'n debyg neu'n annhebyg i'r achosion nodweddiadol, a gadael y mater yn y fan honno."²⁴

Ar yr wyneb mae diffinio'r priodweddau nodweddiadol a'r anghysondebau yng nghyd-destun Cymru yn addas i'r drafodaeth. Er hynny, mae'r defnydd o'r dyfyniad hwn yn y cyd-destun yma ychydig yn gamarweiniol. Ni aiff Jones a Williams a'r ddadl yma ymhellach ond gydag ychydig o ail-ddiffinio mae modd cyfiawnhau'r dull yma o ystyried yr awdurdodaeth Gymreig.

Mae problem sylfaenol yn deillio o'r dyfyniad hwn gan mai amcan Raz yw diffinio pa nodweddion sy'n dyrchafu system gyfreithiol oddi wrth systemau normadol eraill.²⁵ Fodd bynnag, mae Cymru eisoes yn rhan o system gyfreithiol wladol, sef system gyfreithiol unedig Cymru a Lloegr. O ganlyniad, nid oes 'ffin' rhwng os oes gan Gymru system gyfreithiol neu beidio. Yn hytrach, beth sydd angen ei ystyried yw pa agweddau o'r system unedig honno sydd ar wahân ac yn unigryw i Gymru. Dadleuir yma fod elfennau o'r awdurdodaeth drwy'r tribiwnlysoedd Cymreig yn un o'r agweddau hynny.

3.1 Cyfreitheg Bositif

Mae Raz yn olrhain datblygiad ei gysyniad o system gyfreithiol drwy gyfreitheg bositif

²³ *ibid* [12].

²⁴ Jones & Williams (n 1) 51, wedi ei ddyfynu o J.Raz, *Practical Reason and Norms* (OUP, 1999) 150.

²⁵ J.Raz, 'The Institutional Nature of Law', yn J.Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979) 103; J.Raz, *Practical Reason and Norms* (OUP, 1975) 149.

yn ôl i ddamcaniaethau Austin.²⁶ Yn sgil hynny, hanfod cyfreitheg bositif yw cefnogi'r cysyniad gwyddonol bod yn rhaid i unrhyw hawliad gael ei gefnogi a'i ddilysu gan feini prawf penodol ble mae modd ei brofi drwy dystiolaeth empeiraidd.²⁷ Mae'n rhaid i unrhyw reol gyfreithiol gael ei wreiddio mewn system ble mae modd olrhain dilysrwydd y rheol honno yn ôl i gorff deddfwriaethol sydd yn ei dro yn derbyn ei awdurdod drwy gyfansoddiad sy'n ddilys drwy reol sylfaenol sy'n dilysu'r holl system gyfreithiol.²⁸ Mewn geiriau eraill bod dilysrwydd cyfraith benodol yn dibynnu ar ei ffynhonnell ac nid ei deilyngdod na'i gynnwys.²⁹ Mae modd, felly, diffinio beth sy'n rhan o system gyfreithiol neu ddim.

Legal positivists insist upon a method for verifying and falsifying hypotheses about the contents of the legal system. For any particular proposition of law, they want to be able to determine whether it is valid or invalid, according to the internal rules of the system. It is valid if it can be traced to an authoritative source, which is itself validated by the basic norm of the system; it is invalid if it is simply asserted without having an anchor in an authoritative source.³⁰

Gwelwyd cyfreithegwyr cynnar, megis Bentham ac Austin, yn diffinio'r sylfaen ar seiliau sofraniaeth a gorchymyn.³¹ Hynny yw, bod rhan helaeth o gymdeithas yn ufuddhau'n gyson i berson, neu gorff, sy'n gosod gorchmynion ar y gymdeithas ac sydd ddim yn ufuddhau i unrhyw berson na chorff arall. Drwy hynny, mae cyfreitheg bositif yn gallu gwahaniaethu system gyfreithiol oddi wrth reolau cymdeithasol eraill.³² Er bod gwahaniaethau yn y diffiniad o sofraniaeth rhwng Bentham ac Austin mae eu damcaniaeth yn dibynnu ar sofraniaeth fel cysyniad unigryw ac un sydd uwchben pob corff arall.³³ Yn ei hanfod, pwrpas hynny yw dangos mai o gyfreithiau dynol y daw'r gyfraith ac nid o gyfraith foesol.³⁴

Rhan hanfodol o'r ysgolheictod dadansoddol hon oedd dangos y gwahaniaeth rhwng beth yw'r gyfraith yn hytrach nac beth y dylai fod. Fel nodi Hart:

²⁶ J.Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System* (2ail. Arg., Clarendon Press, 1980) Pennod 2; Nigel E Simmonds, *Central Issues in Jurisprudence* (3ydd. Arg., Sweet & Maxwell, 2008) 145.

²⁷ George P Fletcher, *Basic Concepts of Legal Thought* (OUP, 1996) 32-33.

²⁸ *ibid* 33.

²⁹ John Gardner, 'Legal Positivism: 5½ Myths' [2001] 46 Am.J.Juris. 199, 199.

³⁰ Fletcher (n 27) 33.

³¹ M.D.A.Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence* (8fed. Arg., Sweet & Maxwell, 2008) 247, 251.

³² Denise Meyerson, *Understanding Jurisprudence* (Routledge-Cavendish, 2007) 10.

³³ J.Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System* (2ail. Arg., Clarendon Press, 1980) 8.

³⁴ Fletcher (n 27) 33.

...Bentham and Austin, constantly insisted on the need to distinguish, firmly and with the maximum of clarity, law as it is from law as it ought to be. This theme haunts their work, and they condemned the natural-law thinkers precisely because they had blurred this apparently simple but vital distinction.³⁵

Lle mwy buddiol i ystyried y ddamcaniaeth hon yn fanwl yw gyda dyfodiad cyfreithgwyr positif modern sy'n cynnwys Herbert Hart, ac yna Joseph Raz.³⁶ Fel yr eglura Summers:

The new is broader in scope, more sophisticated in methodology, less doctrinaire and positivistic, and more likely to be of practical utility.³⁷

Yn sgil datblygiad cyfreitheg positif yn yr Ugeinfed Ganrif mae'r ystyriaethau sy'n cymryd eu sylw yn lledu ac mae mwy o ddiddordeb i edrych ar gysyniadau ehangach.³⁸ Yn fras, mae'r ysgolheictod hon yn ymdrin â thair prif broblem; proses a rhesymeg farnwrol, cysyniadau a safonau cyfreithiol megis hawliau, ac ystyried beth yw system gyfreithiol a beth sy'n gwahaniaethu system gyfreithiol oddi wrth systemau normadol eraill.³⁹ Yn naturiol, yr ystyriaeth olaf sydd o ddiddordeb i'r ymchwil hwn. Ar flaen y datblygiad hwn mae Herbert Hart ac mae ei waith arloesol, *The Concept of Law*, yn rhoi man cychwyn ar gyfer y drafodaeth hon.⁴⁰

3.1.1 System Gyfreithiol Hart

Mae cysyniad Hart o beth yw cyfraith, ac yn sgil hynny system gyfreithiol, wedi ei sylfaenu ar reolau. Mae'n nodi bod sawl rheol gymdeithasol yn rhan o fywyd cymdeithasol a bod rheolau cyfreithiol yn rhan o'r cymhlethdod hwn.⁴¹ Ymgais Hart yw dangos sut mae rheolau cyfreithiol yn wahanol. Er enghraifft, mae'n awgrymu y gellir gwneud hynny drwy edrych ar ansawdd ieithyddol megis 'rhaid' ('must') neu 'dylid' ('should' neu 'ought to'). Mae hefyd yn ystyried y byddai gan effaith torri rheol gyfreithiol ganlyniadau swyddogol a phendant tra byddai ymateb i dorri rheol gymdeithasol yn amhendant a heb ei drefnu'n swyddogol.⁴²

³⁵ HLA.Hart, 'Positivism and the Separation of Law and Morals' yn HLA.Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy* (OUP, 1983) 50.

³⁶ Robert S Summers, 'The New Analytical Jurists' [1966] 41 NYUL Rev. 861, 863.

³⁷ *ibid* 863.

³⁸ *ibid* 870-871.

³⁹ J Raz, 'The Institutional Nature of Law' yn J Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979) 103.

⁴⁰ HLA.Hart, *The Concept of Law* (OUP: Clarendon Law Series, 1994).

⁴¹ *ibid* 9.

⁴² *ibid* 10.

Er hynny, nid yw o'r farn bod y dehongliadau hynny'n ddigonol.⁴³ O ganlyniad, mae'n symud oddi wrth ddehongliad Austin o natur orchmynnol cyfreithiau.⁴⁴ Yn ôl Hart, nid yw'r diffiniad hwnnw yn ddigonol i gynnwys yr holl fathau o reolau cyfreithiol gwahanol na ellir eu diffinio fel gorchymyn â bygythiad.⁴⁵ Er enghraifft, ni all rheolau sy'n rhoi grymoedd cyfreithiol i ddyfarnu, deddfu neu i greu perthynas gyfreithiol gael eu diffinio fel gorchmynion sy'n cael eu cefnogi gan fygythiad.⁴⁶

Mae Hart yn agor y diffiniad i gynnwys dau fath o reol er mwyn cydnabod a chynnwys mathau ehangach o reolau. Yn gyntaf, mae rheolau primaidd; hynny yw, cyfraith trosedd neu gyfraith camwedd.⁴⁷ Dadleua Hart er bod modd i'r rhain fod yn ddigonol mewn cymdeithas fach gyntefig nid ydynt yn briodol ar ben eu hunain ar gyfer cymdeithas fwy cymhleth.⁴⁸ Mae'n tanlinellu bod tri diffyg yn dilyn hyn. Yn gyntaf, bod rheolau primaidd ar ben eu hunain yn creu ansicrwydd gan nad oes ffordd o ddatrys anghydfod un ai drwy swyddog neu destun sydd ag awdurdod.⁴⁹ Yn ail, bod system gyntefig yn system statig gan nad oes ffordd hawdd o newid y rheolau primaidd hynny.⁵⁰ Yn drydedd, eu bod yn system aneffeithlon gan nad oes corff arbenigol ar gyfer cosbi nag ymchwilio i anghydfod ynglŷn â'r rheolau felly mae angen i unigolion yn y gymdeithas gyflawni hynny eu hunain.⁵¹ Gellir dadlau mai diffyg sefydliadol yw hwn. Hynny yw, bod dim sefydliad ag awdurdodaeth i ymdrin ag anghydfodau a chosbi troseddau. Gwelir, felly, bod pwyslais ar yr angen am gorff neu sefydliad arbenigol.

Yr ateb mae Hart yn ei gynnig i'r diffygion hynny yw ychwanegu rheolau eilaidd i gefnogi'r rheolau primaidd.⁵²

Thus they may all be said to be on a different level from the primary rules, for they are all *about* such rules; in the sense that while primary rules are concerned with the actions that individuals must or must not do, these secondary rules are all concerned with the primary rules themselves. They specify the ways in which the primary rules may be conclusively ascertained, introduced, eliminated, varied, and the fact of their violation conclusively determined.⁵³

⁴³ *ibid* 10.

⁴⁴ *ibid* 79.

⁴⁵ *ibid* 48, 79.

⁴⁶ *ibid* 79.

⁴⁷ *ibid* 91; Freeman (n 31) 247.

⁴⁸ Hart (n 40) 92.

⁴⁹ *ibid* 92.

⁵⁰ *ibid* 92-93.

⁵¹ *ibid* 93-94.

⁵² *ibid* 94.

⁵³ *ibid* 94.

Y tair rheol eilaidd sydd gan Hart mewn golwg yw'r rheol gydnabod, rheol newid a'r rheol ddyfarnu. Drwy ddatblygiad y rheolau hyn mae modd diffinio system gyfreithiol yn 'ddiamheuol'.⁵⁴ Yn ychwanegol i'r rheolau hyn mae Hart hefyd yn pwysleisio bod angen edrych ar safbwynt mewnol yn ogystal â safbwynt allanol y rheolau mewn system gyfreithiol.⁵⁵ Yn ei hanfod, ystyr y safbwynt mewnol yw bod y gymdeithas a'r bobl sy'n destun i'r rheolau yn cydnabod mai drwy ddilyn rheolau a safonau'r system gyfreithiol y dylent fod yn gweithredu.⁵⁶ Ar y llaw arall, mae'r safbwynt allanol, fel yr awgrymir, yn edrych ar system o'r tu allan gan rywun sydd ddim yn derbyn rheolau'r system honno.⁵⁷ O ganlyniad, mae'r ffaith bod cymdeithas yn cydnabod system drwy'r safbwynt mewnol yn gysyniad pwerus iawn.

What is necessary is that there should be a critical reflective attitude to certain patterns of behaviour as a common standard, and that this should display itself in criticism (including self-criticism), demands for conformity, and in acknowledgements that such criticism and demands are justified, all of which find their characteristic expression in the normative terminology of 'ought', 'must', and 'should', 'right' and 'wrong'.⁵⁸

Tra bod angen i'r gymdeithas yn gyffredinol gydnabod y safbwynt mewnol ar gyfer rheolau primaidd dim ond swyddogion y system sydd angen cydnabod y safbwynt hwn ar gyfer rheolau eilaidd.⁵⁹ Mae hynny'n sicrhau eu bod yn cydnabod safonau cyffredin i werthuso eu gwaith eu hunain ac eraill o fewn y system gyfreithiol.⁶⁰ Drwy hynny, mae ychwanegu'r safbwynt hwn i reolau eilaidd yn rhoi golwg ehangach o'r system gyfreithiol ac yn gorfodi edrych yn fanylach ar sut mae'r system yn gweithio o'r tu fewn yn hytrach nag drwy ddatganiadau gwrthrychol a chyffredinol o'r tu allan.

With the addition to the system of secondary rules, the range of what is said and done from the internal point of view is much extended and diversified. With this extension comes a whole set of new concepts and they demand a reference to the internal point of view for their analysis. These include the notions of legislation, jurisdiction, validity, and, generally, of legal powers, private and public.⁶¹

Ymysg y cysyniadau newydd y mae modd eu hystyried drwy'r rheolau eilaidd a'r safbwynt mewnol gwelir y cysyniad o awdurdodaeth. Felly, golyga hynny mai rhan o

⁵⁴ ibid 94.

⁵⁵ ibid 88.

⁵⁶ ibid 56-57.

⁵⁷ ibid 89.

⁵⁸ ibid 57.

⁵⁹ ibid 116-117.

⁶⁰ ibid 117.

⁶¹ ibid 98-99.

system gyfreithiol yw awdurdodaeth ac mae modd ei ddarganfod fel rhan o reolau eilaidd Hart.

Mae'r Rheol Gydabod yn chwarae rhan ganolog yng nghysyniad Hart gan mai diffinio'r rheol hon sy'n cyfiawnhau ac yn dilysu holl reolau eraill y system ac felly mae'n hanfodol ar gyfer cyfreitheg bositif.⁶² Yn draddodiadol, gall y rheol hon wreiddio o sawl ffynhonnell megis dogfen ysgrifenedig neu ffynhonnell arall gyntefig.⁶³ Fodd bynnag, y cam hanfodol yw pan mae'r rheol yn cael ei chydnabod fel un awdurdodedig ar gyfer adnabod holl reolau primaidd y system gyfreithiol.⁶⁴

By providing an authoritative mark it introduces, although in embryonic form, the idea of a legal system: for the rules are now not just a discrete unconnected set but are, in a simple way, unified.⁶⁵

Mewn systemau cyfreithiol cyfoes mae diffinio beth yw'r rheol gydnabod yn gallu bod yn amwys.⁶⁶ Yn hytrach nag dibynnu ar ffynhonnell ddiriaethol yn unig fe ellir eu hadnabod drwy gyfeirio at nodweddion cyffredin y rheolau primaidd.⁶⁷ Er enghraifft, mewn cyd-destun Prydeinig gellir olrhain y rheol gydnabod yn ôl i rym Senedd Prydain.⁶⁸ Yn ei dro, mae hynny'n ymddangos yn y modd y mae llysoedd a swyddogion eraill yn adnabod rheolau penodol o'r safbwynt mewnol sy'n dangos bod y rheol yn cael ei dderbyn.⁶⁹ Felly, dadl Hart yw bod gan bob system gyfreithiol reol sy'n gosod meini prawf ar gyfer cydnabod pa reolau primaidd sy'n rhan ddilys o'r system. Eglura Scott Shapiro:

According to Hart, every legal system necessarily contains one, and only one, rule which sets out the test of validity for that system. The systemic test of validity specifies those properties the possession of which by a rule renders it binding in that system. Any norm that bears one of the marks of authority set out in the rule of recognition is *a law of that system* and officials are required to recognize it when carrying out their official duties.⁷⁰

Os oes mwy nag un nodwedd o'r fath gellir eu gosod mewn perthynas hierarchaidd,

⁶² Fletcher (n 27) 33.

⁶³ Hart (n 40) 94.

⁶⁴ *ibid* 95.

⁶⁵ *ibid* 95.

⁶⁶ *ibid* 101; Scott J Shapiro, 'What is the Rule of Recognition (And Does it Exist)?' (Public Law and Legal Theory Research Series, No.181, Yale Law School) 1.

⁶⁷ Hart (n 40) 95.

⁶⁸ *ibid* 107.

⁶⁹ *ibid* 101-102.

⁷⁰ Scott J Shapiro, 'What is the Rule of Recognition (And Does it Exist)?' (Public Law and Legal Theory Research Series, No.181) 4.

megis statws goruchaf statud o'i gymharu â chynsail.⁷¹ O ganlyniad, gwelir yng nghysyniad Hart bod un rheol sy'n diffinio'r holl gyfreithiau sy'n rhan o'r system gyfreithiol. Drwy hynny mae modd diffinio pa gyfreithiau sy'n rhai dilys o fewn y system honno.⁷²

Mae'r rheol ddyfarnu, ar y llaw arall, yn gosod rheolau eilaidd sy'n rhoi grym i unigolyn roi dyfarniad ynglŷn ag os yw rheol brimaidd wedi'i thorri neu beidio.⁷³ Pwrpas y rheolau hyn yw cyflwyno grymoedd barnwrol a gosod statws arbennig ar y datganiadau a wneir ganddynt.⁷⁴

Again these rules, like the other secondary rules, define a group of important legal concepts: in this case the concepts of judge or court, jurisdiction and judgment.⁷⁵

Yn ei hanfod, swyddogaeth y math yma o reol yw diffinio'r unigolion sydd â'r grym i ddyfarnu a'r weithdrefn i'w ddilyn wrth wneud hynny.⁷⁶ Mae Hart yn nodi bod gan y rheol ddyfarnu cysylltiad agos â rheolau eilaidd yn arbennig gan fod dyfarniad mewn ffordd yn derbyn rheolau o dan y rheol gydnabod.⁷⁷ Felly, mae modd gweld ble mae elfennau o awdurdodaeth a chymhwysedd yn cael eu cynnwys o fewn y system gyfreithiol ehangach o dan gysyniad Hart. Mewn geiriau eraill, mae cysylltiad cryf yma â'r diffiniad llythrennol o awdurdodaeth a drafodwyd uchod.

O ganlyniad, mae Hart yn nodi bod dau faen prawf ar gyfer cydnabod bodolaeth system gyfreithiol. Yn gyntaf, bod ufuddhad cyffredinol i'r rheolau sy'n ddilys o dan feini prawf dilysrwydd y system ac, yn ail, mae'n rhaid i reolau newid a dyfarnu'r system gael eu derbyn fel safonau cyffredinol ar gyfer ymddygiad swyddogol gan swyddogion y system.⁷⁸ Drwy'r ffaith bod tribiwnlysoedd Cymreig yn gweithredu yng Nghymru'n unig ac yn cael eu gweinyddu gan Lywodraeth Cymru mae modd nodi bod y rheolau hynny'n bodoli yng Nghymru.

3.1.2 Positiffaeth Sefydliadol

Fel disgybl i Hart mae Joseph Raz yn adeiladu ar gysyniad ei athro er mwyn gosod

⁷¹ Hart (n 40) 95.

⁷² *ibid* 115.

⁷³ *ibid* 96.

⁷⁴ *ibid* 97.

⁷⁵ *ibid* 97.

⁷⁶ *ibid* 97.

⁷⁷ *ibid* 97.

⁷⁸ *ibid* 116.

cysyniad cynhwysfawr o systemau cyfreithiol.⁷⁹ Yn ôl Raz, mae angen ateb i bedair problem yn y cyd-destun hwn; bodolaeth, hunaniaeth, strwythur a chynnwys.⁸⁰ Yn arbennig, mae angen datrys sut mae modd diffinio bod system gyfreithiol yn bodoli ac, yn ail, bod angen diffinio hunaniaeth system gyfreithiol drwy ddarganfod beth yw'r meini prawf sy'n diffinio pa gyfreithiau sy'n ffurfio'r system honno.⁸¹

Y profion y mae Raz yn eu defnyddio ar gyfer hunaniaeth a bodolaeth system gyfreithiol yw effeithiolrwydd, nodwedd sefydliadol a ffynonellau.⁸² Yn syml, nid yw cyfraith yn effeithlon os nad yw'n cael ei dderbyn a'i ddilyn gan o leiaf rhan o'r gymdeithas.⁸³ Fodd bynnag, o ddiddordeb arbennig i'r ymchwil hwn mae'r nodwedd sefydliadol. Fel yr eglura Raz:

It is widely agreed...that a system of norms is not a legal system unless it sets up adjudicative institutions charged with regulating disputes arising out of the application of the norms of the system.⁸⁴

Mae hyn, i raddau, yn adlewyrchu elfennau o reolau eilaidd Hart. Noda Coyle, er nad yw Hart yn cyfeirio'n uniongyrchol at nodweddion sefydliadol mae'n wir fod elfen o sefydliadaeth yn rhan ganolog o'i gysyniad.⁸⁵ Yn ogystal, mae hyn yn cyfeirio'n glir at y diffiniad llythrennol o awdurdodaeth, fel y trafodir uchod, yn yr ystyr ble bynnag mae yna gorff o gyfraith mae angen sefydliadau barnwrol i'w ddatgan.

Mae diffinio beth yn union yw corff sy'n cymhwyso-norm yn her.⁸⁶ Er hynny, mae Raz yn glir bod yn rhaid iddynt fod yn sefydliadau ac, felly, llysoedd a thriwiwnlysoedd yw'r mathau pwysicaf o'r cyrff hyn.⁸⁷ Mae hyn yn agor y drafodaeth i drafod materion sylfaenol megis beth yw llys a rhai mwy penodol megis ystyried os yw corff yn un barnwrol a beth yw'r rheolau sy'n gwarchod gweithdrefnau'r llys.⁸⁸ Er mwyn diffinio sefydliadau cymhwyso-norm barnwrol, mae Raz yn hawlio bod angen edrych ar y norm

⁷⁹ Raz (n 33) 1.

⁸⁰ *ibid* 1-2.

⁸¹ *ibid* 1-2.

⁸² J Raz, 'Legal Positivism and the Sources of Law', yn J Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979) 42.

⁸³ *ibid* 43.

⁸⁴ *ibid* 43.

⁸⁵ Sean Coyle, 'Hart, Raz and the Concept of a Legal System' [2002] 21 *Law and Philosophy* 273, 283: "Hart, in the course of his most celebrated works, never mentioned the notion of an institution, but that is the right word for his rules of recognition, secondary rules and other background assumptions about the nature of law."

⁸⁶ Raz (n 39) 106.

⁸⁷ *ibid* 110.

⁸⁸ *ibid* 106.

sy'n creu'r sefydliadau hynny.⁸⁹ Drwy edrych ar hynny mae modd gweld beth yw swyddogaethau'r corff penodol hwnnw a dyma sut y dylid diffinio eu statws ac nid yn ôl eu swyddogaeth gymdeithasol.⁹⁰

Norm-applying institutions are first and foremost normative institutions established by norms and it is to these we must turn for a clue to their identity...Norm-applying institutions should, therefore, be identified by the way they fulfil their functions rather than by their functions themselves.⁹¹

Yn ei hanfod, cwestiynau ynglŷn ag awdurdodaeth yw'r rhain. Hynny yw, pa gorff o gyfraith sy'n cael ei gymhwyso gan y llys neu dribiwnlys a beth yw cymhwysedd y llys neu dribiwnlys hwnnw i ymdrin â'r norm o dan sylw.

Felly, daw sefydliadau cyfreithiol yn rhan bwysig ar gyfer adnabod bodolaeth a hunaniaeth system gyfreithiol. Beth sy'n arwyddocaol yn y cyd-destun yma yw'r pwyslais y rhoddir Raz ar gyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith dros gyrff sy'n creu'r gyfraith ar gyfer bodolaeth a hunaniaeth system gyfreithiol.

This solution shifts the emphasis on to the law-applying institutions, and makes recognition by law-applying organs a necessary condition of the existence of laws. This in turn makes the institutionalized nature of law an indispensable part of the criteria of identity: a law is part of the system only if it is recognized by legal institutions. The emphasis is, however, on the law-applying rather than the law-creating institutions.⁹²

Gellir cyfiawnhau hynny am dri rheswm. Yn gyntaf, bod cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith wedi bod yn rhan gyson o bob math o gymdeithas ond nid yw'r un peth yn wir i gyrff sy'n creu'r gyfraith.⁹³ Yn ail, gan fod sawl ffynhonnell o gyfraith mewn rhan helaeth o systemau cyfreithiol yr unig ffordd i bennu pa rhai yw'r cyrff sy'n creu'r gyfraith yw drwy edrych ar ba rai sydd yn cael eu cydnabod gan y llysoedd.⁹⁴ Yn olaf, mae'n hanfodol bod system gyfreithiol yn systemau sefydliadedig normadol. Yn sgil hynny, gellir ystyried bod cyrff sy'n creu a'r cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith yn arwain ymddygiad unigolion a sefydliadau ac mai'r cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith sydd â'r

⁸⁹ *ibid* 106.

⁹⁰ *ibid* 106.

⁹¹ *ibid* 106

⁹² J Raz, 'The Identity of Legal Systems' yn J Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979) 87.

⁹³ *ibid* 87; Raz (n 33) 191, "Not every law is created by law-creating organs, and though the importance of legislation as a law-creating method is characteristic of modern legal systems, it is not characteristic of every legal system, nor is any other law-creating method. On the other hand, it can be said that every legal system institutes law-applying organs which recognize every law of the system."

⁹⁴ Raz (n 92) 88.

gair olaf ynglŷn â'r ymddygiad hwnnw.⁹⁵

O ganlyniad, mae gan gyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith le hanfodol o fewn y system gyfreithiol yn sgil eu harwyddocâd sefydliadol. Mae hyn yn cynnig lle i ni ystyried y gyrff hynny sy'n unigryw i Gymru a'u swyddogaeth o fewn y system gyfreithiol. Er hynny, nid yw'n hawdd cysoni'r bwriad hwn gyda chysyniad bositifiaeth o system gyfreithiol.

Yn anorfod, yn ôl Raz, mae angen i unrhyw nodweddion sy'n diffinio system gyfreithiol fod yn haniaethol ac yn gyffredinol iawn.⁹⁶ O ganlyniad, nid yw'n rhoi llawer o arweiniad ynglŷn â'r elfennau penodol ac unigryw sy'n angenrheidiol ar gyfer diffinio systemau arbennig.

It must disregard those functions which some legal systems fulfil in some societies because of the special social, economic, or cultural conditions of those societies. It must fasten only on those features of legal systems which they must possess regardless of the special circumstances of the societies in which they are in force...Legal philosophy has to be content with those few features which all legal system necessarily possess."⁹⁷

Yn sgil hynny, pan fod systemau 'ar y ffin' dim ond amlygu'r gwahaniaethau a symud ymlaen y gellir ei wneud. O ystyried natur gymharol yr ymchwil hwn mae angen bod yn ofalus ynglŷn â diffinio nodweddion sy'n berthnasol yn gyffredinol i systemau cyfreithiol ac nid rhai sy'n unigryw i systemau penodol.

Mae'r ystyriaeth o gyfreitheg bositif yn arwyddocaol wrth ystyried Cymru gan ei fod yn pwysleisio dehongliad llythrennol y gair 'awdurdodaeth'. Hynny yw, ble mae corff sy'n cymhwyso'r gyfraith yna mae awdurdodaeth yn bodoli. Yng nghyd-destun Cymru mae hynny'n cael ei wneud gan nifer o lysoedd a thriwiwnlysoedd. Fodd bynnag, caiff hefyd ei wneud gan gyrff sydd ag awdurdodaeth Gymreig benodol, sef y triwiwnlysoedd Cymreig.

3.1.3 Diffinio Sefydliad Cyfreithiol

Un o wendidau'r gyfreitheg gyffredinol a gyflwynir gan Hart a Raz yw nad yw'n rhoi unrhyw gig ar yr asgwrn o ran cynnwys ond yn hytrach yn rhoi'r sylw i nodweddion cyffredinol. Mae Tamanaha yn amlygu'r broblem honno gan honni bod nodweddion

⁹⁵ *ibid* 88.

⁹⁶ Raz (n 39) 104; Hart (n 40) 239.

⁹⁷ Raz (n 39) 104-105.

cyffredinol Hart yn rhy gyffredinol. Mae'n cydnabod arwyddocâd natur sefydliadol y gyfraith yng ngwaith Hart ac yn nodi bod yr elfen honno'n gyson mewn dehongliadau eraill o system gyfreithiol.⁹⁸ Fodd bynnag, nid yw'r dehongliad hwn gan Hart yn ddigon pendant ar gyfer ystyried beth yw sefydliad cyfreithiol. Yn ôl Tamanaha, mae Hart yn cymryd yn ganiataol bod y darllenydd yn gwybod pwy sydd i'w cynnwys fel swyddogion y system gyfreithiol a bod y sefydliadau yn sefydliadau cyfreithiol y wladwriaeth.⁹⁹ Fodd bynnag, gan nad oedd Hart yn benodol ynglŷn â natur y sefydliad mae modd cynnwys sefydliadau ar gyfer rheoli cymdeithas na fyddai Hart yn eu cydnabod fel rhai cyfreithiol.¹⁰⁰ Mae hynny'n arwain at gasgliad eang o sefydliadau cymdeithasol sydd yn gweithredu rheolau primaidd ac eilaidd, megis prifysgolion a chorfforaethau, nad sy'n cael eu cydnabod fel rhai uniongyrchol gyfreithiol.¹⁰¹

Mae Raz yn cydnabod y broblem hon ac yn gosod tair nodwedd sy'n diffinio system gyfreithiol. Hynny yw, eu bod yn gynhwysfawr, ac yn hawlio'r awdurdod i reoli unrhyw fath o ymddygiad. Yn ail, bod ganddynt oruchafiaeth dros bob sefydliad normadol arall mewn cymdeithas. Yn drydydd, eu bod yn 'systemau agored' gan eu bod yn cefnogi a chynnal mathau eraill o gymdeithas.¹⁰²

Er yr ymgais hon i wahaniaethu sefydliadau cyfreithiol oddi wrth sefydliadau normadol eraill mae Tamanaha yn hawlio bod gwendid yn nehongliad Raz.¹⁰³ Er enghraifft, gall systemau eraill, megis rhai crefyddol, foddhau'r gofynion hyn.¹⁰⁴ Yn ogystal, mae'n amau bod systemau cyfreithiol yn rhai cynhwysfawr a goruchafol gan fod sawl system gyfreithiol sy'n hawlio awdurdod dros yr un awdurdodaeth; megis cyfraith yr Undeb Ewropeaidd a chyfraith Hawliau Dynol.¹⁰⁵ Yn olaf, mae'n nodi bod y dehongliad hwn yn rhoi gormod o bwyslais ar le'r gyfraith o fewn cymdeithas.

This view of predominance of law in social life is commonplace among jurisprudence scholars, for whom law looms large, but it is sharply contested by sociologists, who have often demonstrated that law is not the primary source of social order.¹⁰⁶

⁹⁸ Brian Tamanaha, 'Socio-Legal Positivism and a General Jurisprudence' [2001] 21(1) OJLS 1, 5.

⁹⁹ *ibid* 6.

¹⁰⁰ *ibid* 6.

¹⁰¹ *ibid* 6.

¹⁰² *ibid* 6; Joseph Raz, *Practical Reason and Norms* (OUP, 1999) 150-154.

¹⁰³ Tamanaha (n 98) 7.

¹⁰⁴ *ibid* 7.

¹⁰⁵ *ibid* 7.

¹⁰⁶ *ibid* 7.

Felly, mae yna le i ystyried y system gyfreithiol o safbwynt ehangach na chyfraith bositif gan gynnwys elfennau cymdeithasol, diwylliannol a gwleidyddol.

Er hynny, mae Hart a Raz yn rhoi cyfle i ystyried sefyllfaoedd ymarferol sydd ddim yn disgyn i mewn i ddiffiniad caeth o system gyfreithiol. Yn gyntaf, mae Hart, yn derbyn y gall gwahaniaethau ymddangos o fewn system gyfreithiol. Yr enghraifft a ddefnyddir ganddo ef yw os oes meini prawf ar gyfer diffinio cyfraith ddilys yn gwrthdaro â'i gilydd.¹⁰⁷ Byddai anghydfod o'r fath yn effeithio'n uniongyrchol ar y mater cyfansoddiadol o dan sylw ond nid rhannau eraill o'r system gyfreithiol nad sy'n gysylltiedig â hynny. O ganlyniad, mae hyblygrwydd o fewn system gyfreithiol sy'n gallu ymdrin â gwahaniaethau rhwng swyddogion ynglŷn â meini prawf dilysrwydd cyfreithiol y system. Felly, gellir cydnabod sawl maen prawf ar gyfer dilysrwydd os dynt yn hanu o'r un rheol gydnabod.

...the expression 'the same legal system' is too broad and elastic to permit unified official consensus on *all* the original criteria of legal validity to be a necessary condition of the legal system remaining 'the same'. All we could do would be to describe the situation as we have done and note it as a substandard, abnormal case containing within it the threat that the legal system will dissolve.¹⁰⁸

Drwy'r meini prawf ar gyfer dilysrwydd mae Hart yn cynnig hyblygrwydd i gynnwys sawl maen prawf nad sydd o reidrwydd yn gyson â'i gilydd ond sy'n parhau o fewn un system am y tro. Er ei fod yn amau cynaliadwyedd system o'r fath nid yw'n trafod hyn ymhellach.

Ar y llaw arall, os edrychir yn fanylach ar gysyniad Raz, mae'n nodi bod modd cydnabod y gwahaniaethau yn y sefydliadau sy'n cymhwyso'r gyfraith.

It may be found necessary to conceive of a legal system not as a set of laws recognized by all the primary law-applying organs instituted under it-as is implied in this criterion-but as a set of substantially, but only partly overlapping, sets of laws, each recognized by one or more of the organs instituted under it. The proposed criterion of membership can be relaxed to take account of that need.¹⁰⁹

Felly, mae cysyniad sefydliadedig Raz hefyd yn ddigon hyblyg i gynnwys ac adnabod sawl corff cymhwyso'r gyfraith gyda chyrrff o gyfraith sy'n gorgyffwrdd â'i gilydd o

¹⁰⁷ Hart (n 40) 122.

¹⁰⁸ *ibid* 123.

¹⁰⁹ Raz (n 33) 192

fewn un system. O ganlyniad, os ystyriwn fod corff o gyfraith yn cael ei ddatgan gan gorff sy'n cymhwyso'r gyfraith ar y termau hyn mae modd cyfiawnhau ei bod yn bosib cael sawl awdurdodaeth o fewn un system gyfreithiol. Felly, nid yn y drafodaeth haniaethol ynglŷn ag os yw 'system gyfreithiol' yn bodoli neu beidio mae'r brif drafodaeth ond yn hytrach yn y cyrff primaidd ar gyfer cymhwyso'r gyfraith¹¹⁰ a sut mae'r rhain yn gallu cymhwyso cyfreithiau gwahanol er eu bod o fewn 'un' system.

Mae lle felly i gyfiawnhau sylw Jones a Williams ynglŷn â natur broblematig systemau ar y ffin. Er hynny, mae angen ail-ddiffinio'r sylw hwnnw er mwyn cyfiawnhau ei le yn y drafodaeth. Yn gyntaf, mae angen cydnabod bod Cymru yn rhan o system gyfreithiol Cymru a Lloegr yn sgil goruchafiaeth y rheol gydnabod.¹¹¹ Er hynny, gellir cydnabod elfennau sy'n wahanol rhwng Cymru a Lloegr o fewn y system gyfreithiol. Mae modd gwneud hynny yn bennaf drwy'r sefydliadau sy'n cymhwyso'r gyfraith sef y llysoedd a thribiwnlysoedd yn arbennig. Felly, mae modd ail-ddiffinio pwynt Jones a Williams i ystyried a chydabod y gwahaniaethau ac anghysondebau rhwng 'awdurdodaethau' sydd o fewn system gyfreithiol unedig.

Yn dilyn hynny, gwelwn fod cysyniad positif yn dweud wrthym fod system gyfreithiol yn gallu bod yn eang ac yn gallu cymryd i ystyriaeth elfennau sydd efallai yn anghyson â'i gilydd. Mae hynny'n cynnwys anghysondebau rhwng cyrff cymhwyso'r gyfraith o fewn yr un system yn arbennig. Awgrymir yma y gall hynny gynnwys anghysondebau ynglŷn â chymhwysedd y cyrff hynny mewn termau megis tiriogaeth, cynnwys yr achosion o flaen y cyrff hynny a lefel eu dyfarniad. Fel y nodir uchod, yr elfennau hyn sy'n pennu beth yw awdurdodaeth ac fe all awdurdodaeth amrywio o fewn system gyfreithiol yn ddibynnol ar nodweddion y sefydliadau sy'n cymhwyso'r gyfraith. Mae'r Ustus Roderick Evans wedi tynnu sylw at natur hyblyg awdurdodaeth o fewn y Deyrnas Unedig ac yn y cyd-destun Cymreig:

Jurisdictions, therefore, come in a variety of forms even within the UK and can be created to fit the particular requirement of a state or devolved administration and be amended as circumstances change.¹¹²

¹¹⁰ *ibid* 194.

¹¹¹ Mae'n anodd hawlio bod Cymru wedi datblygu rheol gydnabod unigryw oherwydd bod a.108 o Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gwrthod hynny drwy gadarnhau awdurdodaeth llysoedd Cymru a Lloegr.

¹¹² Mr Ustus Roderick Evans, 'Response to the Inquiry into the Establishment of a Separate Welsh Jurisdiction', yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ19, [2.7]; *Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan* (Tachwedd 2009) [3.9.15].

O ganlyniad, nid oes anghysondeb na gwrthdaro wrth ddweud y gall awdurdodaethau ar wahân fodoli o fewn un system gyfreithiol. Bydd gweddill y bennod hon yn ystyried sut mae modd diffinio sefydliadau sy'n cymhwyso'r gyfraith o fewn cyfraith weinyddol yn arbennig. Drwy wneud hynny mae modd cydnabod sylwadau sefydliadedig Hart a Raz mai cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith yw'r rhai pwysicaf ar gyfer cydnabod awdurdodaeth ond hefyd wrth ystyried cyfiawnder gweinyddol yn fwy penodol bydd modd ystyried mwy am beth mae hynny'n ei olygu o ran cynnwys y cyrff hynny a pa gyrrff ddylai gael eu hystyried fel cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith. Tanlinellir yn arbennig statws tribiwnlysoedd ble mae modd gweld elfennau o'r cysyniad hwn yn fanylach.

4. Cyfraith Weinyddol

Mae cyfraith weinyddol yn gosod her er mwyn ystyried beth yw sefydliad cyfreithiol a pwy yw'r swyddogion sy'n gweithredu'r system gyfreithiol. Yn wir, mae nifer o academyddion cyfraith weinyddol wedi sylwi na ddylid edrych ar gyfraith weinyddol o safbwynt y llys yn unig. Yn hytrach, mae angen ystyried cyfraith a chyfiawnder gweinyddol yn ei gryswth gan gynnwys agweddau mewnol ac allanol.¹¹³

Amlygir hyn yn glir gan Adler sy'n diffinio cyfiawnder gweinyddol fel y 'cyfiawnder sy'n gynhenid wrth wneud penderfyniadau gweinyddol' ac sy'n cynnwys elfennau gweithdrefnol a sylweddol.¹¹⁴ Golyga hynny bod angen ystyried cyfiawnder o'r penderfyniad gwreiddiol ac nid yn y penderfyniadau hynny sy'n cyrraedd y llysoedd yn y pendraw yn unig. O'i roi mewn cyd-destun cyfreitheg bositif, mae hynny'n ehangu'r grŵp o bobl all gael eu cynnwys fel pobl sy'n cymhwyso'r gyfraith ac yn rhoi dilysrwydd i ddadl Tamanaha i ehangu'r math o sefydliadau y gellir eu diffinio fel sefydliadau cymhwyso norm.

Mae Adler yn diffinio bod tair ffordd o ymdrin â chyfiawnder gweinyddol.¹¹⁵ Yn gyntaf, mae'r ymdriniaeth 'cyfraith weinyddol'¹¹⁶ yn un top i lawr sy'n ystyried

¹¹³ Michael Adler, 'A Socio-Legal Approach to Administrative Justice' [2003] 25(4) Law & Policy 323, 324; Michael Adler, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010); Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Redress: Public Bodies and the Citizen* (Consultation Paper No.187, 2008) [2.3].

¹¹⁴ Michael Adler, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010) 129, 'The meaning of administrative justice, defined as the justice inherent in administrative decision making...'.
¹¹⁵ *ibid* 154.

¹¹⁶ 'administrative law approach'.

cyfiawnder gweinyddol drwy egwyddorion y llysoedd, a chyrrff eraill megis tribiwnlysoedd. Yn ail, mae'r ymdriniaeth o 'gyfiawnder mewn gweinyddiaeth' yn un gwaelod i fyny.¹¹⁷ Yn hytrach nag dylanwad llysoedd, neu gyrff allanol, mae'r ymdriniaeth hon yn canolbwyntio ar faterion mewnol, megis hyfforddiant, gosod safonau a recriwtio.¹¹⁸ Mae'r rhain yn effeithio'n uniongyrchol ar y nifer sylweddol o benderfyniadau gweinyddol a gaiff eu gwneud o ddydd i ddydd yn hytrach na'r nifer bychan sy'n cyrraedd y llys neu'r tribiwnlys yn y pendraw.¹¹⁹

Mae'r drydedd ymdriniaeth yn un sy'n cyfuno'r ddwy ymdriniaeth arall. Gelwir hwn gan Adler yn ymdriniaeth 'cyfiawnder gweinyddol'.¹²⁰

...although it recognises the importance of courts, tribunals, ombudsmen and other external redress mechanisms that the administrative law approach is pre-occupied with, it is also concerned with other (internal) means of enhancing the justice of administrative decisions that the justice in administration approach focuses on.¹²¹

Gyda dyfodiad y Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, mae Adler o'r farn bod symudiad tuag at yr ymdriniaeth cyfiawnder gweinyddol.¹²² Mae'r Papur Gwyn fu'n sail i'r Ddeddf honno yn gosod cyfiawnder gweinyddol mewn cyd-destun ehangach er mwyn cynnwys dulliau cymesur o ddatrys anghydfodau yn hytrach nag dibynnu ar sefydliadau allanol, megis llysoedd a thribiwnlysoedd, yn unig.¹²³

This is the sphere of administrative justice. It embraces not just courts and tribunals but the millions of decisions taken by thousands of civil servants and other officials. So, while much of this White Paper is about institutions which provide redress to individuals who seek to reverse a decision, from the point of view of a user or potential user the context is much broader.¹²⁴

Mae'r tuedd hon tuag at ehangu cyfiawnder gweinyddol yn un diddorol. Er hynny, strwythur a gweithdrefnau'r sefydliadau allanol sydd o bwys i'r ymchwil hwn. Tra bod angen cydnabod natur gyfannol cyfiawnder gweinyddol mae angen rhoi pwyslais ar y tribiwnlysoedd fel sefydliadau allanol yn benodol gan mai'r rhain yw canolbwynt yr

¹¹⁷ 'justice in administration approach'.

¹¹⁸ Adler (n 114) 154.

¹¹⁹ *ibid* 154.

¹²⁰ 'administrative justice approach'.

¹²¹ Adler (n 114) 154.

¹²² *ibid* 155.

¹²³ *ibid* 154-156; Brian Thompson, 'Current Developments in the UK: System Building-From Tribunals to Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010) 493.

¹²⁴ Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (July 2004, Cm.6243) [1.6].

ymchwil.

Er hynny, mae'r ymdriniaeth 'cyfiawnder gweinyddol' yn dangos bod modd ystyried dulliau eraill o ddatrys anghydfod o adolygu'r penderfyniad gwreiddiol mewn dull mewnol i achos llys sy'n llwyr allanol. Mae hynny'n arwyddocaol ar gyfer ystyried ble mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn sefyll o ran a ydynt yn rhannu nodweddion mewnol neu allanol a all gael sgil effaith ar gyfer y strwythur a'r gweithdrefnau sy'n addas iddynt.

4.1 Cyfiawnder Gweinyddol Mewnol ac Allanol

Jerry Mashaw oedd un o'r cyntaf i roi'r pwyslais ar safbwynt mewnol cyfraith weinyddol a diffinio'r hyn yr oedd ef yn ei alw'n 'gyfiawnder biwrocraidd'.¹²⁵ Roedd ef yn amau gwerth bygythiadau allanol ar weinyddwyr fel dull effeithiol o sicrhau bod gweinyddu'n effeithiol a chyfreithiol. Er enghraifft, nid yw ystyried cyfraith weinyddol fel hawliau dinasyddion i ddwyn swyddogion y llywodraeth i gyfrif am eu penderfyniadau yn ddigonol. Byddai hynny'n methu'r polisïau eang nad sy'n agored i'w penderfynu o flaen y llys.¹²⁶ Yn sgil hynny, nid yw'r safbwynt allanol a gorfodi hawliau drwy'r llysoedd yn berthnasol i bawb ac mae diddordeb y nifer helaeth o bobl yn y penderfyniadau gwreiddiol.¹²⁷

Yn sgil hynny, mae'n dadlau bod bygythiadau allanol ar weinyddwyr yn gwneud dim mwy na 'chysuro' y cyhoedd bod y gweithdrefnau gweinyddol yn rhai cyfreithlon.¹²⁸ Mae'n honni, felly, mai 'symbolaidd' yw cyfreithlondeb pan wneir penderfyniadau gweinyddol o ddydd i ddydd.¹²⁹ Yr ateb yn ôl Mashaw yw cymryd safbwynt mewnol a normadol o gyfiawnder gweinyddol a gosod y cyfrifoldeb ar y gweinyddwyr eu hunain.¹³⁰

The central position of the bureaucracy thus implies a correlative central responsibility for the quality of administrative justice. The bureau is not a mere receptacle for the perspective and preferences of other institutions, a vector sum of contending external forces that impinge on its functioning.¹³¹

¹²⁵ Jerry L Mashaw, *Bureaucratic Justice* (Yale University Press, 1983).

¹²⁶ *ibid* 9.

¹²⁷ *ibid* 9; Nick Wikeley, 'Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective' yn Robin Creyke (Gol.) *Tribunals in the Common Law World* (The Federation Press, 2008) 176.

¹²⁸ Mashaw (n 125) 10.

¹²⁹ *ibid* 11.

¹³⁰ *ibid* 15.

¹³¹ *ibid* 15.

Mae Mashaw yn gosod tri model ar gyfer cyfiawnder mewnol. Yn gyntaf, pwrpas ‘rhesymoledd biwrocraidd’¹³² yw datblygu system ar gyfer gwneud penderfyniadau a gweinyddu rhaglen arbennig, megis talu budd-daliadau er enghraifft, sy’n gywir ac yn darparu gwerth am arian.¹³³ Yn ail, amcan ‘triniaeth broffesiynol’¹³⁴ yw canolbwyntio ar anghenion yr unigolion wrth ddarparu gwasanaethau ar eu cyfer.¹³⁵ Wrth weinyddu’r model hwn mae angen mwy o wybodaeth arbenigol a gofal personol o gymharu â’r model cyntaf sydd ar gyfer nifer mawr o geisiadau. Er hynny, rhaid parhau i ystyried effeithlonrwydd a gwerth am arian.¹³⁶ Yn olaf, mae’r model o ‘ddyfarniad moesol’,¹³⁷ neu ‘dyfarniad cyfreithiol’ yn ôl Wikeley,¹³⁸ yn broses annibynnol ar gyfer datrys anghydfod ynglŷn ag os oes gan yr hawliwr hawl teg i fudd arbennig.¹³⁹

Model	Legitimizing Values	Primary Goal	Structure or Organization	Cognitive Technique
Bureaucratic Rationality	Accuracy and Efficiency	Program Implementation	Hierarchical	Information Processing
Professional Treatment	Service	Client Satisfaction	Interpersonal	Clinical Application of Knowledge
Moral Judgment	Fairness	Conflict Resolution	Independent	Contextual Interpretation

140

Mae gan y tri model elfennau penodol ac unigryw ac nid ydynt yn croesi ei gilydd.¹⁴¹ Daw’r penderfyniad o ba un yw’r mwyaf addas wrth gyfaddawdu un model dros y llall yn hytrach nag dewis gwahanol nodweddion o wahanol fodelau.¹⁴² Bydd y cyfaddawd yn ddibynnol ar bwy sy’n gwneud y penderfyniad a beth yw’r broses negydu ar gyfer hynny. Er enghraifft, efallai y bydd gweision sifil yn ffafrio’r model mwyaf biwrocraidd tra byddai cyfreithwyr yn ochri at y model ar gyfer datrys anghydfod.¹⁴³ Noda Wikeley y gwahaniaeth yng nghyd-destun yr ymdriniaeth o gyfraith weinyddol yn debyg i ymdriniaeth Adler ar y cychwyn.

¹³² ‘Bureaucratic Rationality’.

¹³³ Mashaw (n 125) 25-26.

¹³⁴ ‘Professional Treatment’.

¹³⁵ Mashaw (n 125) 26.

¹³⁶ Mashaw (n 125) 27.

¹³⁷ ‘Moral Judgement’.

¹³⁸ Nick Wikeley, ‘Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective’ yn Robin Creyke (Gol.) *Tribunals in the Common Law World* (The Federation Press, 2008) 182

¹³⁹ Mashaw (n 125) 30.

¹⁴⁰ *ibid* 31.

¹⁴¹ *ibid* 31.

¹⁴² Adler (n 114) 148.

¹⁴³ Michael Adler, ‘A Socio-legal Approach to Administrative Justice’ [2003] *Law & Policy* 323, 331

So, where the former model stresses the administrative in administrative justice, the latter approach puts the emphasis firmly on the justice in administrative justice.¹⁴⁴

Mae Adler yn addasu'r tri model yma er mwyn symud oddi wrth yr ymdriniaeth o 'gyfiawnder mewn gweinyddiaeth' yn unig er mwyn rhoi mwy o bwyslais ar y drydedd ymdriniaeth o 'gyfiawnder gweinyddol'. Er mwyn gwneud hynny mae'n ail-ddiffinio'r modelau i rai 'biwrocraidd', 'proffesiynol' a 'chyfreithiol' sy'n cynnwys dulliau mewnol ac allanol o gyfiawnder gweinyddol.¹⁴⁵

Model	Mode of Decision Making	Legitimizing Goal	Mode of Accountability	Characteristic Remedy
Bureaucratic	Applying Rules	Accuracy	Hierarchical	Administrative Review
Professional	Applying Knowledge	Expertise	Interpersonal	Second Opinion or Complaint to a Professional Body
Legal	Asserting Rights	Legality	Independent	Appeal to a Court or Tribunal

146

Aiff Adler ymhellach, mewn ymchwil dilynol, er mwyn gosod mwy o fodolau ar gyfer cyfiawnder gweinyddol mewnol. Mae hynny'n cynnwys modelau rheolaethol, defnyddwyr a marchnad gan amlygu'r newid mewn rheolaeth weinyddol ers cyhoeddi ymchwil Mashaw yn 1981.¹⁴⁷

Arwyddocâd model Adler, o gymharu â Mashaw, yw pwyslais Adler ar gynnwys dulliau allanol. Ym marn Adler mae Mashaw yn rhy negyddol am werth dulliau allanol o atebolrwydd gweinyddol.¹⁴⁸ O ganlyniad, mae Adler yn fwy penodol, yn arbennig o ran y termau a ddefnyddir, wrth osod ei fodel cyfreithiol o gyfiawnder gweinyddol.¹⁴⁹ Yn ogystal, mae'n pwysleisio'r angen am atebolrwydd annibynnol gan lys neu driwlynlys. Mae Sainsbury yn amau sut all y ffaith bod penderfyniadau gwreiddiol yn

¹⁴⁴ Wikeley (n 138) 182.

¹⁴⁵ Adler (n 143) 329-330.

¹⁴⁶ ibid 330.

¹⁴⁷ ibid 333; Adler (n 114) 149.

¹⁴⁸ Adler (n 114) 148 troednodyn 17.

¹⁴⁹ Lon L Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353, 368: "The proper province of adjudication is to make an authoritative determination of questions raised by claims of right and accusations of guilt."

agored i adolygiad allanol o reidrwydd sicrhau penderfyniadau derbyniol gan ategu at ddadl Mashaw ynglŷn â gwerth cyfyngedig dulliau allanol.¹⁵⁰ Er hynny, mae yn cydnabod bod Adler wedi tanlinellu pwysigrwydd rhwymedïau a bod cael rhwymedi yn ffordd o wella'r elfen o gyfiawnder ymhob model.¹⁵¹

Mae angen cydnabod gwaith Adler am ei bwyslais ar ddulliau o'r model cyfreithiol ac allanol. Er ei fod yn cydnabod ei hun, ond nid i'r un graddau â Mashaw, bod yr effaith ar gyfiawnder mewnol yn gyfyngedig mae dulliau allanol yn hyrwyddo a chyfrannu at gyfiawnder gweinyddol.¹⁵² Felly, er effaith rhannol dulliau gwneud iawn allanol, ni ddylid diystyru eu heffaith ar gyfiawnder gweinyddol. Fel noda Pearson:

They also represent for many individuals the most direct opportunity available to participate in, and question, government decisions which affect them. So there is a need to understand the impact of external review, both in the individual case, and more broadly.¹⁵³

Gyda'r datblygiad yn strwythur tribiwnlysoedd Prydeinig yn dilyn Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 mae Laurie yn ein hatgoffa bod elfennau allanol yn parhau'n sefydliadau o bwys.¹⁵⁴ Tanlinellir hynny gan Carnwath sy'n trafod y cysyniad o 'gyfiawnder tribiwnlys' a lle arwyddocaol tribiwnlysoedd o fewn y system gyfiawnder sifil yn y Deyrnas Unedig.¹⁵⁵ Cafodd hynny gydnabyddiaeth farnwrol gan y Farwnes Hale yn achos *Gillies v Secretary of State for Work and Pensions*¹⁵⁶ sy'n nodi bod tribiwnlysoedd erbyn hyn yn rhan 'hanfodol' o'r system gyfiawnder.¹⁵⁷

Yn sgil Deddf 2007 gellir dadlau bod ail-ddiffiniad o'r ffin rhwng tribiwnlysoedd a'r llysoedd wedi bod wrth roi grymoedd barnwrol o bwys i'r Uwch Dribiwnlys.¹⁵⁸ Gobaith Carnwath oedd y byddai'r Uwch Dribiwnlys yn dod yn sefydliad a fyddai'n ddigon arbenigol ac awdurdodedig i osgoi achosion rhag cyrraedd y Llys Apêl, ac felly

¹⁵⁰ Roy Sainsbury, 'Administrative Justice, Discretion and the 'Welfare to Work' Project' [2008] 30(4) *Journal of Social Welfare and Family Law* 323, 326-327.

¹⁵¹ *ibid* 327.

¹⁵² Adler (n 143) 344.

¹⁵³ Linda Pearson, 'The Impact of External Administrative Law Review: Tribunals' (Awst 17, 2007) 2 < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1358701 > cyrchwyd 15 Mawrth 2015.

¹⁵⁴ Emma Laurie, 'Assessing the Upper Tribunal's Potential to Deliver Administrative Justice' [2012] PL 288, 289.

¹⁵⁵ Robert Carnwath, 'Tribunal Justice – A New Start' [2009] PL 48, 52, 69.

¹⁵⁶ [2006] UKHL 2, [2006] 1 WLR 781.

¹⁵⁷ *ibid* [36].

¹⁵⁸ Carnwath (n 155) 68.

galluogi i nifer o achosion aros tu allan i'r system lysoedd yn gyfan gwbl.¹⁵⁹

Felly, mae lle tribiwnlysoedd fel cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith yn bwysig ac mae'n arwyddocaol bod grŵp o'r cyrff hyn sy'n gweithredu ar lefel Cymru'n unig yn hytrach nac ar lefel Cymru a Lloegr. Yng nghyd-destun yr ymchwil hwn, gall strwythur a gweinyddiaeth tribiwnlysoedd amlygu elfennau pwysig ynglŷn â dulliau allanol o ddatrys anghydfod yn fwy cyffredinol a sut mae Llywodraeth Cymru yn gweinyddu'r dulliau hynny. Felly, nid ystyried tribiwnlysoedd ar gyfer eu gwerth fel rhan o'r system gyfiawnder gweinyddol yw pwrpas yr ymchwil ond er mwyn gweld sut allent gyfrannu ar ddatblygu cyrff datrys anghydfod allanol yng Nghymru yn fwy cyffredinol.

5. Datblygu Graddfa

Mae cyffredinoli tribiwnlysoedd i hawlio eu bod i gyd yn cynnal yr un swyddogaeth yn gamarweiniol.¹⁶⁰ Mae rhai yn ymdebygu'n llwyr i lysoedd tra bod eraill yn gyrff llawer llai uchelgeisiol ac yn ymdrin â phenderfyniadau sy'n fwy gweinyddol. Fodd bynnag, mae'n bwysig ceisio ystyried beth yw swyddogaeth a lle tribiwnlysoedd o fewn y system gyfreithiol.

Mae Adler wedi eu diffinio o fewn model 'gyfreithiol' o gyfiawnder gweinyddol. Yn sgil hynny, mae'n gosod nodweddion cyfreithlondeb arnynt. Hynny yw, eu bod yn gyrff annibynnol, megis llysoedd neu dribiwnlysoedd, yn gwneud penderfyniadau drwy osod hawliau, a'u bod â'r amcan o gyfreithlondeb.¹⁶¹ Mae hynny'n ymdebygu i amcanion llysoedd ac nid yw Adler yn gwneud ymdrech i wahaniaethu swyddogaethau adolygu gan y llys o gymharu â thribiwnlysoedd yn y cyd-destun yma.

Mae Martin Shapiro yn cynnig 'prototeip' o beth yw'r llys perffaith sy'n debyg iawn i beth mae Adler yn gynnwys yn ei fodel o gyfraith weinyddol 'gyfreithiol'. Mae'r esblygiad o fodel 'dyfarniad moesol' hefyd yn gyson gan mai amcan y prototeip, a modelau Mashaw ac Adler yn ogystal â Shapiro, yw datrys anghydfod.¹⁶² Mae 'prototeip' Shapiro yn gosod pedwar gofyniad.

(1) an independent judge applying (2) pre-existing legal norms after (3)

¹⁵⁹ *ibid* 68; *R (Cart) v Upper Tribunal* [2011] UKSC 28, [2012] 1 A.C. 663.

¹⁶⁰ Carnwath (n 155) 53.

¹⁶¹ Adler (n 114) 149.

¹⁶² Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (The University of Chicago Press, 1981) 1; Richard O Lempert, 'Grievances and Legitimacy: The Beginnings and End of Dispute Settlement' [1981] 4 *Law & Society Review* 707, 707.

adversary proceedings in order to achieve (4) a dichotomous decision in which one of the parties was assigned the legal right and the other found wrong.¹⁶³

Fodd bynnag, ymgais ymchwil Shapiro yw dangos sut nad yw llysoedd yn cyrraedd y safonau hyn. Yn ei farn ef mae angen derbyn y mathau amrywiol o sefydliadau sy'n gysylltiedig â'r cysyniad o lys heb eu categoreiddio mewn modd pendant ac anhyblyg.¹⁶⁴ Dadl Shapiro yw na ellir rhannu llysoedd oddi wrth y system wleidyddol. Yn dilyn hynny, ni ellir glynu at ystrydeb draddodiadol o beth yw llys ond yn hytrach dylid derbyn amrywiaethau ar y prototeip heb bryderu os gellir eu diffinio fel llys neu beidio. Un ffordd o ddatrys anghydfod yn unig yw'r sefydliadau traddodiadol.¹⁶⁵

For in reality there are few if any societies in which courts are so clearly delineated as to create absolute boundaries between them and other aspects of the political system.¹⁶⁶

O ganlyniad, mae Shapiro yn nodi bod barnu'n rhan 'annatod' o awdurdod gwleidyddol yn hytrach na sefydliad ar wahân.¹⁶⁷

Mae Shapiro yn amlygu'r berthynas rhwng barnu a gweinyddu fel petai barnu yn 'agwedd arbennig' o weinyddu.¹⁶⁸ Mae'n nodi bod y ddau yn cymhwyso rheolau cyffredinol i achosion, ac yn dibynnu ar gynsail, gweithdrefnau penodol ac amddiffyniadau cyfreithiol. Yn ogystal, nodi Shapiro, mewn nifer o achosion yr un person sy'n gweithredu'r ddwy swyddogaeth heb wahaniaethu rhwng gweinyddu a barnu.¹⁶⁹

Gellir gwneud cysylltiadau clir rhwng y modelau cyfraith weinyddol a chysyniad Shapiro. Mae'r ddau, a dehongliad Mashaw yn arbennig, yn dangos bod cyfiawnder yn fater gweinyddol yn ogystal ag un cyfreithiol. Mae hynny'n gosod cyfiawnder gweinyddol mewn sefyllfa hyblyg.

5.1 Cysyniad Martin Shapiro

Hanfod cysyniad Martin Shapiro yw bod strwythur datrys anghydfod yn seiliedig ar drindod. Hynny yw, lle y gall dau unigolyn alw ar drydydd unigolyn er mwyn datrys

¹⁶³ Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (The University of Chicago Press, 1981) 1.

¹⁶⁴ *ibid* 1.

¹⁶⁵ Richard O Lempert, 'Grievances and Legitimacy: The Beginnings and End of Dispute Settlement' [1981] 4 *Law & Society Review* 707, 708.

¹⁶⁶ Shapiro (n 163) 1.

¹⁶⁷ *ibid* 20.

¹⁶⁸ *ibid* 20.

¹⁶⁹ *ibid* 20.

anghydfod.¹⁷⁰ Fodd bynnag, mae gwendid sylfaenol i'r strwythur hwn pan fydd y trydydd unigolyn yn gwneud penderfyniad o blaid un unigolyn neu'r llall. Wedyn, mae strwythur y drindod yn newid i ddau yn erbyn un sy'n afresymegol i'r unigolyn sy'n colli.¹⁷¹ Felly, y dasg yn ôl Shapiro, yw darganfod ffordd i osgoi'r sefyllfa honno.

A substantial portion of the total behavior of courts in all societies can be analyzed in terms of attempts to prevent the triad from breaking down into two against one.¹⁷²

Un ffordd o osgoi'r argraff honno yw drwy gydsyniad. Os yw'r ddau unigolyn sydd mewn anghydfod yn cydsynio i'r dewis o drydydd unigolyn a'i ddyfarniad yna mae'r un sy'n colli yn cydsynio i'r dyfarniad yn hytrach na chael dyfarniad wedi ei orfodi arno.¹⁷³

Yn ogystal â hynny mae Shapiro yn nodi bod angen dull i osgoi dyfarniad sy'n cael ei orfodi ar un o'r partïon ac mai un dull yn unig yw'r barnwr a llys traddodiadol.¹⁷⁴ Er mwyn dangos hynny, mae Shapiro wedi cynllunio graddfa er mwyn gosod dulliau gwahanol o ddatrys anghydfod. Ar un pen mae barnwr, yna cyflafareddwr, yna cymodwr, ac yn olaf canolwr.¹⁷⁵

Wrth symud ar hyd y raddfa o'r canolwr i fyny gwelwn fod lefel y cydsyniad yn lleihau a ffurfioldeb y dull datrys anghydfod yn cynyddu. Er hynny, nid yw Shapiro yn cael ei berswadio i osod barnwyr a llysoedd ar wahân i'r raddfa gan fod elfennau o gydsynio a chymodi yn rhannau annatod o waith barnwrol er nad yw hynny'n glir o'r 'prototeip'.¹⁷⁶

Courts share with their fellow triadic conflict resolvers along the continuum the need to elicit consent. Among other things this means that mediating is not to be seen as an antithesis to judging but rather as a component in judging. Most judicial systems retain strong elements of mediation.¹⁷⁷

Wrth ystyried llysoedd yn gweithredu eu swyddogaeth datrys anghydfod yn unig mae modd gweld cysylltiadau wrth symud o ffurfiau anffurfiol i rai mwy ffurfiol. Fodd bynnag, os edrychir ar swyddogaeth llysoedd yn fwy penodol daw amheuan sylfaenol i

¹⁷⁰ *ibid* 1; Lon L Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353, 363.

¹⁷¹ Shapiro (n 163) 2.

¹⁷² *ibid* 2.

¹⁷³ *ibid* 2.

¹⁷⁴ *ibid* 2-3.

¹⁷⁵ *ibid* 3, 'judge', 'arbitrator', 'mediator', 'go-between', "...placement on the continuum is determined by the intersection of the devices of consent and nondichotomous, or mediate, solution."

¹⁷⁶ *ibid* 8.

¹⁷⁷ *ibid* 8-9.

fodel y drindod.¹⁷⁸

Gwelir hynny'n arbennig os yw'r achosion yn ymwneud â rheolaeth gyhoeddus megis pan fod y llywodraeth neu'r wladwriaeth yn un o'r partïon i'r achos bydd hyn yn gwanhau'r drindod. Mewn sefyllfa fel hyn bydd amheuaeth os yw'r barnwr yn drydydd unigolyn sy'n hollol niwtral.¹⁷⁹ Bydd hyn yn broblem benodol i gyfraith weinyddol ble mae unigolyn yn herio'r llywodraeth yn arbennig os yw dyfarnu'n cael ei drin fel proses weinyddol.¹⁸⁰

Those societies that engage in the greatest separation of powers or specialization of judicial function approach nearest to a perception of judicial independence. At least the private party engaged in a dispute with one segment of government is judged by an officer of another segment. But, as we have already seen, it is a far more typical governing arrangement to subsume judicial under administrative tasks than to create a judicial specialization.¹⁸¹

Ar un llaw, mae'r drindod yn ffordd effeithiol o ddatrys anghydfod, yn enwedig mewn achosion preifat. Fodd bynnag, ar y llaw arall, wrth i'r llys weithredu mae elfen o ddiwygio cyfraith sydd, mewn geiriau eraill yn ôl Shapiro, yn 'gweithredu grymoedd gwleidyddol.'¹⁸² O ganlyniad, mae angen cydbwysu gwerth y drindod ac annibyniaeth farnwrol gyda grym yr awdurdod gwleidyddol canolog. Mae pedwar techneg i wneud hynny. Yn gyntaf, ildio i'r llys a bod yn llai canolog. Yn ail, tynnu materion o ddiddordeb gwleidyddol oddi wrth gymhwysedd y llysoedd ac i gymhwysedd eu hunain. Yn drydydd, ymyrryd mewn achosion penodol i'w tynnu allan o'r llysoedd ac i ddwylo eu hunain. Yn olaf, creu cyfundrefn ar gyfer recriwtio, hyfforddi, trefniadaeth a hybu barnwyr sy'n sicrhau y byddent yn ffyddlon i'r grym gwleidyddol canolog.¹⁸³ Yn ôl Shapiro, mae cyfraith weinyddol ym Mhrydain yn enghraifft o'r ail dechneg.

British administrative law is principally a series of doctrines that command courts to defer to bureaucratic lawmaking and thus to render themselves incapable of providing a neutral and independent resolution of most conflicts that might arise between government and citizens.¹⁸⁴

Mae Shapiro felly yn gosod dwy raddfa i ystyried dulliau o ddatrys anghydfod sy'n addasu'r prototeip a'r ystrydeb draddodiadol o lys. Yn gyntaf, mae graddfa rhwng

¹⁷⁸ ibid 28.

¹⁷⁹ ibid 27.

¹⁸⁰ ibid 27.

¹⁸¹ ibid 27.

¹⁸² ibid 32.

¹⁸³ ibid 32.

¹⁸⁴ ibid 33.

canolwr, cymodwr, cyflafareddwr a barnwr. Diben hyn yw dangos nad yw barnu'n swyddogaeth ar wahân ond yn cynnwys sawl dull arall, mwy anffurfiol a mewnol, o ddatrys anghydfod.

Mae'r ail raddfa yn ymwneud â swyddogaeth y barnwr a'r llys ei hun. Ar un pen mae modd ystyried llysoedd yn syml fel cyrff datrys anghydfod yn unig. Fodd bynnag, wrth ychwanegu ystyriaethau megis rheolaeth gymdeithasol a chyhoeddus a gallu'r llys i ddatblygu cyfraith newydd mae hynny'n symud y raddfa oddi wrth y model drindod draddodiadol. Caiff hynny effaith ar annibyniaeth farnwrol gan fod llysoedd yn cael eu gweld fel rhan o'r system wleidyddol yn hytrach nag system ar wahân.¹⁸⁵

Gellir cymharu'r syniad o'r raddfa hon gan Shapiro gyda'r cysyniad o fodolau a fabwysiedir gan Mashaw ac Adler. Mae Adler yn gosod gofynion y model cyfreithiol yn glir gyda'r termau hawliau, cyfreithlondeb ac annibyniaeth.¹⁸⁶ Ar y llaw arall, mae Shapiro yn gwrthod y syniad o gategoriâu gan nad yw eisiau poeni am ble mae 'un peth yn gorffen a'r llall yn cychwyn.'¹⁸⁷ Yn sgil hynny, mae'n gosod dwy raddfa sy'n fwy hyblyg ac sy'n gallu cymhwyso a derbyn sawl math gwahanol o sefydliad.¹⁸⁸

Er hynny, mae'r ddau yn gofyn am elfen o gyfaddawdu wrth ystyried pa elfennau o'r modelau sydd fwyaf addas ar gyfer penderfyniad penodol wrth gydbwysu pwysau gwleidyddol gyda'r awydd i greu'r prototeip delfrydol.

Gellir addasu graddfa Shapiro, gyda chymorth modelau Mashaw ac Adler, er mwyn rhoi'r hyblygrwydd i ystyried tribiwnlysoedd gweinyddol yn fwy penodol. Drwy wneud hynny bydd modd amlygu eu natur farnwrol yn ogystal â'u natur gweinyddol. Caiff graddfa o'r math hwn ei amlygu yng ngwaith Lon Fuller.

5.2 Graddfa Fuller

Mae graddfa Fuller yn ymwneud â moesoldeb gwneud penderfyniad. Ar y gwaelod mae moesoldeb dyletswydd yn gosod y rheolau sylfaenol a hanfodol ar gyfer trefnu cymdeithas.¹⁸⁹ Ar y pen arall, mae moesoldeb dyhead yn estyn am ragoriaeth a'r hyn sydd orau mewn bywyd.¹⁹⁰ Gellir rhannu'r raddfa â llinell sy'n dangos ble mae

¹⁸⁵ *ibid* 37.

¹⁸⁶ Adler (n 114) 148-149.

¹⁸⁷ Shapiro (n 163) 1.

¹⁸⁸ *ibid* 1.

¹⁸⁹ Lon L Fuller, *The Morality of Law* (Revised Edition, Yale University Press, 1964) 5-6.

¹⁹⁰ *ibid* 5.

gorfodaeth dyletswyddau yn gorffen ac yn symud i lefel uwch o ragoriaeth a moesoldeb. Yn ôl Fuller, mae'n frwydr gyson dros leoliad y llinell hon gyda rhai yn hawlio lefel uwch o foesoldeb tra bod eraill yn brwydro am lai o ddyletswyddau.¹⁹¹

Er mwyn gallu cydbwysu'r raddfa a gynigir gan Fuller mae angen rhyw fath o gysyniad o beth yw'r da i'w gymharu â beth yw'r drwg.¹⁹² Dyna sy'n eu gosod gyferbyn â'i gilydd ar y raddfa. Er ei bod ar un wedd yn amhosib diffinio perffeithrwydd llwyr mae modd gweld beth sy'n addas ac yn effeithiol ar gyfer swyddogaethau penodol a chael syniad bras o beth i'w ddyheu ar ben uchaf y raddfa.¹⁹³

I can, in short, know the bad on the basis of very imperfect notions of what would be good to perfection. So I believe it is with social rules and institutions. We can, for example, know what is plainly unjust without committing ourselves to declare with finality what perfect justice would be like.¹⁹⁴

Yn yr un modd mae Shapiro yn gosod y llys prototeip ar ben uchaf ei raddfa ef gan ei fod yn ddyhead o beth all llys fod. Nid yw bob tro yn bosib, os o gwbl, i gyrraedd y lefel hwnnw ac felly mae Shapiro yn amlygu ble mae'r ddyletswydd is yn disgyn ac a ddylai hwnnw fod yn agosach at ben uchaf neu isaf y raddfa.

Rhoddodd Fuller sylw arbennig i ddyfarnu yn benodol yn ei erthygl *The Forms and Limits of Adjudication*.¹⁹⁵ Wrth ystyried cyfyngiadau dyfarnu mae'n holi pa fath o benderfyniadau sy'n addas i gael eu rhoi i ofal llysoedd a chyrrff tebyg a beth yw'r gwahaniaeth rhwng y rhain a phenderfyniadau sydd dan ofal y weithredgorff.¹⁹⁶ Yn ail, o ran ffurf dyfarnu mae'n cyfeirio at y ffordd y mae dyfarnu'n cael ei gynnal a'i drefnu.¹⁹⁷ Hynny yw, beth yw gwerth a pheryglon dyfarniad os yw'r sefydliad yn gwyro oddi wrth nodweddion traddodiadol dyfarnu.¹⁹⁸ Daw hyn yn arbennig o berthnasol ar gyfer cyfraith weinyddol gan fod Fuller yn cwstiyu os yw tasgau dyfarnu Comisiynwyr a Byrddau penodol yn gwbl addas ar gyfer penderfyniad barnwrol yn hytrach na phenderfyniadau mewnol a rheolaethol.¹⁹⁹ Felly, mae Fuller yn cydnabod y datblygiad a'r gwahaniaeth rhwng cyfiawnder gweinyddol mewnol ac

¹⁹¹ ibid 6.

¹⁹² ibid 11.

¹⁹³ ibid 11-12.

¹⁹⁴ ibid 12.

¹⁹⁵ Lon L Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353

¹⁹⁶ ibid 354.

¹⁹⁷ ibid 354.

¹⁹⁸ ibid 354.

¹⁹⁹ ibid 355.

allanol. Yna, mae Fuller yn hawlio bod angen diffiniad o beth yw ‘gwir ddyfarniad’,²⁰⁰ er bod hynny’n dasg anodd, er mwyn gallu gwerthuso a chymharu dyfarnu fel y mae.²⁰¹

Y nodweddion arwyddocaol sy’n diffinio dyfarnu i Fuller yw ei fod yn cynnig cyfranogiad yn y penderfyniad i’r parti a effeithiwyd drwy’r roi’r cyfle iddo gyflwyno tystiolaeth a dadl resymegol o’i blaid.²⁰² Ymgais Fuller wedyn yw amlygu beth yw’r elfennau gorau posib o hynny, sy’n codi ffurf y dyfarniad i ragoriaeth uwch, a beth yw’r elfennau hanfodol, sydd ar waelod y raddfa, ond na ellir ei weithredu fel dyfarniad hebddynt.²⁰³ Caiff gwahanol ddulliau o ddyfarnu eu mesur yn erbyn eu gallu i ddarparu cyfle i gyfranogwyr i gymryd rhan yn y dyfarniad drwy gyflwyno tystiolaeth a dadleuon rhesymegol.²⁰⁴

Mae’n ddiddorol bod Fuller yn dewis cyfranogiad fel y nodwedd angenrheidiol yn hytrach nag statws swydd y barnwr a’i ddiueddrwydd er enghraifft.²⁰⁵ Eglura nad yw’r barnwr pob tro o bwys gan fod swydd ‘barnwyr’ yn gallu cael diffiniad ehangach a chymdeithasol, megis mewn sioe amaethyddol. Nid oes gan y cyd-destunau hynny gysylltiad â dyfarniadau barnwrol.²⁰⁶ Fodd bynnag, mae Fuller hefyd yn pwysleisio’r nodwedd sefydliadol gan ei fod yn hawlio mai’r hyn sy’n gwahaniaethu dyfarniadau gan lysoedd a thribiwnlysoedd yw eu bod yn gweithredu o fewn ‘fframwaith sefydliadol’ sy’n sicrhau’r cyfle i gyfranogwyr gyflwyno tystiolaeth a dadleuon o blaid eu hachosion.²⁰⁷ Os dechreuir â’r elfen o weithdrefn sy’n caniatáu cyfranogiad y partion yna mae’r angen am ddiueddrwydd gan y barnwr yn dilyn yn naturiol.²⁰⁸ Gwelir, felly, fod yna bwyslais gan Fuller ar y nodweddion ffurfiol a sefydliadedig sy’n rhoi’r llwyfan i’r cyfranogwyr er mwyn gwahaniaethu dyfarnu oddi wrth drefniadau cymdeithasol eraill.²⁰⁹

Awgryma Fuller, yn ogystal, nad corff barnwrol yw’r sefydliad mwyaf effeithiol i

²⁰⁰ ibid 355 ‘true adjudication’.

²⁰¹ ibid 357.

²⁰² ibid 364.

²⁰³ ibid 363.

²⁰⁴ ibid 382.

²⁰⁵ ibid 365.

²⁰⁶ ibid 365.

²⁰⁷ ibid 365.

²⁰⁸ ibid 365.

²⁰⁹ ibid 366.

wneud penderfyniad sydd ddim yn rhai o ‘hawl’ neu ‘gam’.²¹⁰ Yn ogystal, mae o’r farn os yw barnwr yn ymdrin â materion tu hwnt i’r hawl dan sylw mae’n croesi ar swyddogaeth cymodwr, ac yn troi yn broses o negydu, ac nid yw hynny o fewn swyddogaeth farnwrol.²¹¹ Mae hynny eto’n adleisio elfennau o raddfa Shapiro.

Drwy ystyried ffurfiau dyfarnu mae Fuller yn cydnabod nad yw pob penderfyniad yn un sy’n addas ar gyfer proses ddyfarnu effeithiol.²¹² Er enghraifft, yn aml nid yw problemau lluosganolog²¹³ yn addas ar gyfer dyfarniad gan eu bod yn effeithio ar sawl mater gwahanol sy’n croesi ei gilydd.²¹⁴ Gall cyflafareddu ‘tridarn’ fod yn ateb effeithiol drwy ddefnyddio cyflafareddwr diduedd ac un cynrychiolydd o blaid y ddau barti. Gelwir hyn gan Fuller yn ffurf ‘gymysg’ o ddyfarniad gan ei fod yn cynnwys dyfarnu a negydu ac mae hynny’n cael ei gyfleu ar raddfa Shapiro yn ogystal.²¹⁵ Gall elfennau lluosganolog fod yn rhan o bob dyfarniad mewn un ffordd neu’r llall ond y dasg, yn ôl Fuller, yw adnabod pryd y bydd yr elfennau hynny mor sylweddol bod y cyfyngiad ar ddyfarniad wedi’i gyrraedd.²¹⁶ Os mai dyna’r achos mae angen darganfod ffordd arall o ddatrys yr anghydfod a’r ateb yn ôl Fuller yw drwy dulliau rheolaethol.²¹⁷

Y man ble gwelir y broblem o elfennau lluosganolog amlaf mewn dyfarnu, yn ôl Fuller, yw mewn cyfraith weinyddol.²¹⁸

The instinct for giving the affected citizen his “day in court” pulls powerfully toward casting exercises of governmental power in the mold of adjudication, however inappropriate that mold may turn out to be.²¹⁹

Os oes ymgais i ddefnyddio dulliau barnwrol ar gyfer problemau lluosganolog gall tri pheth ddigwydd. Yn gyntaf, gall y dull barnwrol fethu. Yn ail, bydd y cyflafareddwr, neu’r barnwr, yn anwybyddu priodoldeb barnwrol drwy geisio sawl ateb i’r broblem. Yn drydydd, gall y barnwr ail ddiffinio’r broblem er mwyn ei wneud yn addas ar gyfer

²¹⁰ *ibid* 368, 371: “The proper province of adjudication is to make an authoritative determination of questions raised by claims of right and accusations of guilt.”

²¹¹ *ibid* 369-370.

²¹² *ibid* 381-382.

²¹³ ‘polycentric’

²¹⁴ Fuller (n 195) 394-395.

²¹⁵ *ibid* 396.

²¹⁶ *ibid* 398.

²¹⁷ *ibid* 398.

²¹⁸ *ibid* 400.

²¹⁹ *ibid* 400.

ateb barnwrol.²²⁰ Nid yw dyfarnwr o reidrwydd yn mynd tu hwnt i'w rym os yw'n dyfarnu ar fater lluosganolog.²²¹ Fodd bynnag, os yw'r dyfarnwr yn mynd tu hwnt i'w swyddogaeth farnwrol mae Fuller yn nodi ei fod yn croesi ar dasgau rheolaethol, sy'n groes i weithdrefn farnwrol.²²²

O ganlyniad, mae Fuller yn cydnabod bod yna gysylltiad rhwng dulliau barnwrol a dulliau rheolaethol sydd ar un llaw yn cyfleu'r gwahaniaeth yng nghategoriâu Mashaw ac Adler rhwng y rhai biwrocraidd a chyfreithiol. Ar y llaw arall, mae hefyd modd ei gysylltu â graddfa Shapiro sydd ddim yn gosod ystyriaethau tebyg mewn categorïau ond fel graddfa o beth sy'n farnwrol neu'n weinyddol. Fel yr eglura Eisenberg:

In general, a restrictive form of responsiveness and a strong form of participation are suitable in classical adjudication; more diffuse forms of responsiveness and participation are suitable in legislative or managerial contexts.²²³

6. Gosod Graddfa

Gellir cymryd Fuller fel ysbrydoliaeth ac addasu dehongliadau Shapiro, Adler a Mashaw i ddechrau edrych ar ddatblygiad cyfraith weinyddol yng Nghymru fel graddfa. Caiff tribiwnlysoedd yn benodol eu gosod ar raddfa debyg i hyn gan Wraith a Hutchesson. Ar un pen maent yn gosod penderfyniadau o natur weinyddol ac ar y pen arall maent yn gosod penderfyniadau barnwrol.²²⁴

The metaphor of a spectrum is helpful to an understanding of the role played by tribunals in the making of decisions, for in the bands of colour which comprise a spectrum one can discern clearly enough a progression from one pole to another, but at the same time find it difficult to say at what point one colour passes over into another. This is a fairly accurate simile for the various kinds of decision-making process which we shall be describing among which lawyers have for a long time tried unsuccessfully to distinguish between the 'administrative' and the 'judicial'.²²⁵

Daw hyn yn sgil y ffaith ei bod yn anodd diffinio beth sy'n benderfyniad gweinyddol a beth sy'n benderfyniad barnwrol.²²⁶ Yn ôl Wraith a Hutchesson, mae hynny'n arbennig

²²⁰ *ibid* 401.

²²¹ *ibid* 403.

²²² *ibid* 402.

²²³ Malvin Aron Eisenberg, 'Participation, Responsiveness, and the Consultative Process: An Essay for Lon Fuller' (Berkeley Law Scholarship Repository, 12/1/1978) <<http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/2034>> cyrchwyd 22 Mehefin 2014.

²²⁴ RE Wraith & PG Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd., 1973) 222.

²²⁵ *ibid* 222.

²²⁶ *ibid* 223.

o wir pan fydd penderfyniadau yn cael eu pennu ar driwlysoedd gan fod amrywiaethau mawr rhwng gwahanol driwlysoedd.²²⁷ Gall hynny fod yn ddibynnol ar nifer o nodweddion megis aelodaeth y triwlysoedd, ei reoliadau a'r rheolau maent yn eu cymhwysu.²²⁸

Ar un pen gellir gosod elfennau barnwrol sy'n debyg i'r prototeip a gynlluniwyd gan Shapiro. Y mwyaf y bydd triwlysoedd yn amlygu elfennau barnwrol, y safbwynt cyfreithiol yn nhermau Adler, yna'r mwyaf at y pen hwnnw y bydd yn cael ei osod. Mae Wraith a Hutchesson yn gosod llysoedd ar ben pellaf y pegwn hwn gan nodi y bydd driwlysoedd arbennig yn cael eu creu weithiau ar gyfer materion oedd fel arfer yn mynd i'r llysoedd, megis triwlysoedd rent, gan ddangos bod yna wahaniaeth aneglur rhwng llysoedd a thriwlysoedd weithiau.²²⁹ Nesaf ar y raddfa mae Wraith a Hutchesson yn gosod Uwch driwlysoedd ble mae un triwlysoedd yn gwrando ar apeladau o driwlysoedd arall, megis y Triwlysoedd Tiroedd.²³⁰ Yna, maent yn gosod driwlysoedd sy'n fwy cyffredinol. Felly, mae angen ystyried eu nodweddion yn unigol er mwyn pennu ar ba begwn o'r raddfa y dylid eu gosod. Yn ogystal, mae angen ystyried pa safonau sy'n pennu ar ba ochr i'r raddfa y bydd driwlysoedd yn cael eu gosod. Mae rhai o'r safonau hyn eisoes wedi eu crybwyll gan Shapiro ac Adler yn arbennig, megis hawliau, cyfreithlondeb ac annibyniaeth.²³¹

Ar y pegwn arall, bydd elfennau o ddyfarnu gweinyddol sy'n amlygu'r safbwynt mewnol yn debyg i'r hyn a awgrymwyd gan Mashaw. Mae enghreifftiau o hynny'n cynnwys penderfyniadau a wneir gan Weinidogion ac awdurdodau lleol.²³²

Drwy wneud hynny bydd modd mapio os yw driwlysoedd Cymreig yn amlygu elfennau barnwrol neu weinyddol. O hynny, gellir asesu'r elfennau barnwrol i weld os ydynt yn gosod sylfaeni ar gyfer awdurdodaeth a system gyfreithiol ehangach.

6.1 Annibyniaeth Farnwrol

Er mwyn gallu rhoi mwy o gynnwys ar gyfer ystyried ble i osod driwlysoedd ar y raddfa mae ystyried i ba raddau y maent yn parchu egwyddorion annibyniaeth farnwrol yn gymorth gan bod hynny'n gosod safon i driwlysoedd 'ddyheu' amdano ar gyfer

²²⁷ *ibid* 223.

²²⁸ *ibid* 223.

²²⁹ *ibid* 230.

²³⁰ *ibid* 229.

²³¹ Adler (n 114) 148-149.

²³² Wraith & Hutchesson (n 224) 224.

cyrraedd pen farnwrol y raddfa.

Mae annibyniaeth farnwrol yn nodwedd sydd yn derbyn cefnogaeth a diogelwch o sawl ffynhonnell gyfreithiol. Er enghraifft, fe wneir hynny drwy adran 3 o'r Ddeddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005 ac mae'r llysoedd Prydeinig yn cyd-fynd ag agwedd Shapiro drwy gadarnhau angenrheidrwydd annibyniaeth farnwrol. Tanlinellwyd yr angen i fod yn wylidwrus o'r berthynas rhwng y weithredgorff a'r farnwriaeth yn achos *Starrs v Ruxton (Procurator Fiscal)*.²³³

Judicial independence can be threatened not only by interference by the executive, but also by a judge's being influenced, consciously or unconsciously, by his hopes and fears as to his possible treatment by the executive. It is for that reason that a judge must not be dependent on the executive, however well the executive may behave: 'independence' connotes the absence of dependence. It also has to be borne in mind that judicial independence exists to protect the integrity of the judiciary and confidence in the administration of justice, and thus society as a whole, in bad times as well as good.²³⁴

Cafodd hyn ei gadarnhau'n ddiweddar gan achos *R (Barclay) v Secretary of State for Justice and Lord Chancellor and Others*²³⁵ sy'n amlygu pwysigrwydd Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol i systemau barnwrol.²³⁶

Mae Erthygl 6 yn diogelu'r hawl i achos teg, ac annibyniaeth farnwrol fel rhan o hynny.

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.

Caiff hynny ei gefnogi gan argymhelliad ar annibyniaeth farnwrol gan Gyngor Ewrop yn 2010 sy'n ategu mwy o fanylion ynglŷn â chynnwys annibyniaeth farnwrol o dan yr erthygl.²³⁷ Hefyd, mae egwyddorion rhyngwladol, megis Egwyddorion Bangalore, yn diffinio gofynion annibyniaeth farnwrol.²³⁸

Mae egwyddorion sylfaenol annibyniaeth farnwrol, yng nghyd-destun Erthygl 6, yn cael eu cyfleu yn glir yn achos *Barclay*. Mae'r rhain yn cynnwys, annibyniaeth a

²³³ (2000) JC 208.

²³⁴ *ibid* 248.

²³⁵ [2013] EWHC 1183 (Admin), [2014] 1 W.L.R. 415.

²³⁶ *ibid* [64].

²³⁷ 'Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities' (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies).

²³⁸ 'The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002', <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf> cyrchwyd 21 Mawrth 2015.

didueddrwydd oddi wrth y weithredgorff, y ddeddfwrfa a'r partion i'r achos.²³⁹ Wrth bennu os oes annibyniaeth ddigonol rhaid ystyried y dull penodi barnwyr, cyfnod ac amodau'r swydd, darpariaeth ar gyfer diswyddo a diogelwch rhag pwysau allanol.²⁴⁰ Yn drydydd, nid yw ymyrraeth â'r barnwr angen bod yn uniongyrchol. Rhaid hefyd ystyried dylanwad y weithredgorff ar obeithion ac ofnau'r barnwr boed y barnwr yn ymwybodol o hynny'n uniongyrchol neu yn ei isymwybod yn unig.²⁴¹ Yn bedwerydd, rhaid ystyried os oes perygl y gall barnwr gael ei ddylanwadu gan ystyriaethau nad sy'n berthnasol i'r achos.²⁴² Yn olaf, rhaid ystyried strwythur sefydliadedig y system farnwrol rhag ofn bod risg nad yw'n diduedd.²⁴³

Mae Shapiro yn cytuno bod cysyniad cryf o annibyniaeth farnwrol ym Mhrydain.²⁴⁴ Mae'r egwyddorion hyn yn gyson â'r prototeip a diffinnir ganddo gan eu bod yn hawlio gwahaniad grymoedd pur rhwng y weithredgorff, y ddeddfwrfa a'r partion i'r achos. Eglura mai un o broblemau arwyddocaol y drindod datrys anghydfod yw sicrhau hygredd y dyfarnwr drwy annibyniaeth farnwrol. Os nad yw'r barnwr yn cael ei weld fel ei fod yn annibynnol yna mae rhagdybiaeth bod y drindod yn newid i ddau yn erbyn un. Am y rheswm hynny mae'r prototeip yn rhoi lle blaenllaw i annibyniaeth farnwrol.²⁴⁵

The basic tension to be found in courts as conflict resolvers lies in their need to persuade the parties that judges and laws they have not chosen nonetheless constitute a genuine, neutral third. Most of the ties courts maintain to the mediator, and many of the hiatuses of coercive power that we observe in the procedures of courts for acquiring the parties and imposing and enforcing verdicts, stem from this tension.²⁴⁶

Er traddodiad cryf cyfraith Lloegr wrth ddatblygu annibyniaeth farnwrol mae cyfraith weinyddol yn mynd yn groes i hynny.²⁴⁷ Eglura Shapiro'r cyd-destun yma:

But when we ensure this kind of independence by creating the office of judge within some governmental structure, in a far more important sense he is not independent, for he is a dependent of those for whom he holds office. Thus explicators of the prototype have come to define independence not so much as

²³⁹ *Barclay* (n 235) [64] (i)

²⁴⁰ *ibid* [64] (ii)

²⁴¹ *ibid* [64] (iii)

²⁴² *ibid* [64] (iv)

²⁴³ *ibid* [64] (v); Gweler hefyd *Starrs* (n 233) 254.

²⁴⁴ *Shapiro* (n 163) 111.

²⁴⁵ *ibid* 19.

²⁴⁶ *ibid* 17.

²⁴⁷ *ibid* 111.

independence from the contending parties as independence from those to whom the judge owes his office. They stress the institutional separation of courts from the remainder of the political system.²⁴⁸

O ganlyniad, gwelir bod risg yn y sefyllfa hon y gellir amau didueddrwydd ac annibyniaeth barnwr wrth ystyried yr egwyddorion yn *Barclay*.

Mae hefyd angen amodi arwyddocâd Erthygl 6 mewn cyd-destun cyfiawnder weinyddol hefyd. Er pwysigrwydd egwyddorol Erthygl 6 nid yw'n gosod dyletswydd ar bob tribiwnlys gweinyddol gan fod angen iddynt fod yn ymdrin â 'hawliau sifil'.²⁴⁹ Mae angen golwg agos ar achosion perthnasol gan nad yw'r dehongliad o beth yw hawl sifil yn ddidrafferth ar gyfer cyfraith weinyddol. Er enghraifft, yn achos *R (Alconbury Developments Ltd and Others) v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*²⁵⁰ dyfarnwyd bod penderfyniadau cynllunio a wnaed gan yr Ysgrifennydd Gwladol yn dod o fewn diffiniad o hawl sifil ar gyfer Erthygl 6(1). Er nad oedd modd dehongli'r Ysgrifennydd Gwladol fel tribiwnlys diduedd ac annibynnol roedd y ffaith bod gan yr Uchel Lys rym i oruchwylio cyfreithlondeb y penderfyniad drwy adolygiad barnwrol yn ddigonol i ddiogelu bod tribiwnlys annibynnol a diduedd yn rhan o'r penderfyniad er mwyn bodloni Erthygl 6(1).²⁵¹ Felly, nid oes rhaid sefydlu cyrff allanol ar gyfer pob penderfyniad gweinyddol.²⁵²

Cafodd Adroddiad Leggatt broblem wrth gysoni Erthygl 6 i'r system dribiwnlysoedd hefyd.²⁵³ Ateb Leggatt oedd trin pob tribiwnlys o dan yr un safon yn hytrach nag trin rhai o dan Erthygl 6 ac eraill ddim.²⁵⁴ Y rhesymeg tu ôl i hynny oedd er mwyn sicrhau nad oedd y llywodraeth yn gallu cyfiawnhau gosod safon is ar gyfer tegwch, annibyniaeth a didueddrwydd mewn rhai tribiwnlysoedd o gymharu ag eraill.²⁵⁵ Mae Richardson a Genn yn cefnogi safbwynt Leggatt o ymdrin â'r holl dribiwnlysoedd o dan yr un safon gan y byddai'n 'anodd cyfiawnhau' gwahaniaethu tribiwnlysoedd yn

²⁴⁸ *ibid* 20.

²⁴⁹ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (March 2001) [2.14].

²⁵⁰ [2001] UKHL 23, [2003] 2 AC 295.

²⁵¹ *ibid* 296; Gweler hefyd *Bryan v United Kingdom* (1996) 21 E.H.R.R. 342.

²⁵² Peter Cane, *Administrative Law* (4^{ydd}. Arg. Clarendon Law Series, OUP, 2004) 390-391.

²⁵³ Leggatt (n 249) [2.11]-[2.17].

²⁵⁴ *ibid* [2.17]; Geneva Richardson & Hazel Genn, 'Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication' [2007] PL 116, 128.

²⁵⁵ Leggatt (n 249) [2.17].

ddibynnol ar ba mor agored yr ydynt i Erthygl 6.²⁵⁶ Mae hyn yn ddealladwy ar gyfer gosod safon ar gyfer tribiwnlysoedd ddyheu amdano. Cafodd yr un peth ei wneud gan y Cyngor Tribiwnlysoedd sy'n tanlinellu pwysigrwydd annibyniaeth fel rhan o'i fframwaith safonau:

Since tribunals are established to provide a form of redress, mostly in disputes between citizen and State, the Council believes that the principal hallmark of any tribunal is that it must be independent, and perceived as such. The tribunal should be able to reach decisions according to law without pressure either from the body or person whose decision is being appealed, from any party to a dispute or from anyone else. Judicial decisions should be uninfluenced by resource or other external considerations.²⁵⁷

Ar y llaw arall, nid yw Erthygl 6 yn gymwys i bob tribiwnlys gan nad yw'n gymwys i bob mater o gyfraith weinyddol.²⁵⁸ Er enghraifft, bydd rhai yn gorfod cydymffurfio ag Erthygl 6 os ydynt yn ymwneud â hawliau sifil neu, yn llai cyffredin, rhwymedigaeth droseddol, tra bydd eraill ddim yn cyffwrdd â'r materion hynny o gwbl. Fel nodwyd yn achos *Begum v London Borough of Tower Hamlets*, mae hyblygrwydd yn y gyfreitheg Ewropeaidd ynglŷn â phenderfyniadau o natur weinyddol ac felly mae lefel is o adolygiad yn ddigonol ar gyfer y penderfyniadau hynny sydd ar ochr weinyddol y raddfa ac sy'n benderfyniadau mewnol.²⁵⁹ Mae hynny, yn ogystal, yn dangos bod modd ystyried annibyniaeth farnwrol ar raddfa ble mae rhai penderfyniadau yn dod o dan ddyletswyddau gweithdrefnol a sefydliadol fwy dwys tra bod eraill yn fwy hyblyg. Wrth ystyried hynny yng nghyd-destun y raddfa sy'n cael ei osod ar gyfer yr ymchwil hwn byddai disgwyl i'r cyrff ar ben uchaf y raddfa gydymffurfio ag annibyniaeth farnwrol tra bydd mwy o hyblygrwydd i gyrff sy'n fwy gweinyddol ar begwn arall y raddfa. Mae'n bwysig felly ystyried ar ba ran o'r raddfa mae tribiwnlysoedd unigol ac a fyddai'n effeithlon dilyn yr un egwyddor â Leggatt o osod gofynion Erthygl 6 ar bob tribiwnlys. Fodd bynnag, mae gofynion Erthygl 6 yn rhan hanfodol wrth ystyried datblygiad tribiwnlysoedd yng nghyd-destun awdurdodaeth Gymreig gan os oes modd i gyrff barnwrol Cymreig gyrraedd y safonau hynny mae hynny dangos bod lefel foddhaol o statws barnwrol y mae modd adeiladu arno.

²⁵⁶ Geneva Richardson a Hazel Genn, 'Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication' [2007] PL 116, 128.

²⁵⁷ Council on Tribunals, *Framework of Standards for Tribunals* (November 2002, updated 2006) 1, 3.

²⁵⁸ Richardson & Genn (n 256) 127.

²⁵⁹ [2003] UKHL 5, [2003] 2 A.C. 430, [51]-[52]; Paul Craig, 'The Human Rights Act, Article 6 and Procedural Rights' [2003] PL 753, 753.

Ar un wedd mae'n ddadleuol mynd yn erbyn rhesymeg Leggatt o osod gofynion Erthygl 6 ar bob tribiwnlys beth bynnag y mater cyfreithiol o fewn eu hawdurdodaeth. Fodd bynnag, mae Syr John Thomas yn ychwanegu amodau pellach wrth ystyried annibyniaeth farnwrol yn achos *Barclay*. Mae'n awgrymu y gellir gwneud cyfaddawd ar gyfer y lefel disgwylidig o annibyniaeth mewn awdurdodaeth fach, megis ynys Sark yn yr achos hwnnw:

However, just as in the case of the appointments system for the Seneschal, it must be borne in mind that setting out in legislation or in an Ordinance a detailed procedure with independent checks and balances, which the case law shows is now undoubtedly required in usual jurisdictions, may not be required in the small community of Sark.²⁶⁰

Ar un llaw, mae'r sefyllfa yn Sark yn eithriadol gan mai 600 yw poblogaeth yr ynys. Fodd bynnag, mae hyn yn cyfiawnhau bod maint yr awdurdodaeth yn gallu bod yn nodwedd i'w ystyried. Yn sgil hynny, dylid ystyried os yw'n briodol i osod gofynion Erthygl 6 ar bob tribiwnlys Cymreig, fel y gwnaed gan Leggatt, neu a fyddai hynny'n aneffeithlon yn sgil maint y tribiwnlysoedd unigol ei hun a maint yr awdurdodaeth Gymreig. Felly, efallai nid ymateb Leggatt fyddai'r un mwyaf effeithlon yng nghydestun awdurdodaeth lai Cymru ac felly mae angen ystyried ymatebion cymesur i'r awdurdodaeth. Mae hynny'n atsain rhybudd Fuller o beidio ceisio gosod ateb barnwrol ar gyfer pob problem weinyddol gan nad yw'r math yna o ddyfarnu yn addas pob tro.²⁶¹

Mae modd cymryd hynny i ystyriaeth fel rhan o'r raddfa wrth benderfynu os yw tribiwnlysoedd ar ochr farnwrol neu weinyddol ac ystyried os yw maint yr awdurdodaeth yn nodwedd arwyddocaol yng nghydestun Cymru.

7. Casgliad

Cam pwysig yn yr ymchwil hwn yn y lle cyntaf yw sefydlu bod gan Gymru awdurdodaeth. Mae gwneud hynny o fewn ffiniau cyfreitheg a setliad datganoli Cymru yn her gan fod y cysyniad o system gyfreithiol Cymru a Lloegr yn un grymus. Gwelwyd, o ystyried gwaith Hart a Raz, mai sefydliadau cymhwyso-norm yw'r sefydliadau pwysig mewn system gyfreithiol a ganddynt hwy mae'r awdurdodaeth i wneud penderfyniadau. Cydnabyddir hefyd bod modd i hynny fod yn hyblyg o fewn system gyfreithiol. Mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn haeddu cael eu cydnabod fel cyrff sy'n ymgorffori awdurdodaeth unigryw Gymreig gan eu bod yn cymhwyso cyfraith

²⁶⁰ *Barclay* (n 235) [75].

²⁶¹ Fuller (n 195) 400.

Gymreig o fewn ffiniau Cymru. Yn sgil hynny, mae yna gyrff cymhwyso norm sydd ag awdurdodaeth benodol Gymreig.

Er bod hynny'n sylfaen nid yw'n rhoi manylion ynglŷn â beth ddylai cynnwys a ffurf y sefydliadau hyn fod. Mae angen ystyried hynny'n arbennig o safbwynt cyfraith weinyddol gan fod modd cael gwahaniaeth sylweddol rhwng gweinyddwyr sy'n cymhwyso-norm a'r llysoedd sy'n cymhwyso-norm, sef elfennau mewnol ac allanol, fel y cydnabyddir gan Adler a Mashaw. Wrth ystyried tribiwnlysoedd mae angen ystyried beth yw nodweddion yr elfennau allanol yn benodol.

Gosodwyd categorïau ar gyfer gwneud hynny gan Mashaw ac Adler. Fodd bynnag, mae Shapiro yn gosod graddfa er mwyn ystyried pryd y bydd sefydliad yn un barnwrol yn hytrach nag yn un cyflafareddol ac mae hynny'n rhoi mwy o hyblygrwydd. Yn ogystal, mae'n atsain gwaith Fuller o osod dyhead ynglŷn â'r hyn sy'n ddelfrydol yn erbyn yr hyn sy'n gosod llai o ddyletswyddau. Mae hefyd yn gyson â'r ymdriniaeth o dribiwnlysoedd mewn astudiaethau blaenorol, megis gan Wraith a Hutchesson.

Yn sgil amrywiaeth sylweddol rhwng swyddogaethau tribiwnlysoedd gwahanol ystyrir mai fel graddfa rhwng sefydliad gweinyddol a barnwrol yw'r ffordd orau o ystyried eu datblygiad. Hynny yw, a ydynt yn dyheu ac yn cael eu gwthio tuag at ochr farnwrol y raddfa neu a ydynt yn ddulliau mwy gweinyddol ar ochr arall y raddfa. Er mwyn diffinio hynny mae angen cymryd i ystyriaeth agweddau o gyfreithlondeb a'r disgwyliadau sydd ar sefydliadau barnwrol megis Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

Wrth edrych ar y tribiwnlysoedd Gymreig ymhellach ymlaen bydd modd ystyried ar pa safle ar y raddfa y dylid eu gosod ac os ydynt yn amlygu nodweddion sefydliadau barnwrol gellir ystyried sut all hynny gyfrannu at y drafodaeth ae gyfer ehangu system gyfreithiol Gymreig.

Pennod 2: Datblygiad Tribiwnlysoedd a'r Cyd-destun Cyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig

1. Cyflwyniad

Mae esblygiad tribiwnlysoedd yn yr Ugeinfed Ganrif, a hanner olaf y ganrif yn arbennig, wedi bod yn sylweddol. Drwy hynny, dangosir yn y bennod hon, bod tribiwnlysoedd wedi datblygu yn sefydliadau cyfreithiol sydd â rhan bwysig o fewn y system gyfreithiol fodern. Dechreuodd diwygiadau sylfaenol gydag Adroddiad Franks ym 1957¹ a pharhawyd y gwaith hwnnw ar ddiwedd y ganrif gan Adroddiad Leggatt.² Erbyn hyn mae Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 wedi cyflwyno diwygiadau arwyddocaol a sylweddol i'r system dribiwnlysoedd.

Nodwedd sy'n ychwanegu safbwynt arall i'r system dribiwnlysoedd yw datganoli yn y Deyrnas Unedig. Mae trosglwyddo grymoedd gweithredol a deddfwriaethol i'r Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon wedi cael sgil effeithiau cymhleth, ond hynod ddiddorol, i fframwaith y system gyfreithiol ym Mhrydain ac yn arbennig ar gyfer cyfiawnder gweinyddol.

Amcan y bennod hon yw dangos sut mae tribiwnlysoedd a'r strwythur sy'n eu cefnogi wedi esblygu i'r sefydliadau sy'n gweithredu heddiw. Yn ogystal, mae olrhain y datblygiad hanesyddol yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos sut maent wedi datblygu o fewn cyd-destun cyfraith weinyddol a chyfansoddiadol ym Mhrydain. Yn ei hanfod, dangosir sut mae tribiwnlysoedd sydd ag awdurdodaeth dros Gymru'n unig wedi eu trosglwyddo i rymoedd Llywodraeth a Chynulliad Cymru a bod hynny'n gam at gyfiawnhau bod awdurdodaeth yn bodoli yng Nghymru.

2. Beth yw Tribiwnlysoedd?

Gall ceisio rhoi diffiniad cyson a chyffredinol o beth yw tribiwnlys fod yn dasg sydd ar un wedd yn annisgwyl o anodd. Yn rhannol gyfrifol am hynny mae eu datblygiad hanesyddol *ad hoc* a pragmataidd dros frith o wahanol faterion a meysydd.³ Mae Wraith a Hutchesson yn nodi'n eglur y dasg y mae hynny'n ei olygu:

To the general observer tribunals thus open a window on a fascinating panorama

¹ Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218, July 1957).

² Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (March 2001).

³ RE Wraith & PG Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd., 1973) 18.

of human activity. To the student of institutions they are pragmatic, illogical and exasperating; for they challenge his instinct to classify them, but leave him chastened in the knowledge that they can only be described; he wants to rationalize them but finds that most he can do is to rearrange them in a different order.⁴

Mae'r geiriau hyn yn rhai o rybudd i unrhyw ymchwil sy'n ceisio cael golwg gyffredinol ar y system dribiwnlysoedd ym Mhrydain. Er hynny, mae'r system a strwythur tribiwnlysoedd ym Mhrydain wedi newid yn sylfaenol ers 1973. O ganlyniad, mae ystyried y datblygiad hanesyddol yma'n allweddol ar gyfer gwerthuso os yw geiriau Wraith a Hutchesson yn parhau'n berthnasol neu a oes mwy o resymeg a strwythur i'r system dribiwnlysoedd erbyn hyn.

2.1 Diffinio 'Tribiwnlys'

Yn ôl Jacobs, gall ystyr cyffredinol 'tribiwnlys' gynnwys pob corff sy'n penderfynu ar anghydfod rhwng partïon o'u blaen, gan gynnwys llysoedd.⁵ Ar y llaw arall, gall hefyd feddu ar ystyr mwy penodol i wahaniaethu rhai o'r cyrff hynny oddi wrth lysoedd traddodiadol.⁶ Yn ogystal, nid yw'r term ei hun pob tro yn gymorth gan y gall cyrff sy'n nodweddu tribiwnlysoedd gael eu galw'n Bwyllgorau, Comisiynau neu'n Awdurdodau.⁷ O ganlyniad, mae angen ystyried beth yw nodweddion y cyrff hyn yn hytrach nag edrych yn syml os gelwir hwy yn dribiwnlys yn unig.⁸

Mae Jacobs yn cyfeirio at sawl nodwedd sy'n cyfeirio at sut y mae modd adnabod tribiwnlys gan gynnwys; 'modd eu creu, eu pwrpas, cwmpas eu hawdurdodaeth a grymoedd, eu haelodaeth, eu gweithdrefnau a'r berthynas â'r partïon o'u blaen.'⁹ Yn dilyn hynny, mae'n cynnig y diffiniad hwn:

In other words, the tribunal is an expert, independent standing statutory body, available to deal with all those cases within its jurisdiction and easily accessible by users.¹⁰

Mae hwn yn ddiffiniad modern o dribiwnlys ac mae'r diwygiadau mwyaf diweddar yn dilyn Leggatt yn dylanwadu'n gryf ar y diffiniad cyffredinol hwn.

⁴ *ibid* 14.

⁵ Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (2il. Arg., LAG, 2011) [1.13]; Er enghraifft, gwelir Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

⁶ *ibid* [1.13].

⁷ Paul Craig, *Administrative Law* (17eg. Arg., Sweet & Maxwell, 2012) 232.

⁸ *ibid* 232.

⁹ Jacobs (n 5) [1.17].

¹⁰ *ibid* [1.17].

Mae'r traddodiad sydd wedi arwain at hynny wedi canolbwyntio, ar y cyfan, ar nodweddion a manteision ymarferol tribiwnlysoedd o'u cymharu â llysoedd. Mae sawl o'r adroddiadau arwyddocaol am dribiwnlysoedd wedi cyfrannu a phwysleisio'r diffiniad rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd yn y cyd-destun yma.

...tribunals have certain characteristics which often give them advantages over the courts. These are cheapness, accessibility, freedom from technicality, expedition and expert knowledge of their particular subject.¹¹

Ategodd Adroddiad Leggatt at hynny drwy gadarnhau'r nodweddion hyn o safbwynt y defnyddwyr gan danlinellu geiriau allweddol megis anffurfioldeb, symlrwydd, effeithiolrwydd a chymesuredd.¹² Gwneir hynny er mwyn tanlinellu pam fod awdurdodaeth dros benderfyniadau arbennig yn cael eu dyrannu i dribiwnlys yn hytrach nag i'r llysoedd.

These advantages are of particular importance in areas involving mass administrative justice, such as the distribution of social welfare benefits. It would, moreover, be extremely difficult for the ordinary courts to cope with the large increase in case load if these matters were assigned to the ordinary judicial process.¹³

Yn ychwanegol i'r nodweddion a danlinellwyd gan adroddiad Franks mae diffiniad Jacobs yn un sy'n adlewyrchu datblygiadau cyfoes i'r system.

Caiff y manteision hyn eu cadarnhau'n statudol erbyn hyn drwy osod dyletswydd ar yr Uwch Lywydd i gymryd sylw o nodweddion megis hygrychedd, tegwch, cyflymder ac effeithlonrwydd drwy adran 2(3) o Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 a'u cadarnhau eto ymysg nodweddion eraill tebyg yn adran 22(4). Mae Jacobs yn nodi bod y rhain yn adlewyrchu'r hyn sy'n ofynnol i lysoedd sifil drwy adran 1(3) o'r Ddeddf Gweithdrefn Sifil 1997.¹⁴

Yn dilyn diwygio'r system dribiwnlysoedd mae awgrym bod y ffin rhwng tribiwnlys a llys yn un sy'n erydu. Yn sgil hynny, mae rhai o'r farn y dylid symud oddi wrth y nodweddion traddodiadol hynny er mwyn chwilio am wahaniaethau â mwy o sylwedd.¹⁵ Bu hyn yn un o ddadleon Farmer ers 1974; roedd eisoes wedi sylwi bod y rhan helaeth o sylwebaeth ar dribiwnlysoedd yn canolbwyntio ar gymharu nodweddion

¹¹ Adroddiad Franks (n 1) [38].

¹² Adroddiad Leggatt (n 2) [31].

¹³ Craig (n 7) 232.

¹⁴ Jacobs (n 4) [1.24].

¹⁵ Peter Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication* (Hart, 2010) 271-272.

tribiwnlysoedd gyda llysoedd un ai'n ffafriol neu'n anffafriol.¹⁶ Erbyn hyn, mae Cane yn cytuno bod y nodweddion traddodiadol wedi gweld dyddiau gwell a bod gwahaniaethau sydd â mwy o sylwedd yn bwysicach.

These distinctions, I would argue, are now more important than the traditional catalogue of differences between tribunals and courts, focused on membership, access and procedure, not only because the contrast between courts and tribunals in these respects are softening but also because of the proliferation of other accountability institutions that purport to offer the sorts of advantages traditionally associated with tribunals.¹⁷

Er mwyn cyfiawnhau ei ddadl mae Cane yn gosod tair nodwedd ble gwelir y gwahaniaeth rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd yn fwy eglur erbyn hyn. Yn gyntaf, rhwng yr awdurdod i adolygu penderfyniadau gweinyddol penodol (tribiwnlysoedd) a'r awdurdod i adolygu penderfyniadau gweinyddol yn gyffredinol (llysoedd). Yn ail, y gallu i wirio penderfyniadau (tribiwnlysoedd) a'r gallu i ddatgan ac adnabod y camgymeriadau (llysoedd). Yn drydydd, adolygiad llydan ar sail teilyngdod y penderfyniad (tribiwnlysoedd) ac adolygiad mwy cyfyng ar sail cyfreithlondeb (llysoedd).¹⁸

Gellir dadlau nad bwriad Cane yw disodli'r nodweddion traddodiadol yn llwyr ond i ategu mwy o sylwedd atynt. Eglura:

Although traditional thinking about tribunals will, no doubt, continue to play a part it will, one would hope and expect, be progressively supplemented and to a significant extent replaced by much more sophisticated analysis of the theory and practice of administrative adjudication.¹⁹

Mae hyn yn galluogi i sawl cwestiwn mwy sylfaenol gael eu gofyn am natur cyfiawnder gweinyddol gan gynnwys; oes yna reswm da i gyfiawnhau cael dau sefydliad sy'n adolygu penderfyniadau tebyg? Ac os oes, i ba raddau dylai'r sefydliadau hynny fod yn wahanol o ran gweithdrefnau, sgiliau a'u perthynas hierarchaidd?²⁰

Er yr erydu rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd nid yw Cane o'r farn bod y gwahaniaethau rhyngddynt wedi colli eu pwysigrwydd yn llwyr. Yn ei dyb ef mae'n debygol bod symudiad i gyfnod ble mae angen cydnabod cangen lywodraethol

¹⁶ JA Farmer, *Tribunals and Government* (Wedenfel and Nicolson, 1974) 3.

¹⁷ Cane (n 15) 271-272.

¹⁸ *ibid* 271.

¹⁹ *ibid* 272.

²⁰ *ibid* 272.

‘dyfarnu’ yn hytrach na’r gangen lwyr ‘farnwrol’.²¹

In this dispensation, it will be possible to describe tribunals as a type of court and courts as a type of tribunal; or, more accurately, courts and tribunals as species of adjudicative institution.²²

Awgrymir felly bod nodweddion llysoedd a thribiwnlysoedd wedi uno i raddau ond eu bod yn parhau ar wahân. Mae’n werth cadw hyn mewn cof gan fod y gwahaniaethau ymarferol yn ogystal â’r rhai mwy damcaniaethol o safbwynt Cane yn parhau’n berthnasol. Yn ogystal, ni ddylid gor-bwysleisio'r nodweddion gwahanol gan fod nodweddion sydd angen eu diogelu gan y tribiwnlysoedd a’r llysoedd yn debyg i’w gilydd megis annibyniaeth a hygyrchedd i ddefnyddwyr.

3. Datblygiad Hanesyddol Tribiwnlysoedd yn y Deyrnas Unedig

3.1 Hanes Cynnar

Er mai sefydliadau eithaf diweddar yn hanes cyfreithiol Prydain yw tribiwnlysoedd mae cynsail dros gael sefydliadau a gweithdrefnau i ddatrys anghydfodau sydd ar wahân i gyfraith gyffredin y llysoedd cyffredin.²³ Yn ogystal, mae traddodiad dros gael gweithredu barnwrol mewn ffurf weinyddol ac ar gyfer y farnwriaeth yn gweithredu’n weinyddol.²⁴

Mae Wraith a Hutchesson yn cyfeirio at esblygiad swyddogaethau’r Arglwydd Ganghellor a’r Llys Siawnsri fel adlewyrchiad uniongyrchol o ddatblygiad tribiwnlysoedd modern.²⁵

...it is easy to overlook to the fact that it started life for much the same reason as many later tribunals, namely to provide more convenient and often better alternatives to the existing courts of law, and that it brought a fresh approach to the problem of dispensing justice, untrammelled by adherence to strict rules of procedure and precedents; to that extent it provides a parallel to the establishment of many modern tribunals.²⁶

Yn yr un modd, mae Dorsett a McVeigh yn cysylltu datblygiad sefydliadau, megis y Llys Siawnsri, oedd yn gweinyddu cyfraith ar wahân i’r gyfraith gyffredin fel datblygiad awdurdodaethau arbenigol yn y cyfnod hwn.²⁷ Roedd cael amryw o ffurfiau

²¹ *ibid* 48.

²² *ibid* 48.

²³ Wraith & Hutchesson (n 3) 17.

²⁴ *ibid* 18.

²⁵ *ibid* 18.

²⁶ *ibid* 18.

²⁷ Shaunnagh Dorsett & Shaun McVeigh, *Jurisdiction* (Routledge, 2012) 38

o awdurdodaethau gwahanol yn naturiol yn y cyfnod yma ac yn caniatáu ystyried awdurdodaeth heb glymau sofraniaeth fel y gwneir yn draddodiadol.²⁸ Yn ogystal, mae sylwi ar y berthynas rhwng cylchoedd o gyfreithiau gwahanol yn tanlinellu'r berthynas sefydliadol ag awdurdodaeth.²⁹

Gyda sefydlu grym sofran y Senedd Brydeinig a datblygiad egwyddorion cyfansoddiadol y ddeunawfed ganrif cafwyd effaith ddofn ar gyfraith weinyddol ym Mhrydain.³⁰ Daeth y llysoedd o dan reolaeth y Senedd yn hytrach na'r Goron drwy Ddeddf Sefydlogi 1701 gan sefydlu'r llysoedd fel sefydliad i ddal y llywodraeth yn atebol yn hytrach na sefydliad i lywodraethu'n uniongyrchol.³¹ Cadarnhawyd llysoedd y gyfraith gyffredin fel prif lysoedd Lloegr a drwy hynny'r gyfraith gyffredin fel 'cyfraith gwlad.'³² Yn sgil hynny, ni ystyriwyd tribiwnlysoedd na llysoedd arbenigol fel rhai derbyniol o dan y traddodiad cyfreithiol newydd.³³

O ganlyniad i'r datblygiadau cyfansoddiadol hynny, bu methiant i ddatblygu strwythur rhesymegol ar gyfer cyfraith weinyddol ym Mhrydain, a hynny yn wahanol i wladwriaethau eraill.³⁴ Yn ôl Wraith a Hutchesson, ni roddwyd grym cyfansoddiadol i'r llysoedd adolygu deddfwriaeth a'r cyfansoddiad gan olygu na ddatblygodd y llys reolaeth dros gyfraith gyhoeddus fel y gwnaethant ar gyfer cyfraith breifat.³⁵ Yn ogystal, ni sefydlodd y Senedd ffyrdd i lenwi'r bwlch hwnnw ar gyfer cyfraith weinyddol ac felly bu rhaid sefydlu rhwymedïau fel bo'r galw.³⁶

The difficulty has been that in this country Parliament has never formulated a coherent set of principles on civil liberties, but has relied on *ad hoc* expediences, which have varied not only according to the nature of the circumstances but even according to cycles of legislative fashion.³⁷

Er y diffyg hwnnw yn ganolog a gwladwriaethol mae Cane yn ein hatgoffa bod cyfrifoldebau llywodraethol yn wahanol iawn i rai cyfoes. Ar y pryd cyfrifoldeb lleol

²⁸ *ibid* 37.

²⁹ *ibid* 37.

³⁰ Wraith & Hutchesson (n 3) 22.

³¹ Cane (n 15) 26, Drwy hynny llwyddodd Dicey ddatblygu ei egwyddor o reolaeth y gyfraith yn *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.

³² Dorsett & McVeigh (n 27) 39.

³³ Wraith & Hutchesson (n 3) 22.

³⁴ Cane (n 15) 86-90; Wraith & Hutchesson (n 3) 23; Carol Harlow & Richard Rawlings, 'Administrative law in context: restoring a lost connection' [2014] PL 28, 31.

³⁵ Wraith & Hutchesson (n 3) 22.

³⁶ *ibid* 22-23.

³⁷ *ibid* 23.

oedd materion megis lles a prin oedd y dylanwad canolog ar hynny.³⁸ O ganlyniad, nid yw sefydliadau lleol ar gyfer gweinyddu a datrys anghydfodau am y materion hynny yn disgyn yn gyfleus o fewn yr ystyr glasurol o wahaniad pwerau gan fod barnwr yn yr ystyr hwnnw yn meddu ar ddiogelwch megis annibyniaeth statudol drwy Ddeddf Sefydlogi 1701.³⁹

Roedd sefydliadau israddol i'r llysoedd megis ynadon heddwch, llysoedd lleol, llysoedd arbenigol a chyflafareddu yn bodoli yn lleol yn y cyfnod hwn oedd yn 'gyrff datrys anghydfodau israddol gydag awdurdodaeth gyfyngedig.'⁴⁰

They shared the common features of lay adjudicators who possessed administrative functions as well as judicial ones, and whose jurisdictions were restricted by size or subject-matter of the claim or the geographical locality.⁴¹

Er y gwahaniaeth sylfaenol rhyngddynt mae Stebbings yn cyffredinoli eu nodweddion amlycaf er mwyn rhoi rhyw fath o resymeg i'r strwythurau hyn o gyrff cyfreithiol israddol. Yn yr un modd mae hi'n dadlau y gellir cynnwys tribiwnlysoedd fel rhan o hyn gan eu bod yn rhannu cwmpas helaeth o sefydliadau oedd yn anodd eu rhesymoli ac yn rhannu nodweddion tebyg i'r rhain.⁴² Felly, mae traddodiad hir o sefydlu awdurdodaethau arbenigol a lleol er mwyn ymdrin â nifer o faterion gwahanol.

3.2 Datblygiadau Modern

Cydnabyddir dyfodiad y system dribiwnlysoedd modern ar ddechrau'r ugeinfed ganrif, ac yn fwy penodol Deddf Yswiriant Gwladol 1911.⁴³ Drwy Ran II o'r Ddeddf roedd modd i weithwyr anfodlon ofyn i swyddogion gyfeirio penderfyniadau ynglŷn â thâl diweithdra i 'lys y dyfarnwyr' (court of referees). Roedd y 'llys' hwn yn cynnwys cynrychiolydd o'r cyflogwr, cynrychiolydd o'r gweithwyr a chadeirydd wedi ei benodi gan y Bwrdd Masnach. Yn ogystal, roedd hawl i apelio yn derfynol o'r penderfyniad hwnnw i 'ddyfarnwr' (umpire) oedd yn cael ei benodi gan y Goron.⁴⁴ Nid dyma'r unig ddull ar gyfer datrys anghydfod a ddatblygodd yn y cyfnod ond gosododd sylfaen ar

³⁸ Cane (n 15) 27.

³⁹ Cane (n 15) 28.

⁴⁰ Chantal Stebbings, *Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth-Century England* (Cambridge University Press, 2006) 295.

⁴¹ *ibid* 295.

⁴² *ibid* 295.

⁴³ Wraith & Hutchesson (n 3) 33.

⁴⁴ *ibid* 34.

gyfer sefydliadau eraill i'r dyfodol.⁴⁵

These 'courts' introduced a concept new to British administration, namely the local tribunal, non-legal in character and having representatives from the same class as those most likely to be affected by the decision.⁴⁶

Ehangwyd ar y model hwn mewn gwahanol ffyrdd yn dilyn hynny. Er enghraifft, sefydlwyd tribiwnlys i weinyddu pensiynau rhyfel yn dilyn y Rhyfel Byd Cyntaf oedd yn cynnwys cyfreithiwr, aelod o'r lluoedd arfog a meddyg.⁴⁷ Dengys mai o'r Ddeddf Gwasanaeth Milwrol 1916 y daw'r cyfeiriad cyntaf at 'dribiwnlys' yn ei ystyr fodern.⁴⁸ Yn ogystal, sefydlwyd tribiwnlys arbenigol ar gyfer cyflafareddu gan y Llys Diwydiannol ac ehangwyd y defnydd o'r system 'dyfarnwyr' i hawliadau pensiwn eraill yn 1925.⁴⁹

3.2.1 Adroddiad Donoughmore⁵⁰

Daeth y tuedd i ddirprwyo dyletswyddau deddfwriaethol a barnwrol i Weinidogion ar ddechrau'r Ugeinfed Ganrif o dan lach nifer o gyfreithwyr ac academyddion y cyfnod.⁵¹ Roedd yr Arglwydd Brif Ustus, yr Arglwydd Hewart, yn hynod o anfonlon ac ymosododd ar y cynnydd biwrocraidd hwn yn 'The New Despotism' yn 1929.⁵² Yn dilyn hynny penododd y llywodraeth Bwyllgor Donoughmore i ymchwilio i'r datblygiad yma ac i ystyried i raddau sut y dylid diogelu egwyddorion cyfansoddiadol rhag penderfyniadau barnwrol neu led-farnwrol gan Weinidogion y llywodraeth.⁵³

Ychydig mwy na 'diddordeb hanesyddol' sydd i'r adroddiad erbyn hyn, yn ôl Wraith a Hutchesson, gan na lwyddodd i gynnig argymhellion cadarn.⁵⁴ Er hynny, rhoddwyd ystyriaeth i dribiwnlysoedd ac yn arbennig i'r sefyllfaoedd ble byddai angen sefydlu tribiwnlys a'r cyfyngiadau ar gyfer eu defnydd.⁵⁵ Daethpwyd i'r casgliad nad oedd unrhyw beth o'i le yn sylfaenol â defnyddio tribiwnlysoedd ond y dylai penderfyniadau 'barnwrol' gael eu gwneud gan y llysoedd oni bai bod sefyllfa ble byddai angen rhoi

⁴⁵ ibid 35, Mae Wraith a Hutchesson hefyd yn cyfeirio at ddefnydd y Llysoedd Sirol, awdurdodau lleol ac ffyrniau yswiriant diwydiannol neu 'friendly societies'.

⁴⁶ ibid 35.

⁴⁷ ibid 35.

⁴⁸ Jacobs (n 4) [1.2].

⁴⁹ Wraith & Hutchesson (n 3) 35-36.

⁵⁰ Report of the Committee on Ministers' Powers (Cmd.4060, 1932).

⁵¹ Wraith & Hutchesson (n 3) 37.

⁵² ibid 37.

⁵³ Jacobs (n 4) [1.5].

⁵⁴ Wraith & Hutchesson (n 3), 37.

⁵⁵ Jacobs (n 4) [1.5].

awdurdod i driwiwnlys yn hytrach na'r Gweinidog ei hun.⁵⁶ Yn ogystal, cadarnhawyd y dylai triwiwnlysoedd fod yn annibynnol er eu bod yn cael eu penodi gan y Gweinidog a'r Arglwydd Ganghellor.⁵⁷ Hefyd, argymhellwyd y dylai rheolau cyfiawnder naturiol, megis yr hawl i gael gwrandawriad, gael eu parchu.⁵⁸

Mae Jacobs yn nodi mai'r rheswm i'r pwyllgor gael ei benodi oedd er mwyn datrys y problemau cyfansoddiadol a ddaeth yn sgil esblygiad triwiwnlysoedd â grymoedd gweinidogol.⁵⁹ Bu hyn yn sail i rai o'r beirniadaethau ynglŷn â'r adroddiad gan ei fod yn canolbwyntio'n ormodol ar yr egwyddorion cyfansoddiadol a'i fod wedi methu'r cyfle i osod 'damcaniaeth newydd a mwy rhesymegol ar gyfer cyfraith weinyddol a system synhwyrol o driwiwnlysoedd gweinyddol'.⁶⁰

Yn dilyn hynny, yn rhannol yn sgil yr Ail Ryfel Byd a chyfrifoldebau llywodraethol a gyflwynwyd yn sgil hynny, tyfodd y defnydd o driwiwnlysoedd yn sylweddol.⁶¹ Datblygiad y wladwriaeth les oedd y sbardun ar gyfer hyn i raddau helaeth.

The emergence and generalisation of the social insurance and assistance principles brought with it a corresponding growth in the tribunal system, since it was by this mechanism that disputes concerning entitlement were to be resolved.⁶²

Drwy'r statudau a ddaeth i rym ar ddiwedd yr 1940au gwnaed darpariaeth ar gyfer triwiwnlysoedd newydd a diwygio rhai oedd eisoes yn bodoli. Er enghraifft, sefydlodd Deddf Yswiriant Gwladol 1946 Gomisiynwyr Yswiriant Gwladol a thriwiwnlysoedd yswiriant gwladol lleol er mwyn gwneud y gwaith yr oedd triwiwnlysoedd yswiriant diweithdra a 'llysoedd y dyfarnwyr' wedi'i wneud o'r blaen.⁶³

Ar y cyd â datblygiad y wladwriaeth les roedd cynnydd hefyd mewn rheoleiddio sectorau arbennig.⁶⁴ Roedd triwiwnlys rheoleiddio eisoes ar gyfer y rheilffyrdd ers yr 1840au ond ehangwyd ar hynny ar gyfer meysydd eraill gan gynnwys trafndiaeth

⁵⁶ Wraith & Hutchesson (n 3) 37-38.

⁵⁷ *ibid* 38.

⁵⁸ *ibid* 38; Jacobs (n 4) [1.5].

⁵⁹ Jacobs (n 4) [1.5].

⁶⁰ Wraith & Hutchesson (n 3) 38.

⁶¹ *ibid* 38; Adroddiad Franks (n 1) [17].

⁶² Craig (n 7) 52.

⁶³ Wraith & Hutchesson (n 3) 39, Mae enghreifftiau eraill y cyfnod yn cynnwys Deddf y Gwasanaeth Iechyd Genedlaethol 1946, Deddf Yswiriant Gwladol (Anafiadau Diwydiannol) 1946 a'r Ddeddf Cymorth Gwladol 1948. Roedd y tri hyn yn sefydlu triwiwnlysoedd ar gyfer gweinyddu cynlluniau penodol.

⁶⁴ Craig (n 7) 52.

ffyrdd ac awyr, ysgolion annibynnol a thai ar rent.⁶⁵ O ganlyniad, erbyn canol yr ugeinfed ganrif roedd cydnabyddiaeth bod gan driwlysoedd le o bwys cynyddol o fewn y system lywodraethol a chyfreithiol ym Mhrydain.

3.2.2 Adroddiad Franks⁶⁶

Gydag esblygiad triwlysoedd i sawl rhan o gymdeithas erbyn canol yr ugeinfed ganrif penodwyd pwyllgor arall yn 1955 o dan gadeiryddiaeth Syr Oliver Franks i edrych ar sut yr oedd triwlysoedd yn cael eu sefydlu a'u gweinyddu.⁶⁷

Sylfaenodd Franks ei adroddiad ar y cysyniad bod y Senedd wedi dod i'r casgliad bod rhai penderfyniadau sydd angen gweithdrefnau arbennig ac felly na ddylent fod yn gyfrifoldeb y llysoedd cyffredin nac yn rhan o weinyddiaeth arferol.⁶⁸ Y rheswm am hynny, yn ôl Franks, oedd er mwyn hybu gweinyddiaeth dda ac effeithiol ac, drwy hynny, ennill cefnogaeth a chydysyniad dinasyddion yn eu penderfyniadau.⁶⁹ Er mwyn sicrhau hynny gosododd Franks dair egwyddor hanfodol; didwylledd, tegwch a didueddrwydd.⁷⁰ O ganlyniad, rhan o ymgais yr adroddiad yw sicrhau bod y nodweddion hyn yn cael eu parchu a chynnig argymhellion ar gyfer gwella'r system petai'n disgyn yn fyr o'r disgwyliadau hynny.⁷¹

Efallai mai un o'r camau pwysicaf a wnaed gan Franks oedd cadarnhau statws triwlysoedd fel cyrff barnwrol yn hytrach na chyrff gweinyddol. Drwy hynny roedd modd iddynt sicrhau'r didueddrwydd oedd yn sail i'r adroddiad.⁷² Mae sefydlu'r annibyniaeth hwnnw rhwng llywodraeth a'r triwlyso yn gysyniad hanfodol sy'n parhau hyd heddiw ac yn deillio'n uniongyrchol o adroddiad Franks. Roedd y rhesymeg am hyn yn deillio o sylfaen yr adroddiad bod y Senedd wedi pennu gweithdrefn arbennig oddi wrth weinyddiaeth arferol adrannau'r llywodraeth ac felly bod angen diogelu hynny er mwyn ennyn cefnogaeth y dinesydd.⁷³

Tribunals are not ordinary courts, but neither are they appendages of Government Departments...We consider that tribunals should properly be regarded as machinery provided by Parliament for adjudication rather than as

⁶⁵ Wraith & Hutchesson (n 3) 39.

⁶⁶ Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218, 1957).

⁶⁷ Jacobs (n 4) [1.6].

⁶⁸ Adroddiad Franks (n 66) [20].

⁶⁹ *ibid* [21-22].

⁷⁰ *ibid* [23].

⁷¹ *ibid* [41].

⁷² Jacobs (n 4) [1.7].

⁷³ Adroddiad Franks (n 66) [40].

part of the machinery of administration...Although the relevant statutes do not in all cases expressly enact that tribunals are to consist entirely of persons outside the Government service, the use of the term “tribunal” in legislation undoubtedly bears this connotation, and the intention of Parliament to provide for the independence of tribunals is clear and unmistakable.⁷⁴

Sgil effaith y diffiniad hwn, yn ôl Drewry, oedd arwain y ffordd at ‘gynnydd mewn ffurfioldeb cyfreithiol a barnwrol.’⁷⁵ Er bod Franks i’w weld wedi datrys y mater hwn yn eithaf clir mae rhai sylwebwyr wedi dadlau bod hyn, i raddau, yn ddiffiniad rhy syml gan fod nifer ac amrywiaeth llydan o driwlynsoedd sydd wedi eu creu gyda grymoedd a phwrpasau amrywiol.⁷⁶ Mae Craig hefyd yn cytuno mai sgil effaith y diffiniad hwn oedd tuedd i gategoreiddio sefydliadau i ‘driwlynys’ neu ‘ymchwiliad’ gan ddilyn eu hystyr ‘Franksian.’⁷⁷

Yn hytrach na dilyn casgliad Franks, mae Farmer yn dadlau o blaid ystyried triwlynsoedd fel rhan o weinyddiaeth yn hytrach nag fel sefydliadau barnwrol.⁷⁸ Gan fod ystyried triwlynsoedd fel rhan arall o’r system gyfreithiol nawr i’w gymryd yn ganiataol mae rhan fwyaf o’r sylwebaeth wedi canolbwyntio ar gymharu’r triwlynsoedd â’r llysoedd er mwyn nodi ble mae’r naill yn fwy manteisiol na’r llall o ran nodweddion megis anffurfioldeb a chynrychiolaeth gyfreithiol.⁷⁹ Mae Cane, yn ogystal, yn nodi bod mwy o sylw wedi cael ei roi i’r nodweddion ymarferol hynny. Er hynny, fel y gwelwyd uchod nid yw wedi’i ddarbwylllo bod hyn yn gosod sail gref i gefnogi gwahaniaeth cadarn rhwng triwlynsoedd a llysoedd.⁸⁰ Ymhellach i hynny, ym marn Farmer roedd canolbwyntio ar y gwahaniaethau hynny yn cuddio sawl nodwedd allweddol.

Yn gyntaf, defnyddir rhai triwlynsoedd mewn cyd-destun sy’n hollol amhriodol i’r llys ac yn hytrach fel ffordd i osgoi caniatáu i weinidogion wneud penderfyniadau a fyddai’n amhriodol iddynt wneud.⁸¹ Yn ail, yn gyffredinol mae’r system farnwrol yn

⁷⁴ *ibid* [40].

⁷⁵ Gavin Drewry, ‘The Judicialisation of ‘Administrative’ Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt’ [2009] 28 *Transylvania Review of Administrative Sciences* 45, 52.

⁷⁶ Farmer (n 16) 3.

⁷⁷ Craig (n 7) 53.

⁷⁸ Farmer (n 16) 3.

⁷⁹ *ibid* 3.

⁸⁰ Cane (n 15) 44, “As a result, in understanding the relationship between courts and tribunals, more weight may have been placed on the practical and contingent differences between them (cheapness, speed, informality, procedural flexibility, specialist expertise), and these differences may have seemed too flimsy to support a strong distinction between the two types of adjudicatory institution.”

⁸¹ Farmer (n 16) 3.

disgyn o fewn busnes y wladwriaeth ac felly mae lle i gyfiawnhau ei ystyried fel rhan gyffredinol o lywodraeth yn debyg i wasanaeth sifil a llywodraeth leol.⁸² Yn olaf, nid yw'r awdurdodaeth sydd wedi ei roi i dribiwnlysoedd wedi dilyn unrhyw resymeg synhwyrol o pam y dylai fod o dan awdurdod tribiwnlys arbennig yn hytrach nag yn rhan o swyddogaeth Gweinidog.

Often the allocation of a jurisdiction to either a tribunal or to a court, in preference to its retention within the department, is purely a matter of historical accident or political whim or convenience. There are fads and fashions which come and go in this area as elsewhere and there are also developments which defy any rational analysis.⁸³

Felly, yn ôl Farmer, mae canolbwyntio ar dribiwnlysoedd fel cyrff barnwrol yn unig wedi effeithio ar eu cynnydd a'u defnydd o fewn llywodraethiant.

The thesis that is put forward in this book that tribunals properly form a part of the administration may be surprising to many. But it is the very failure to recognize this fact which has served to inhibit the effectiveness and growth of tribunals in many areas of governmental regulation where their use would otherwise provide a major contribution.⁸⁴

Llais unig iawn yw Farmer yn y llenyddiaeth ac mae datblygiadau ers hynny wedi cryfhau'r sail i gydnabod tribiwnlysoedd fel sefydliad barnwrol.⁸⁵ Fodd bynnag, os ystyrir y raddfa a osodwyd yn gynharach yn yr ymchwil mae angen rhoi sylw i lais Farmer o ran gosod tribiwnlysoedd ar ochr weinyddol y raddfa. Yn ogystal, mae'n rhoi mwy o hyblygrwydd ar gyfer ystyried pa nodweddion barnwrol sy'n addas ar gyfer tribiwnlysoedd yn unigol.

Argymhelliad arall arwyddocaol a gynigwyd gan Franks oedd sefydlu Cyngor Tribiwnlysoedd er mwyn cadw datblygiad tribiwnlysoedd o dan 'adolygiad parhaus.'⁸⁶ Bwriad y corff hwn oedd cadw golwg a chynghori ar ddatblygiad egwyddorion cyfansoddiad, strwythur a gweithdrefnau tribiwnlysoedd unigol yn ogystal â chynghori ar sefydlu unrhyw dribiwnlysoedd newydd.⁸⁷ Un o'r amcanion tu ôl i hyn oedd bod Franks o'r farn nad oedd modd datrys holl broblemau tribiwnlysoedd drwy adroddiadau *ad hoc* megis adroddiadau Donoughmore a Franks ei hun ac yn hytrach bod angen

⁸² *ibid* 3-4; Mae hynny'n gyson â dadl Martin Shapiro o bennod 1.

⁸³ Farmer (n 16) 4.

⁸⁴ Farmer (n 16) 4.

⁸⁵ Adroddiad Leggatt (n 2) [2.18].

⁸⁶ Adroddiad Franks (n 66) [43].

⁸⁷ *ibid* [128], [133].

goruchwyliaeth gyson ar ddatblygiad tribiwnlysoedd ym Mhrydain.⁸⁸

Yn ôl Wraith a Hutchesson, llwyddodd adroddiad Franks i amlygu safle pwysig yr oedd tribiwnlysoedd wedi'i greu i'w hunain rhwng gweinyddiaeth lywodraethol a'r system gyfreithiol.

Its main achievement was to identify more clearly a new phenomenon which had appeared unobtrusively on the borderline between the Administrative and the Judiciary, and to give tribunals a status higher than that which they had previously enjoyed.⁸⁹

Yn ogystal, roedd wedi llwyddo i symud y drafodaeth ymlaen oddi wrth yr egwyddorion cyfansoddiadol yr oedd Donoughmore wedi bod yn gaeth iddynt, ac i ystyried yr anghenion cymdeithasol cyfiawnder ac felly 'symud y safbwynt o rymoedd y corff gweithredol i hawl y dinesydd.'⁹⁰

Er bod adroddiad Franks yn gam pwysig ymlaen ni llwyddodd i ennyn ar ddiwygiad cynhwysfawr o'r system dribiwnlysoedd. Er enghraifft, ni thrafodwyd yr egwyddorion ar gyfer sefydlu tribiwnlys a dim ond yn fras y rhoddwyd sylw i resymoli gweithdrefnau ac uno awdurdodaethau tebyg.⁹¹ Er hynny, gosododd Franks y sylfaen ar gyfer oes newydd i dribiwnlysoedd ym Mhrydain.

Nevertheless the Report represents a watershed between a recent past when tribunals were regarded as unavoidable expedients and a future when they are coming to be accepted for what they really are – an important part of the judicial system of the country.⁹²

Cyflwynwyd nifer helaeth o argymhellion adroddiad Franks yn sydyn iawn drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd ac Ymholiadau 1958.⁹³ Sefydlodd y Ddeddf y Cyngor Tribiwnlysoedd i gadw adolygiad cyson o dribiwnlysoedd ond nid yn hollol fel yr argymhellodd Franks gan mai dim ond corff ymgynghorol a sefydlwyd ac nid corff gweithredol.⁹⁴ Yn sgil hynny, llwyddwyd i wneud y datblygiadau mwyaf sylweddol ar gyfer rheoli gweithdrefnau gwahanol dribiwnlysoedd drwy waith y Cyngor gan gadw'n

⁸⁸ *ibid* [127].

⁸⁹ Wraith & Hutchesson (n 3) 41.

⁹⁰ *ibid* 41-42.

⁹¹ *ibid* 42.

⁹² *ibid* 42.

⁹³ Tribunals and Inquiries Act 1958 c.66; HWR Wade, 'Tribunals and Inquiries Act, 1958: Case and Comment' [1958] 16(2) Cambridge Law Journal 129, 129.

⁹⁴ H.W.R.Wade, 'Tribunals and Inquiries Act, 1958: Case and Comment' [1958] 16(2) Cambridge Law Journal 129, 130.

gyson ag egwyddorion Franks.⁹⁵

3.2.3 Adroddiad Leggatt

Ym Mai 2000 penodwyd pwyllgor arall i adolygu trefniant tribiwnlysoedd o dan arweiniad Syr Andrew Leggatt a chyhoeddwyd adroddiad *Tribunals for Users - One System, One Service* ym Mawrth 2001.⁹⁶

Fel yr awgrymir o'r teitl rhoddwyd pwyslais arbennig gan Leggatt ar brofiad y defnyddiwr o'r system dribiwnlysoedd. O ganlyniad i hynny, daethant i'r casgliad nad oedd tribiwnlysoedd yn cyfateb i ddisgwyliadau ac anghenion defnyddwyr.⁹⁷ Bu'r adroddiad yn feirniadol iawn am ddatblygiad tribiwnlysoedd a'u sefyllfa ar ddechrau'r unfed ganrif ar hugain.

What we have found, however, is that the present collection of tribunals has grown up in an almost entirely haphazard way. Individual tribunals were set up, and usually administered by departments, as they developed new statutory schemes and procedures. The result is a collection of tribunals, mostly administered by departments, with wide variations of practice and approach, and almost no coherence. The current arrangements seem to us to have been developed to meet the needs and conveniences of the departments and other bodies which run tribunals, rather than the needs of the user.⁹⁸

Er mwyn gwella'r diffygion hynny, sylfaenwyd adroddiad Leggatt ar egwyddorion annibyniaeth oddi wrth adrannau, strwythur rhesymegol er mwyn gwella safon y gwasanaeth ac, nodwedd sy'n plethu drwy'r adroddiad, yr angen am system sy'n gyfeillgar i'r defnyddiwr.⁹⁹

3.2.3.1 Annibyniaeth

Un o brif argymhellion yr adroddiad oedd sicrhau bod annibyniaeth yn cael ei weld a'i weithredu rhwng tribiwnlysoedd a'r adrannau llywodraethol oedd yn gyfrifol amdanynt. Yn arbennig gan fod ganddynt 'amheuaeth ystyrlon' os oedd trefniadau tribiwnlysoedd ar y pryd yn adlewyrchu hynny.¹⁰⁰

⁹⁵ Cane (n 15) 45; Lord Archer of Sandwell, 'The Role of the Council on Tribunals' yn Michael Harris and Martin Partington (Gol.) *Administrative Justice in the 21st Century* (Hart Publishing, 1999) 485.

⁹⁶ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (March 2001).

⁹⁷ *ibid* [1.4].

⁹⁸ *ibid* [1.3].

⁹⁹ *ibid* [1.4]; Brian Thompson, 'Current Developments in the UK: System Building – From Tribunals to Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart Publishing, 2010) 484.

¹⁰⁰ Adroddiad Leggatt (n 96) [2.3].

Er nad oedd tystiolaeth bod y llywodraeth yn dylanwadu ar ddyfarniadau tribiwnlysoedd, yn ôl yr adroddiad, nid oedd modd ychwaith dangos yn glir eu bod yn annibynnol.¹⁰¹ Y rheswm am hynny yn bennaf oedd mai adrannau llywodraethol, neu awdurdodau lleol,¹⁰² oedd yn darparu cefnogaeth ac adnoddau i'r tribiwnlys megis cyflogau, treuliau ac adnoddau dynol a chefnogol.¹⁰³ O ganlyniad, roedd tuedd posib bod yr adran a'r tribiwnlys yn cael ei weld fel un sefydliad neu fod aelodau'r tribiwnlysoedd yn datblygu rhyw fath o deyrngarwch i'r adran oedd yn eu cyflogi er mwyn datblygu eu gyrfaoedd ymhellach.¹⁰⁴

Rhoddodd Leggatt ystyriaeth i osod y cyfrifoldeb dros dribiwnlysoedd gyda Swyddfa'r Cabinet ac felly o dan reolaeth uniongyrchol y Prif Weinidog.¹⁰⁵ Diben hyn fyddai cydnabod bod modd ystyried tribiwnlysoedd fel 'mater o weinyddu da' ac 'un o swyddogaethau canolog' llywodraeth.¹⁰⁶ Fodd bynnag, daethant i'r casgliad na fyddai hynny'n sefydlu'r annibyniaeth angenrheidiol gan y byddai gan y Prif Weinidog hefyd ddiddordeb yn sut yr oedd polisiau'r llywodraeth yn cael eu gweithredu a'u dyfarnu.¹⁰⁷

Cyfiawnhad pellach i wrthod hynny oedd bod angen cydnabod lle tribiwnlysoedd ochr yn ochr â'r llysoedd.¹⁰⁸ Bu Leggatt yn glir wrth gadarnhau statws tribiwnlysoedd fel sefydliadau barnwrol yn hytrach nag rhai gweinyddol.¹⁰⁹ Felly, mae'n cefnogi, ac yn gyson, â'r hyn ddywedodd Franks hanner can mlynedd ynghynt ac yn parhau'r agwedd 'Franksian'.

There should be one guiding principle. In origin, many tribunal functions started within the administrative process. Tribunals were established because it was clear that the citizen needed an independent means of challenging possible mistakes and illegalities which was faster, simpler and cheaper than recourse to the courts. Tribunals are an alternative to court, not administrative, processes. They will keep the confidence of users only in so far as they are seen to demonstrate similar qualities of independence and impartiality to the courts.¹¹⁰

O ganlyniad, mae'n hanfodol dangos bod nodweddion annibyniaeth a didueddrwydd yr

¹⁰¹ *ibid* [2.20].

¹⁰² *ibid* [2.22].

¹⁰³ *ibid* [2.20].

¹⁰⁴ *ibid* [2.20].

¹⁰⁵ *ibid* [2.23].

¹⁰⁶ *ibid* [2.23].

¹⁰⁷ *ibid* [2.24].

¹⁰⁸ *ibid* [2.25].

¹⁰⁹ *ibid* [2.18].

¹¹⁰ *ibid* [2.18].

un mor werthfawr i'r tribiwnlysoedd ag y maent i'r llysoedd.¹¹¹

Ateb Leggatt oedd gosod cyfrifoldeb dros dribiwnlysoedd o dan ofal yr Arglwydd Ganghellor. Gwnaed hynny'n bennaf gan nad oedd ei gyfrifoldebau ef yn arwain at achosion tribiwnlys a bod penodi aelodau tribiwnlysoedd a gweinyddu'r llysoedd eisoes o fewn ei gyfrifoldebau.¹¹² Argymhellwyd sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd fel asiantaeth weithredol o dan ofal Adran yr Arglwydd Ganghellor.¹¹³ Barn yr adroddiad oedd y byddai cyfuno tribiwnlysoedd o fewn un gwasanaeth yn gwella profiad y defnyddwyr a gwelodd Leggatt y cyfle hwn i uno cyfrifoldebau gweinyddu cyfiawnder o fewn y llywodraeth.¹¹⁴

A coherent body of functions will improve accountability to Parliament and the public, and to users for providing an effective, swift, and proportionate set of processes for resolving disputes. That makes a significant contribution to the joining-up of government.¹¹⁵

Roedd yr adroddiad yn gryf o'r farn na ddylid cyfuno'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd gyda Gwasanaeth y Llysoedd oedd eisoes yn rhan o gyfrifoldeb yr Arglwydd Ganghellor.¹¹⁶ Nid oedd Leggatt yn credu y byddai uno'r gwasanaethau yn llwyddiannus gan y byddai gwahaniaethau sylfaenol rhwng swyddogaethau'r ddau wasanaeth. Er enghraifft, byddai angen gweithdrefnau gwahanol, byddai'r broses o benodi paneli gydag arbenigwyr nad sy'n gyfreithwyr yn wahanol ac roedd angen i dribiwnlysoedd gadw eu hanffurfioldeb. Yn ogystal, byddai gwasanaeth o'r fath yn un mawr a thrwsgl.¹¹⁷

Yn sgil y dadleuon hynny, rhoddodd yr adroddiad ddau reswm pendant ynglŷn â'r angen am ddau wasanaeth ar wahân. Yn gyntaf, er mwyn sicrhau bod y gwasanaeth yn gwneud synnwyr i'r defnyddwyr wrth hyrwyddo'r strwythur dribiwnlysoedd newydd gan y byddai'n annhebygol o fod yn llwyddiannus mewn corff oedd hefyd yn ymdrin â'r llysoedd.¹¹⁸ Yn ail, roedd yr adroddiad yn poeni y byddai Gwasanaeth y Llysoedd yn cadarnhau'r rhagfarn bod tribiwnlysoedd yn sefydliadau israddol ac felly ddim yn

¹¹¹ *ibid* [2.18].

¹¹² *ibid* [2.25].

¹¹³ *ibid* [5.2].

¹¹⁴ *ibid* [5.7], [5.22].

¹¹⁵ *ibid* [2.26].

¹¹⁶ *ibid* [5.2].

¹¹⁷ *ibid* [5.2], "Despite the attractions of being able to use an existing organisation, we have therefore concluded that the tasks of tribunal administration are sufficiently distinct for it to be unlikely that there will be many successful synergies."

¹¹⁸ *ibid* [5.4].

derbyn y chwarae teg haeddiannol o fewn y corff hwnnw.¹¹⁹

...we have been struck by the pervasive sense that tribunals are regarded in many quarters as inferior to courts not only in jurisdiction, but in status, and in priority. We think that there is some risk of that perception being confirmed if the Courts Service...is also charged with the wholesale programme of reform which we think necessary if tribunals are to meet the needs of the modern user.¹²⁰

3.2.3.2 System Resymegol

Cwestiynodd adroddiad Leggatt os oedd modd galw'r system dribiwnlysoedd yn 'system' o gwbl mewn gwirionedd. Gyda'r rhan helaeth o dribiwnlysoedd yn gweithredu â gweithdrefnau ar wahân mewn ymateb i bolisiâu gwahanol nid oedd ganddynt lawer o nodweddion cyffredin.¹²¹ Crynhowyd hynny gan Craig:

The reality is that we did not have anything that could be called a tribunals "system". Individual tribunals were created on an ad hoc basis, and while they might share procedural rules, and some organisational features, there was no system running through tribunals as a whole.¹²²

Er hynny, mae'n arwyddocaol bod Leggatt yn nodi nad yw hynny ynddo'i hun yn peri problem. Er enghraifft, petai modd dangos bod penderfyniadau yn gyson ac o safon uchel, bod digon o wybodaeth a chefnogaeth ar gyfer defnyddwyr a bod gwerth am arian yna byddai modd dadlau nad yw diffyg trefn yn broblem fawr.¹²³ Er hynny, methodd adroddiad Leggatt ddod i'r casgliadau hynny. O ganlyniad, argymhellodd bod modd cyfiawnhau diwygiadau 'radical'.¹²⁴

Daethpwyd i'r casgliad bod angen un system i weinyddu tribiwnlysoedd. Pwysleisiwyd eto y byddai hyn yn cynorthwyo defnyddwyr drwy ganiatáu i'r system fod yn ddigon rhwydd ac eglur iddynt gyflwyno a pharatoi achosion eu hunain.¹²⁵ Yn ogystal, roedd cyfiawnhad ar gyfer datblygu'r gyfraith yn gyson. Er enghraifft, nid oedd patrwm na rhesymeg dros drefniadau apelio o wahanol dribiwnlysoedd ac roedd y berthynas rhwng y tribiwnlysoedd a'r llysoedd yn aml yn ddryslyd.¹²⁶

Argymhellodd yr Adroddiad strwythur hollol newydd ar gyfer y system dribiwnlysoedd

¹¹⁹ ibid [5.3].

¹²⁰ ibid [5.3].

¹²¹ ibid [3.2].

¹²² Craig (n 7) 236.

¹²³ Adroddiad Leggatt (n 96) [3.2].

¹²⁴ ibid [3.3].

¹²⁵ ibid [3.8].

¹²⁶ ibid [3.9].

a fyddai'n golygu bod modd ei adnabod fel system go iawn.

If it is to be capable of handling its workload effectively, and ensuring the consistent development of the law, the Tribunals System must have a coherent structure to enable the effective management of workload, encourage consistency, and further a common approach in decision-making and case handling and management.¹²⁷

Aiff yr argymhellion ymhellach wrth awgrymu y dylai system gael ei rhannu i adrannau arbenigol yn nhrefn pynciau arbennig.¹²⁸ Yna, bwriadwyd trosglwyddo tribiwnlysoedd i'r adrannau perthnasol megis Addysg, Tir a Phrisio neu Iechyd a Gofal Cymdeithasol.¹²⁹ Byddai'r rhain yn creu'r tribiwnlys haen-gyntaf ac o hynny byddai modd cysoni a datblygu gweithdrefnau tribiwnlysoedd unigol yn gyson â gweddill yr adran berthnasol.

Roedd diffygion y system apelio o dribiwnlysoedd hefyd yn amlwg i Leggatt.¹³⁰ Felly, argymhellwyd sefydlu ail haen o dribiwnlysoedd ar gyfer apelio o'r haen gyntaf. Byddai'r rhain hefyd yn cael eu cyfuno ag adrannau penodol yn unol ag arbenigedd a'r nifer o apeliadau ar eu cyfer.¹³¹ Byddai hyn yn ei dro hefyd yn cynorthwyo datblygu tribiwnlysoedd fel cyrff cyfreithiol, a fyddai'n gallu sefydlu cysail yn yr haen uwch, ac a fyddai'n sefydlu perthynas gadarnach â'r llysoedd.¹³²

4. Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007

Yn fuan ar ôl cyhoeddi Adroddiad Leggatt yn 2001 cyhoeddodd y llywodraeth ymgynghoriad ar yr argymhellion hynny.¹³³ Yn dilyn hynny, cafwyd ymateb gan y llywodraeth i argymhellion Leggatt yn y Papur Gwyn, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, yng Ngorffennaf 2004.¹³⁴ Yn ôl Adler, yn sgil arddull adroddiad Leggatt, nid oedd hwn yn ymateb hawdd i'r llywodraeth gan nad oedd wedi ei baratoi o safbwynt polisi ond o safbwynt barnwr. Felly nid oedd yn

¹²⁷ *ibid* [6.2].

¹²⁸ *ibid* [6.3].

¹²⁹ *ibid* [6.5], yr adrannau a fwriadwyd gan Leggatt oedd Mewnffudo, Nawdd Cymdeithasol a Phensiynau, Tir a Priso, Cyllid, Trafnidiaeth, Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Addysg ac Rheoleiddio [Tabl C].

¹³⁰ Adroddiad Leggatt (n 96) [6.7]-[6.8]; Harry Woolf, 'A hotchpot of appeals – a need for a blender' [1988] *Civil Justice Quarterly* 44.

¹³¹ Adroddiad Leggatt (n 96) [6.10]-[6.11].

¹³² *ibid* [6.16].

¹³³ Lord Chancellor's Department, *Tribunals for Users: Consultation Paper about the Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt* (Consultation Paper, Awst 2001); Lord Chancellor's Department, *Responses to the Consultation Paper Tribunals for Users about the Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt* (Mawrth 2003).

¹³⁴ Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (July 2004, Cm6243).

cymryd yr un ystyriaethau ag y byddai llywodraeth angen ei wneud.¹³⁵

Thus, it was not self evident that the recommendations in the Report constituted the only, the most effective or the most efficient, solution to the problems it identified.¹³⁶

Er yn cytuno gyda darganfyddiadau Leggatt am ddiffygion y system driwlynsoedd penderfynodd y llywodraeth gymryd y cyfle i ystyried cyfiawnder gweinyddol mewn cyd-destun llawer mwy eang nag a ystyriwyd gan Leggatt.¹³⁷ Croesawyd yr ymdriniaeth fwy cynhwysfawr yma ar gyfer cyfiawnder gweinyddol.¹³⁸ Yn arbennig ystyriaethau i ehangu dulliau cymesur o ddatrys anghydfodau.¹³⁹ Roedd modd, felly, i'r llywodraeth ystyried diwygio'r system triwlynsoedd mewn ffordd 'radical'¹⁴⁰ ei hun ar y cyd â datblygu agweddau eraill. Yn ei hanfod, roedd gan y papur gwyn dair prif amcan; ymroddiad ar draws y llywodraeth i ymdrin ag anghydfodau yn gyflymach, mwy cyfeillgar a rhatach, creu system unedig o driwlynsoedd a sefydlu Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol i gymryd lle'r Cyngor Tribiwnlysoedd.¹⁴¹

Drwy'r cynigion hynny, rhoddwyd ystyriaeth i'r prif nodweddion a argymhellwyd gan Leggatt, sef annibyniaeth triwlynsoedd a phrofiad y defnyddwyr.

4.1 Gwasanaeth Tribiwnlysoedd

Roedd y llywodraeth yn gytûn ag argymhellion Leggatt bod angen uno'r triwlynsoedd gweinyddol o fewn un system unedig. Cynigiwyd gwneud hynny o fewn yr Adran Materion Cyfansoddiadol, ar y pryd, gan fod y llywodraeth yn gadarn o'r farn y byddai hynny'n sicrhau'r annibyniaeth angenrheidiol.¹⁴² Byddai sefydlu gwasanaeth triwlynsoedd yn sicrhau bod anghydfodau yn cael eu datrys yn y ffordd orau posib a bod anghydfodau ynglŷn â phenderfyniadau ddim yn codi yn y lle cyntaf.¹⁴³ Roedd hyn yn gyson â gweledigaeth radical y llywodraeth ac yn gyson i raddau â'r hyn yr oedd Leggatt wedi ei argymhell.

¹³⁵ Michael Adler, 'Waiting in the Wings: the Leggatt report, the White Paper and the reform of tribunals' [2006] JSSL 73, 77.

¹³⁶ *ibid* 77.

¹³⁷ *Transforming Public Services* (n 134) [1.12]-[1.15]; Robert Carnwath, 'Tribunal Justice – A New Start' [2009] PL 48, 54; Adler (n 135) 79.

¹³⁸ Neville Harris & Nick Wikeley, 'Editorial: Transforming Tribunals?' [2004] JSSL 179, 179.

¹³⁹ Adler (n 135) 73.

¹⁴⁰ *Transforming Public Services* (n 134) 27.

¹⁴¹ *ibid* [6.1].

¹⁴² *ibid* [1.14]; yn 2007 cafodd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ei drosglwyddo i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Mae'n nawr wedi ei uno â'r Gwasanaeth Llysoedd sy'n cael ei egluro isod.

¹⁴³ *Transforming Public Services* (n 134) [6.3].

Its key features need to be independence, professionalism, accessibility and efficiency – which is what we believe users and potential users want and are certainly entitled to.¹⁴⁴

Daeth y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd i fodolaeth yn Ebrill 2006 fel asiantaeth weithredol.¹⁴⁵ Crëwyd yr asiantaeth drwy uno'r tribiwnlysoedd oedd eisoes o dan reolaeth yr Adran Materion Cyfansoddiadol gyda thribiwnlysoedd eraill.¹⁴⁶ Y bwriad tu ôl i hyn, wrth gwrs, oedd sicrhau bod tribiwnlysoedd yn cael eu gweld yn glir yn annibynnol oddi wrth yr adran oedd yn gwneud y penderfyniadau dan sylw.¹⁴⁷

Ni pharhaodd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ar y ffurf hon yn hir. Yn Ebrill 2011 unwyd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd a'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd i greu Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi (GLITEM). Rhybuddiodd Leggatt yn erbyn hynny'n wreiddiol ac amlygodd Adler bryder y byddai'n arwain at greu 'diwylliant llysoedd' yn y tribiwnlysoedd.¹⁴⁸ Er hynny, erbyn hyn, caiff y tribiwnlysoedd Prydeinig a llysoedd Cymru a Lloegr eu gweinyddu gan yr un corff. Mae hynny'n rhoi annibyniaeth bellach i'r tribiwnlysoedd yn ogystal â chaniatáu iddynt ddefnyddio adnoddau GLITEM.

4.2 Y System Dribiwnlysoedd Newydd

Bu angen newid deddfwriaethol i weithredu diwygiadau eraill y llywodraeth a gwnaed hynny drwy Ran 1 o Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.¹⁴⁹

Mae'r Ddeddf yn creu darpariaeth ar gyfer strwythur yn unol, i raddau, â'r hyn a argymhellwyd gan Leggatt ac a gadarnhawyd ym mhapur gwyn y Llywodraeth. Mae adran 3 yn creu'r Tribiwnlys Haen-gyntaf a'r Uwch Dribiwnlys. Am y tro cyntaf, felly, mae modd dadlau bod 'system' dribiwnlysoedd yn bodoli.¹⁵⁰ Mae adran 2 yn rhoi dyletswydd ar Uwch Lywydd y Tribiwnlysoedd i sicrhau bod y system newydd hon yn parhau i fod yn hygyrch, effeithlon, yn cynnwys arbenigwyr ac yn arloesi dulliau ar

¹⁴⁴ *ibid* [6.3].

¹⁴⁵ Ministry of Justice, Tribunals Service, *Transforming Tribunals: Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* (28 November 2007, CP 30/07) [69]

¹⁴⁶ *ibid* [69], "Employment Tribunal Service, the Appeals Service (Social Security and Child Support Appeals), and the administrations for the Criminal Injuries Compensation Appeals Panel, the Mental Health Review Tribunal for England and the Special Educational Needs and Disability Tribunal. The Care Standards Tribunal and the Asylum Support Adjudicators joined in April 2007"

¹⁴⁷ Ministry of Justice (n 145) [70].

¹⁴⁸ Michael Adler, 'The Rise and Fall of Administrative Justice – A Cautionary Tale' [2012] 8(2) *Socio-Legal Rev.* 28, 46.

¹⁴⁹ Er gwybodaeth: Richard Blakeley, Christopher Knight & Sarah Love, *The New Tribunals Handbook* (Bloomsbury Professional, 2011) 434-437.

¹⁵⁰ Jacobs (n 4) [1.145].

gyfer datrys anghydfodau. Cyfrifoldeb yr Arglwydd Ganghellor yw dynodi, drwy adran 30 ac Atodlen 6, pa driwiwnlysoedd sy'n cael eu cynnwys o fewn y ddau driwiwnlys.

Caiff y ddau driwiwnlys ei rannu i siambrau gan yr Arglwydd Ganghellor, gyda chydsyniad Uwch Lywydd y Tribiwnlysoedd. Yn unol ag adran 7 apwyntir Llywydd i bob siambr.

Er hynny, nid yw'r strwythur newydd yn un llwyr gynhwysfawr.¹⁵¹ Mae rhai triwiwnlysoedd, megis y Tribiwnlys Cyflogaeth, yn parhau tu allan i'r strwythur newydd ac nid oes bwriad eu cynnwys ar hyn o bryd.¹⁵² Yn ogystal, mae Deddf 2007 yn caniatáu hyblygrwydd i'r Arglwydd Ganghellor ychwanegu triwiwnlysoedd pellach, neu newydd. Er nad oedd llwyddiant i greu system llwyr gynhwysfawr nid yw Drewery yn credu y dylid beirniadu Leggatt na'r Llywodraeth am hynny:

...trying to squeeze such a diverse system, that has evolved over many decades in such a piecemeal way, into a procrustean bed of complete uniformity would have been both unwisely counter-productive and would, in the end, probably have proved unachievable.¹⁵³

Mae sefydliad yr Uwch Driwiwnlys yn tanlinellu'r ddadl a wnaed yn gynharach ynglŷn ag erydu'r berthynas rhwng triwiwnlysoedd a'r llysoedd. Yn y cyd-destun hwn mae gan yr Uwch Driwiwnlys rymoedd arwyddocaol iawn. Awgryma Carnwath bod lle i'r Uwch Driwiwnlys ddatblygu swyddogaeth sy'n mynd tu hwnt i adolygiad fel y gwelwn gan y llysoedd.

With that encouragement at the highest level, it is possible to consider how the Upper Tribunal might develop a role which goes beyond the traditional limits of judicial review, as practised by the courts. Even if the jurisdiction of the Upper Tribunal is limited to appeals on points of law, there is scope for it to develop a more extensive supervisory role, which may cross the traditional boundaries between law and fact as understood in the courts.¹⁵⁴

O ganlyniad, yn ôl Drewery, gwelir 'an evolutionary tendency to systematise and judicialise the structure and working of tribunals.'¹⁵⁵ Mae hyn yn cadarnhau dadl Cane bod angen ystyried triwiwnlysoedd a llysoedd mewn perthynas newydd.

¹⁵¹ *ibid* [1.146]

¹⁵² *ibid* [1.189]

¹⁵³ Drewery (n 75) 55, Mae Drewery hefyd yn nodi: 'The continuing diversity of tribunals has always made it difficult to offer generalisations about them and how they should work.'

¹⁵⁴ Robert Carnwath, 'Tribunal Justice – A New Start' [2009] PL 48, 58.

¹⁵⁵ Drewery (n 75) 57.

4.2.1 Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd

Gyda'r newidiadau radical oedd yn cael eu cynnig gan Leggatt argymhellwyd hefyd ddiwygio'r Cyngor Tribiwnlysoedd a sefydlwyd yn dilyn Adroddiad Franks. Roedd Leggatt o'r farn nad oedd wedi llwyddo i gynnig arweiniad i'r system driwlynlysoedd fel ag yr oedd Franks wedi'i obeithio.¹⁵⁶ Roedd hynny, i raddau, wedi arwain at yr angen am Adroddiad Leggatt yn y lle cyntaf. Er nad oedd y Cyngor wedi llwyddo i gynnig arweiniad strategol nag yn meddu ar ddannedd gwirioneddol i orfodi newid roedd adroddiad Leggatt yn hapus i argymhell parhad y Cyngor.¹⁵⁷ Gwnaed hynny ar yr amod bod cyfrifoldebau a swyddogaethau'r Cyngor yn cael eu cryfhau a'u hehangu i ymdrin â'r strwythur newydd. Gobaith Leggatt oedd y byddai modd i'r Cyngor fod yn fwy rhagweithiol yn hytrach nag ymgynghorol wrth gomisiynu ymchwil, gosod canllawiau ar gyfer safonau a hybu ymarfer da.¹⁵⁸

Cytunodd y llywodraeth bod angen diwygio'r Cyngor.¹⁵⁹ O ganlyniad, yn groes i Leggatt, roeddent o'r farn y dylid creu Cyngor newydd i ymdrin â chyfiawnder gweinyddol yn gyffredinol.

We therefore propose that the Council should in the longer term, while retaining its supervisory role over all types of tribunal, evolve into an advisory body for the whole administrative justice sector – an Administrative Justice Council.¹⁶⁰

Roedd hyn yn gyson gyda bwriad y llywodraeth i ystyried cyfiawnder gweinyddol yn eang yn eu papur gwyn yn hytrach na thriwlynlysoedd yn unig.¹⁶¹

Cafodd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd ei sefydlu gan adran 44 ac Atodlen 7 o Ddeddf 2007. Cyfrifoldebau'r Cyngor o dan Atodlen 7 oedd cadw'r system gyfiawnder gweinyddol o dan adolygiad, ystyried ffyrdd i wneud y system yn hygyrch, teg ac effeithlon, cynghori a chynnig newidiadau i lywodraethau a chynnig ymchwil ynglŷn â'r system.¹⁶² Gwelir felly, er bod y swyddogaeth o graffu ar driwlynlysoedd wedi parhau bod gan y Cyngor hwn gyfrifoldebau llawer ehangach yng

¹⁵⁶ Adroddiad Leggatt (n 96) [7.46].

¹⁵⁷ *ibid* [7.48].

¹⁵⁸ *ibid* [7.55].

¹⁵⁹ *Transforming Public Services* (n 134) [11.11].

¹⁶⁰ *ibid* [11.12].

¹⁶¹ Michael Adler (n 135) 79; Drewry (n 75) 56; Adroddiad Leggatt (n 96) [7.54], Rhagwelodd Leggatt y posibilrwydd i'r Cyngor Tribiwnlysoedd gael cyfrifoldeb dros gynnal a chraffu ar y system cyfiawnder weinyddol yn fwy cyffredinol hefyd.

¹⁶² Atodlen 7(2), para.13.

nghyd-destun cyfiawnder gweinyddol.¹⁶³

Yn fwy penodol, o ran tribiwnlysoedd, roedd gan y Cyngor gyfrifoldeb dros y tribiwnlysoedd sydd wedi eu rhestru o dan Atodlen 7. Yn bennaf tribiwnlysoedd o fewn tribiwnlys yr haen gyntaf a'r Uwch Dribiwnlys oedd y rhain.¹⁶⁴ Roedd modd ychwanegu tribiwnlysoedd eraill oedd tu allan i'r strwythur hwnnw ar gais yr Arglwydd Ganghellor neu Weinidogion Cymru neu'r Alban hefyd.¹⁶⁵

Fodd bynnag, yn dilyn Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011, cafodd y Cyngor ei ddiddymu gan y Gorchymyn Cyrff Cyhoeddus (Diddymu'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd) 2013 ym mis Awst o'r flwyddyn honno.¹⁶⁶ Cyflwynwyd polisi gan y llywodraeth yn 2010 i ddiwygio'r nifer o gyrff cyhoeddus yr oeddent yn eu cefnogi ac ystyried os oedd gwir angen y corff dan sylw ynghyd â thair ystyriaeth arall; a yw'n gweithredu swyddogaeth dechnegol? A yw ei swyddogaeth angen amhleidioldeb gwleidyddol? Ac a oes angen iddo weithredu'n annibynnol er mwyn sefydlu ffeithiau?¹⁶⁷ Creodd Deddf 2011 ddarpariaeth i ddiddymu cyrff penodol ac fe gafodd y Cyngor ei gynnwys fel un o'r rhain o dan Atodlen 1.

Bu cryn anfodlonrwydd yn dilyn y penderfyniad hwn ac ni enillodd lawer o gefnogaeth fel rhan o'r ymgynghoriad gan i'r llywodraeth ei hun gydnabod bod y rhan helaeth o'r ymatebion wedi dadlau yn erbyn diddymu'r Cyngor.¹⁶⁸ Er hynny, roedd y llywodraeth o'r farn y byddai modd cyfiawnhau diddymiad y Cyngor drwy drosglwyddo'r cyfrifoldebau i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder neu i'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi.

The Government believes that the independence of the tribunals system administered by HMCTS ensures that tribunal members and their administrative support systems are sufficiently removed from decision makers to diminish the case for a standing body to oversee tribunals. We believe that policy development and oversight of the wider administrative justice system should be

¹⁶³ Richard Blakeley, Christopher Knight & Sarah Love, *The New Tribunals Handbook* (Bloomsbury Professional (2011) [2.4].

¹⁶⁴ Atodlen 7(4), para.25.

¹⁶⁵ Atodlen 7(4), para.25(2)-(3); Gwnaed hynny ar gyfer rhai o'r Tribiwnlysoedd Cymreig drwy Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI.2007/2876 (Cy.250).

¹⁶⁶ Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013, SI.2013/2042; Adler (n 148) 46-49.

¹⁶⁷ Ministry of Justice, *Response to consultation on reforms proposed in the Public Bodies Bill Reforming the public bodies landscape of the Ministry of Justice* (December 2011, Cm.8235) 7.

¹⁶⁸ *ibid* 10.

led from within the MoJ.¹⁶⁹

Golyga hyn bod y Weinyddiaeth Gyfiawnder ei hun yn bwriadu cymryd swyddogaeth fwy blaengar er mwyn cyd-weithio ac uno partneriaid ar draws y llywodraeth.¹⁷⁰ Yn sgil hynny, dau o'r amcanion sy'n sail i'r strategaeth yw cryfhau'r berthynas ag adrannau eraill wrth oruchwylio cyfiawnder gweinyddol a thribiwnlysoedd a magu ffocws ar y defnyddwyr.¹⁷¹ Maent hefyd wedi sefydlu Grŵp Ymgynghorol ar Gyfiawnder Gweinyddol i gynorthwyo â hynny.¹⁷² Drwy gymryd y swyddogaeth yma eu hunain nid ydynt o'r farn bod cyfiawnhad i gadw'r Cyngor yn ogystal.¹⁷³

The Government remains committed to abolishing the AJTC by an order under the Public Bodies Bill. It believes that an advisory body is no longer required in the field of administrative justice as robust governance and oversight arrangements now in place with regard to tribunals and the development of administrative justice policy is properly a function of Government.¹⁷⁴

Maent eisoes wedi gosod strategaeth ar gyfer canolbwyntio yn benodol ar hybu gwell penderfyniadau o'r cychwyn a datblygu dulliau amgen a chymesur o ddatrys anghydfodau.¹⁷⁵ Er bod y rhain wedi bod yn ystyriaeth yn adroddiad Leggatt ac ym Mhapur Gwyn 2004 gellir gweld awydd pendant gan y llywodraeth gyfoes i roi chwarae teg i ddulliau gwahanol i dribiwnlysoedd erbyn hyn. Maent yn glir bod y cyfnod o ail-strwythuro radical a welwyd yn dilyn Leggatt wedi dod i ben a bod angen edrych ar ystyriaethau eraill.¹⁷⁶ Nid oes rhaid tyllu'n ddofn o dan rethreg y llywodraeth i sylwi bod ystyriaethau economaidd a 'pwysau ariannol' yn nodwedd sy'n arwain hynny.¹⁷⁷

Our intention is now to move beyond structural reform, and separation of decision making from redress mechanisms, to making the independent administrative justice and tribunals system work more effectively and efficiently for its users and for the taxpayers who fund it. This overarching objective will be underpinned by our core principles of fairness, accessibility and efficiency.¹⁷⁸

¹⁶⁹ Ministry of Justice, *Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-2016* (December 2012) [34].

¹⁷⁰ *ibid* [33].

¹⁷¹ *ibid* [37].

¹⁷² *ibid* [40].

¹⁷³ *ibid* [35].

¹⁷⁴ Ministry of Justice, Consultation Response (n 167) 18.

¹⁷⁵ Ministry of Justice, Administrative Justice Work Programme (n 169) [33].

¹⁷⁶ *ibid* [6].

¹⁷⁷ *ibid* [5]; Geneva Richardson & Hazel Genn, *Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication?* [2007] Public Law 116, 117-118.

¹⁷⁸ Ministry of Justice, Administrative Justice Work Programme (n 169) [6].

Yn fwy penodol o ran tribiwnlysoedd eu hunain, mae'r strategaeth yn cydnabod bod sawl tribiwnlys yn parhau tu allan i'r strwythur newydd a goruchwyliaeth GLITEM.¹⁷⁹ Er hynny, nid yw'r strategaeth yn ymrwymo i uno unrhyw dribiwnlysoedd newydd ond i ystyried gwneud hynny os oes budd i gyfiawnhau hynny yn unig.¹⁸⁰

Er y strategaeth, proses hir a feichus fu diddymu'r Cyngor a bu beirniadaeth sylweddol o'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Arweiniwyd hyn gan Bwyllgor Gweinyddu Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin wrth iddynt graffu ar ddiddymiad arfaethedig y Cyngor a strategaeth y Weinyddiaeth Gyfiawnder.¹⁸¹ Un o brif ofidiau'r Pwyllgor oedd darganfod nifer uchel o apeliadau a phenderfyniadau oedd yn cael eu gwyrddroi drwy'r system gyfiawnder gweinyddol.¹⁸² O ganlyniad, roedd y pwyllgor yn credu'n gryf bod swyddogaeth y Cyngor ar gyfer goruchwyllo system o 'bwysigrwydd cenedlaethol hanfodol.'¹⁸³

Ystyriwyd hefyd bod nifer wedi cwestiynu'r ddarpariaeth sy'n cymryd lle'r Cyngor. Yn arbennig, bod amheuaeth os oes gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder ei hun y gallu a'r adnoddau i gymryd swyddogaethau'r Cyngor.¹⁸⁴ Roedd gofid yn ogystal i ba raddau mae hynny'n golygu bod y Weinyddiaeth yn goruchwyllo gwaith ei hun.¹⁸⁵ Er bod y Pwyllgor yn cydnabod bod mwy nag un ffordd ar gyfer sicrhau goruchwyliaeth o'r fath pwysleisiwyd bod goruchwyliaeth gan gorff annibynnol yn werthfawr.¹⁸⁶

Yn ogystal, taflwyd amheuaeth os oedd y llywodraeth wedi gallu cyfiawnhau diddymu'r Cyngor yn unol â'r ystyriaethau a osodwyd ganddynt eu hunain o dan Ddeddf 2011 ac yn arbennig nad oeddent wedi rhoi ystyriaeth ddigonol i'r angen i weithredu'n 'annibynnol' ac yn 'ddiduedd.'¹⁸⁷ Yn olaf, ni lwyddodd strategaeth y llywodraeth ddarbwylllo'r Pwyllgor bod yr arbedion ariannol o ddiddymu'r Cyngor yn llwyr mor fawr ag yr oeddent yn ei honni.¹⁸⁸

Bu'r cynigion i ddiddymu'r cyngor hefyd yn destun beirniadaeth gan Bwyllgor

¹⁷⁹ *ibid* [45].

¹⁸⁰ *ibid* [45].

¹⁸¹ House of Commons, Public Administration Select Committee, *Future oversight of administrative justice: the proposed abolition of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Twenty First Report of Session 2010–12, March 2012, HC 1621).

¹⁸² *ibid* [18].

¹⁸³ *ibid* [18].

¹⁸⁴ *ibid* [28]–[29].

¹⁸⁵ *ibid* [29].

¹⁸⁶ *ibid* [45].

¹⁸⁷ *ibid* [27].

¹⁸⁸ *ibid* [51].

Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin a Phwyllgor Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi. Er gwaethaf yr amheuaeth a'r feirniadaeth helaeth am gynlluniau'r Weinyddiaeth Gyfiawnder penderfynwyd parhau â diddymu'r Cyngor yn llwyr.

The Government remains unconvinced that a publicly-funded body such as the AJTC provides a necessary function in addition to this, particularly in the current financial climate. Further development of the system and improvements in initial decision-making can be equally, if not more, effectively influenced from within Government.¹⁸⁹

Cyhoeddodd y Cyngor eu papur olaf yng Ngorffennaf 2013.¹⁹⁰ Ynddo maent yn cynnig argymhellion a sylwadau ynglŷn â'r heriau sy'n wynebu dyfodol cyfraith weinyddol ym Mhrydain yn dilyn diddymiad y Cyngor ei hun. Mae hefyd yn rhoi awgrymiadau am effaith strategaeth y Weinyddiaeth Gyfiawnder.

Byr fu hanes y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynsoedd felly o gymharu â'i ragflaenydd. Mae ystyriaethau uniongyrchol i'r Alban a Chymru yn dilyn diddymiad y Cyngor a bydd y rhain yn cael eu hystyried isod.

5. Tribiwnlysoedd fel Cyrff Barnwrol

Gwelwyd, ers adroddiad Franks, bod cydnabyddiaeth gyffredinol bod triwlynsoedd yn sefydliadau barnwrol.¹⁹¹ Er hynny, dadleua Jacobs bod ystyried os yw triwlynys yn 'farnwrol' yn dibynnu'n llwyr ar y cyd-destun y gofynnir y cwestiwn.¹⁹² Er enghraifft, mae'n ystyried nodweddion traddodiadol llysoedd, megis oes braint lwyr rhag difenwad¹⁹³ neu os yw cyfraith dirmyg y llys yn gymwys, er mwyn ystyried os ydynt yn nodweddu corff barnwrol.¹⁹⁴ Wrth reswm, mae ystyried cyd-destun y triwlynsoedd yn unigol yn angenrheidiol gan eu bod wedi eu sefydlu i sawl pwrpas gwahanol ac â grymoedd a gweithdrefnau ar wahân. O ganlyniad, gellir dadlau nad oes modd rhoi ateb cyffredinol i'r cwestiwn hwn.

Fodd bynnag, mae rhinweddau mwy cyffredinol, sy'n cael eu cydnabod i raddau gan

¹⁸⁹ Ministry of Justice, *Government Response to the Public Administration Select Committee report on the future oversight of the administrative justice system* (Cm.8354, May 2012) 3.

¹⁹⁰ Administrative Justice and Tribunals Council, *Future Oversight of Administrative Justice* (July 2013).

¹⁹¹ Adroddiad Franks (n 66) [40]; Craig (n 7) 53, Er hyn, mae Craig yn awgrymu mai sgil effaith hyn oedd bod tuedd i gategoreiddio sefydliadau i 'driwlynys' neu 'ymchwiliad' gan ddilyn eu hystyr 'Franksian.'

¹⁹² Jacobs (n 4) [1.106]-[1.107].

¹⁹³ *ibid* [1.108].

¹⁹⁴ *ibid* [1.117].

Jacobs, yn rhan o'r system dribiwnlysoedd erbyn hyn.¹⁹⁵ Er enghraifft, mae gan yr Uwch Driwiwnlys rymoedd cyffelyb i'r Uchel Lys er mwyn gorfodi presenoldeb tystion ac archwilio dogfennau.¹⁹⁶ Yn ogystal, mae wedi ei ddynodi yn uwch goflys drwy adran 3(5) o Ddeddf 2007 ac mae annibyniaeth farnwrol Uwch Lywyddion y tribiwnlysoedd wedi ei ddiogelu gan adran 3 o'r Ddeddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005. Drwy hynny mae diogelwch statudol i annibyniaeth y Tribiwnlys Haen-Gyntaf a'r Uwch Driwiwnlys ar yr un amodau â llysoedd cyffredin sy'n cadarnhau gwahaniad pwerau i sefydliadau sydd ddim wedi eu cydnabod fel sefydliadau barnwrol llawn yn y gorffennol. Yn ogystal, meini prawf apêl ail haen yw'r meini prawf priodol ar gyfer apelio os yw cais am apêl yn cael ei wrthod gan yr Uwch Driwiwnlys yn dilyn achos *R (Cart) v Upper Tribunal*.¹⁹⁷ Yn sgil hynny, mae cyfiawnhad bod gan yr Uwch Driwiwnlys statws o safon er ei fod yn parhau o dan oruchwyliaeth y llysoedd.¹⁹⁸ O ganlyniad, mae natur farnwrol y tribiwnlysoedd yn cael ei gadarnhau a gellir dadlau bod y ffin rhwng tribiwnlysoedd a'r llysoedd traddodiadol yn llawer llai erbyn hyn.

Yn ôl yr Arglwydd Ustus Carnwarth dim ond dechrau yw hyn:

It follows that, on matters within its jurisdiction, the powers of the Upper Tribunal will be at least as extensive as those of the Administrative Court. However, this is only the beginning. The purpose is not simply to replicate the function of the Administrative Court, under a different guise. Implicit in the TCEA is the proposition that conferring these powers on a new dedicated judicial institution will bring benefits that the Administrative Court cannot give. The legislature has thus recognised the advantages, particularly in relation to complex welfare or regulatory schemes, of supervision by judges who are specialists in the particular law and practice under review.¹⁹⁹

Drwy hynny, awgryma Carnwarth bod modd manteisio ar arbenigedd tribiwnlysoedd mewn achosion cymhleth yn hytrach nag adolygiad mwy cyffredinol y llys gweinyddol.

Wrth ystyried y raddfa a drafodwyd yn y bennod flaenorol mae symudiad tribiwnlysoedd i'r ochr farnwrol yn glir.

¹⁹⁵ *ibid* [1.125].

¹⁹⁶ Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, a.25.

¹⁹⁷ [2011] UKSC 28; [2012] 1 A.C. 663, [52]-[53]. Hynny yw, os yw'r apêl yn codi mater pwysig o ran egwyddor neu ymarfer, neu bod rheswm cryf arall.

¹⁹⁸ Amlyga Elliott a Thomas bod cyfiawnhad ymarferol a pragmataidd am gyfyngu'r hawl apêl yn cael ei drafod yn yr achos hefyd er mwyn osgoi gormod o achosion yn cael caniatad i gyrraedd y Llys Apêl ac felly bod y dyfarniad wedi ei seilio ar gymesuredd yn hytrach nag natur farnwrol yr Uwch Driwiwnlys yn unig, Mark Elliott & Robert Thomas, 'Case Comment: Tribunal justice and proportionate dispute resolution' [2012] CLJ 297, 314.

¹⁹⁹ Carnwath (n 154) 57.

6. Arwyddocâd Datganoli

Lluniwyd Adroddiad Leggatt mewn cyd-destun tyngedfennol i gyfiawnder gweinyddol ond hefyd mewn cyfnod cyfansoddiadol arwyddocaol iawn. Gyda sefydlu datganoli yn yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon roedd Leggatt yn ymwybodol iawn o sgil effeithiau hyn ar ei argymhellion.²⁰⁰ O ganlyniad, roedd Leggatt yn glir ei fod yn cyfyngu'r adroddiad yn bennaf i dribiwnlysoedd oedd ag awdurdodaeth dros Loegr, Cymru a Lloegr, Prydain Fawr a'r Deyrnas Gyfunol. Er hynny, roedd angen ystyried datganoli yn ogystal.²⁰¹

Ni lwyddodd Leggatt gynnwys manylder sylweddol ynglŷn ag effaith ei argymhellion ar dribiwnlysoedd datganoledig. Roedd y cylch gorchwyl yn rhy gyfyng i hynny.²⁰² Er hynny, mae'n nodi'n glir yr her y mae datganoli yn ei ychwanegu i'r ymchwil.

The process is complex because devolution has been achieved in different ways in each country as regards jurisdiction, powers, policy responsibilities, legislation and operational matters. There are tensions between general (devolved) administrative justice matters and the reservation of UK tribunals.²⁰³

Yn sgil y gwahaniaeth yng nghyfansoddiadau a chefnidir awdurdodaethau'r tair gwlad nid oes modd trafod yr anghenion ar eu cyfer mewn modd cyffredinol. Rhaid ystyried y tair yng nghyd-destun eu cyfansoddiad a chefnidir eu hunain gan danlinellu unrhyw nodweddion cymharol.

Rhoddodd Leggatt rhywfaint o ystyriaeth unigol i'r llywodraethau datganoledig, ond nid mewn unrhyw fanylder. Er hynny, nododd rhai argymhellion ac ystyriaethau er mwyn cymryd sylw o lywodraethau datganoli. Yn gyntaf, bod angen ystyried a fyddai modd sefydlu'r strwythur rhesymegol newydd, sef y System a'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd, ar gyfer tribiwnlysoedd sy'n gweithio'n draws-ffiniol. Roedd Leggatt hefyd yn ymwybodol y byddai hynny'n dibynnu ar unrhyw ddiwygiadau y byddai llywodraethau datganoledig yn eu gwneud eu hunain.²⁰⁴

Yn ail, pwysleisiwyd ei bod yn bwysig bod cydweithio agos rhwng llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig er mwyn sicrhau bod ystyriaeth o faterion datganoledig

²⁰⁰ Adroddiad Leggatt (n 96) Pennod 11; Edward Jacobs, 'Something old, something new: the new tribunal system' [2009] ILJ 417, 422-423.

²⁰¹ Adroddiad Leggatt (n 96) [11.2], [11.6].

²⁰² *ibid* [11.2].

²⁰³ *ibid* [11.3].

²⁰⁴ *ibid* [11.4].

wrth ddiwygio'r system.²⁰⁵ Yn ogystal, dangosodd Papur Gwyn 2004 ymrwymiad, i raddau, i gydweithio a chyfathrebu â llywodraethau yng Nghymru a'r Alban ynglŷn â materion a allai effeithio arnynt.²⁰⁶ Ategwyd at hynny yng nghyhoeddiad olaf y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynsoedd. Mae'n werth nodi geiriau'r Cyngor yn ofalus gan ei bod yn fwriadol yn nodi bod angen ystyried 'awdurdodaeth diriogaethol y system cyfiawnder gweinyddol' drwy Brydain gyfan mewn unrhyw graffu yn y dyfodol.²⁰⁷ Mae hyn yn parhau i fod yn her ac yn fater sydd heb ei ddatrys ers dyddiau Leggatt. Yn ôl Jacobs:

The current priority is to find ways of reconciling the political aspiration for devolution and the practical problems of operating jurisdictions that apply across national boundaries within the United Kingdom.²⁰⁸

Yn gyson â hynny, bydd rhannau nesaf y bennod yn ystyried cefndir y diwygiadau sydd wedi bod, neu sydd ar y gweill yng Nghymru. Bydd penodau dilynol yn canolbwyntio'n fanylach ar yr Alban a Gogledd Iwerddon. Gall hynny amlygu rhai o'r heriau pellach sydd o flaen Cymru wrth ddatblygu'r system driwlynsoedd o fewn awdurdodaeth fechan ac bydd hynny'n cael eu hystyried yn fanwl erbyn diwedd yr ymchwil.

6.1 Y Tribiwnlysoedd Cymreig

Gwelir yn yr adran hon sut mae agweddau o weinyddu cyfiawnder wedi eu trosglwyddo i Gymru er nad yw gweinyddu cyfiawnder fel maes wedi ei ddatganoli ynddo'i hun. Mae'r system driwlynsoedd yn amlygu'r gwahaniaeth yma'n glir ac yn caniatáu ystyried elfennau o'r awdurdodaeth Gymreig sy'n esblygu ar y funud.

O ganlyniad i ddatganoli gwelwn fod dau fath o driwlynlys yn gweithredu yng Nghymru ar hyn o bryd; triwlynsoedd Cymreig a thriwlynsoedd trawsffiniol, sydd un ai'n rhai Prydeinig neu'n rhai Cymru a Lloegr.²⁰⁹ Yn ôl R.Gwynedd Parry mae hyn wedi arwain at system anghyson a chymhleth.

²⁰⁵ *ibid* [11.5]; Nododd Leggatt bod mecanwaith drwy Gyd-bwyllgor Gweinidogol i drafod materion megis petai mater heb ei ddatganoli yn effeithio ar fater datganoledig. Er yr awgrymiad hwnnw gan Leggatt aflwyddiannus fu'r Cyd-bwyllgor Gweinidogol yn gyffredinol ac felly mae'n anhebygol y byddai wedi bod yn fforwm ar gyfer materion yn ymwneud â thriwlynsoedd ar y pryd. Er gwybodaeth gweler: Trench, A. 'The More Things Change, The More they Stay the Same: Intergovernmental Relations Four Years On' yn Trench, A. (Gol.) 'Has Devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004' (Imprint Academic, 2004); House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Devolution: Inter-Institutional Relations in the United Kingdom* (HL Paper 28, 2002-03).

²⁰⁶ *Transforming Public Services* (n 134) [6.10].

²⁰⁷ AJTC (n 190) 5.

²⁰⁸ Jacobs (n 4) [1.12].

²⁰⁹ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynsoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Driwlynsoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) Rhan 1.

Bu peth anesmwythyd ynglŷn â gweinyddiaeth tribiwnlysoedd Cymru. Ceir brodwaith o wahanol dribiwnlysoedd, gyda thribiwnlysoedd datganoledig yn cael eu gweinyddu gan wahanol adrannau Llywodraeth Cynulliad Cymru ac awdurdodau lleol, a thribiwnlysoedd nad ydynt wedi'u datganoli'n cael eu gweinyddu gan Wasanaeth Tribiwnlysoedd y Deyrnas Unedig neu adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Nid yw Gwasanaeth Tribiwnlysoedd y Deyrnas Unedig yn trin Cymru fel uned weinyddol, ac y mae hyn yn anghyson â phatrwm cyffredinol gweinyddiaeth y llysoedd.²¹⁰

Mae'n werth ystyried yn fwy manwl yr ymateb sydd wedi bod i'r tribiwnlysoedd Cymreig hyd yn hyn ac yn benodol yn dilyn datganoli ac Adroddiad Leggatt.

6.1.1 Datganoli yng Nghymru

Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 system lywodraethu newydd i Gymru gyda sefydlu Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Yn ei hanfod, roedd y Ddeddf yn caniatáu trosglwyddo grymoedd gweithredol dros ddeunaw maes penodol, wedi eu rhestru yn Atodlen 2, i rym y Cynulliad. Yn dilyn hynny, cyfrifoldeb y Cynulliad fyddai materion megis iechyd, addysg, llywodraeth leol a gofal cymdeithasol.²¹¹ Trosglwyddwyd y materion hyn mewn manylder craff drwy Orchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau 1999 oedd yn rhestru'r materion gweithredol yr oedd gan y Cynulliad rymoedd drostynt.²¹² Roedd hyn yn broses hynod gymhleth a thechnegol sydd angen gofal manwl wrth ei ddefnyddio.²¹³ Ynghyd â throsglwyddo grymoedd penodol yn y meysydd hyn trosglwyddwyd cyfrifoldebau dros rhai tribiwnlysoedd yn y meysydd hyn hefyd.²¹⁴ Yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 trosglwyddwyd cyfrifoldebau gweithredol, gan gynnwys y cyfrifoldebau hynny dros dribiwnlysoedd, i Lywodraeth y Cynulliad.²¹⁵ O ganlyniad gorchwyl cymhleth yw darganfod pa dribiwnlysoedd, a pa swyddogaethau ar gyfer y tribiwnlysoedd hynny, sydd wedi eu trosglwyddo i gyfrifoldeb Cymreig. Fel nodwyd gan Mr Ustus Roderick Evans:

The tribunal, therefore, presents a complex patchwork of jurisdictions and when the Assembly was established responsibility for those tribunals which operated only in Wales and which had been the responsibility of the Welsh Office passed to the Assembly and then to the relevant Minister in the Welsh Assembly

²¹⁰ R.Gwynedd Parry, 'Tystiolaeth i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ14 [30].

²¹¹ Y Swyddfa Gymreig, *Llais dros Gymru* (1997, Ccmd.3718); Richard Rawlings, *Delineating Wales* (UWP Cardiff, 2003) 5.

²¹² The National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999, SI.1999/672.

²¹³ David Lambert, 'The Government of Wales Act – An Act for Laws to be Ministered in Wales in like form as it is in this Realm' [1999] *Cambrian Law Review* 60, 61.

²¹⁴ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 209) [12].

²¹⁵ Government of Wales Act 2006, Atodlen 11, para.30.

Government.²¹⁶

Er hynny, ni ddylid diystyru'r ffaith bod grymoedd dros weinyddu cyfiawnder wedi eu trosglwyddo i'r Cynulliad o'r cychwyn. Fel nododd Mr Ustus Roderick Evans; 'To this extent the administration of justice is devolved.'²¹⁷ Mae'n hanfodol felly ymdrin â'r pwynt yma ymhellach gan fod angen cydnabod bod gan y Cynulliad a Llywodraeth Cymru rymoedd dros weinyddu cyfiawnder a sefydliadau barnwrol o fewn y system gyfreithiol. Fel nodwyd gan Bwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd:

This submission notes that although responsibility for the administration of justice is not a devolved matter, in fact Wales does have competence to create and determine legal rights and entitlements under the umbrella of administrative justice. As part of this, Wales has responsibility for the administration of a number of judicial redress mechanisms, such as certain tribunals.²¹⁸

Trafodwyd eisoes bod y triwlynlysoedd datganoledig wedi disgyn tu allan i adroddiad Leggatt ac felly tu allan i Bapur Gwyn 2004 a Deddf Triwlynlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.²¹⁹ Yn ogystal, fe wnaeth Llywodraeth Cymru'r penderfyniad i beidio cynnwys triwlynlysoedd datganoledig o fewn y strwythurau newydd.²²⁰ Yn sgil hynny, cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru yw datblygu ffordd o ymdrin â'r triwlynlysoedd Cymreig. Yn ogystal, yn sgil peidio ymuno â'r strwythur Prydeinig roedd yr un diffygion yn parhau yn y system yng Nghymru ag yr oedd Leggatt wedi eu darganfod ynghynt.

Fodd bynnag, hyd yma, mae'r triwlynlysoedd yng Nghymru wedi deillio o gyfreithiau a pholisi San Steffan i raddau helaeth, lle datblygir triwlynlysoedd mewn ffordd *ad hoc* heb gael eu hategu gan unrhyw fframwaith damcaniaethol. Hynny yw, fe'u sefydlwyd i ddiwallu anghenion penodol ac nid yn ôl patrwm rhesymegol.²²¹

Er nad oedd y triwlynlysoedd o fewn cwmpas uniongyrchol Deddf 2007 mae darpariaeth yn y Ddeddf sy'n ystyried datganoli. Yn bennaf, gan fod gan y Cyngor

²¹⁶ Mr Justice Roderick Evans, 'Devolution and the Administration of Justice' Darlith Goffa'r Arglwydd Callaghan 2010, Prifysgol Abertawe, 19 Chwefror 2010).

²¹⁷ *ibid.*

²¹⁸ Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd: Pwyllgor Cymru, 'Submission of the Welsh Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council to the inquiry on the creation of a separate Welsh jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Caerdydd, Mawrth 2012) WJ 8, [1].

²¹⁹ *Transforming Public Services* (n 134) [6.10].

²²⁰ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 209) [14].

²²¹ *ibid* [13].

Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd gylch gorchwyl eang dros gyfiawnder gweinyddol yn y Deyrnas Unedig mae'r Ddeddf yn caniatáu i'r Cyngor oruchwylio triwlynlysoedd datganoledig yn ogystal.²²² Nodwyd gan yr Arglwydd Norton o Braintree:

The Committee will be in the unique position of appreciating and recognising the nuances of the Welsh system but at the same time being able to draw upon lessons learnt by the AJTC in the wider Great Britain context.²²³

Mae Atodlen 7 Deddf 2007 yn sefydlu Pwyllgor Cymru fel rhan o'r Cyngor. Mae felly yn creu perthynas uniongyrchol â Gweinidogion Cymru i oruchwylio'r triwlynlysoedd Cymreig yn ogystal â thriwlynlysoedd o dan y strwythur Prydeinig.²²⁴ Mae'r Atodlen hefyd yn diffinio pryd y bydd Gweinidogion Cymru yn gyfrifol am driwlynlys ar gyfer ei gynnwys o fewn goruchwyliaeth y Cyngor. Hynny yw, pan fo swyddogaethau'r triwlynlysoedd yn cael eu gweithredu mewn perthynas â Chymru yn unig a bod gan Weinidogion Cymru'r grym i benodi aelodau i'r triwlynlys neu i wneud rheolau gweithdrefnol ar gyfer y triwlynlys.²²⁵

Er nad yw'n hollol glir, gellir dadlau bod cymal cyntaf o'r diffiniad statudol hwn yn cwmpasu'r nodweddion ar gyfer cydnabod awdurdodaeth. Os ystyrir swyddogaethau sy'n cael eu gweithredu mewn perthynas â Chymru yn unig mae hynny'n rhoi terfyn tiriogaethol i'r triwlynlysoedd hynny sydd yn gyfrifoldeb i Weinidogion Cymru. Yn ddiddorol, ni nodir unrhyw nodwedd i ddiffinio triwlynlys o'r fath ar sail y gyfraith a weithredir, cyn belled â bod y gyfraith honno yn gymwys i Gymru. O ganlyniad, mae'n hanfodol eu bod yn sefydliadau sy'n gweithredu o fewn tiriogaeth Cymru yn unig, neu ble mae Gweinidogion Cymru â grym i benodi neu greu gweithdrefnau Cymreig, ond nid yw'n nodi bod yn rhaid i'r gyfraith sy'n cael ei gymhwyso gan y sefydliadau hynny'n deillio o'r Cynulliad yn unig. Felly, wrth edrych yn ôl ar y ddamcaniaeth cyfreitheg bositif, mae modd cydnabod y triwlynlysoedd Cymreig fel cyrff sy'n cymhwyso'r gyfraith ac felly ag awdurdodaeth yn unol â'r rheol ddyfarnu.

Cyflwynwyd Gorchymyn yn rhestru'r triwlynlysoedd Cymreig a fyddai'n dod o dan

²²² Ministry of Justice, Tribunals Service, *Transforming Tribunals* (n 145) [126].

²²³ Lord Newton of Braintree, 'The Administrative Justice and Tribunals Council in Wales' (Cynhadledd Administrative Justice in Wales, St Davids Hotel, Caerdydd, 21 Mehefin 2007) 34

²²⁴ Atodlen 7(2) para.13

²²⁵ Atodlen 7(4) para.27

oruchwyliaeth y Cyngor, a Phwyllgor Cymru ohono yn benodol.²²⁶ Mae hyn yn fan cychwyn ar gyfer diffinio beth yw tribiwnlys Cymreig. Mae 14 sefydliad ar y rhestr honno, sef:

Panel Dyfarnu Cymru;
Bwrdd Canolwyr Meddygol;
Pwyllgorau Coedwigaeth Cymru;
Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau yng Nghymru;
Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol;
Dyfarnwyr Parcio yng Nghymru;²²⁷
Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Addysg Feithrin;
Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Ysgolion;
Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru;
Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru;
Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru;
Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol;
Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru;
Tribiwnlysoedd Prisio yng Nghymru.

Fodd bynnag, nid y rhain yn unig sy'n gweithredu yng Nghymru. Er nad ydynt yn rhan o'r rhestr yn y Gorchymyn mae modd hefyd cynnwys y Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru, Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru a'r Tribiwnlys Cosbau Traffig.²²⁸ Felly, nid y Gorchymyn sydd â'r gair olaf ynglŷn â thribiwnlysoedd Cymreig gan fod sefydliadau eraill sydd â pherthynas â Llywodraeth Cymru, neu awdurdodau lleol Cymreig, ac sy'n gweithredu yng Nghymru o fewn meysydd datganoledig. Yn ogystal, mae gan Lywodraeth Cymru rymoedd i sefydlu tribiwnlysoedd newydd. Enghraifft o hynny yw Tribiwnlys y Gymraeg sy'n cael ei sefydlu drwy Fesur y Gymraeg 2011.

Yn dilyn cylch gorchwyl y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd mae hynny wedi caniatáu goruchwyliaeth o'r tribiwnlysoedd Cymreig ac mae adroddiad

²²⁶ Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI 2007/2876 (Cy.250).

²²⁷ Nawr wedi ei ddiddymu gyda'r Tribiwnlys Cosbau Traffig yn cymryd drosodd; CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 209) 10.

²²⁸ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 209) [7].

cyntaf Pwyllgor Cymru yn ddogfen hanfodol ar gyfer datblygiad y tribiwnlysoedd hyd yn hyn.

6.1.2 Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru 2010

Yn 2010 cyflwynodd Pwyllgor Cymru ei adroddiad arbennig cyntaf oedd yn arolwg arwyddocaol o statws a threfniant y tribiwnlysoedd Cymreig.²²⁹ Llwyddodd yr Adolygiad gynnal ymchwil manwl er mwyn gwneud argymhellion ar gyfer diwygio'r system yng Nghymru.²³⁰ Mewn ffordd, gellir dadlau, mai dyma'r adroddiad Leggatt i Gymru, er yn llawer llai uchelgeisiol.

Roedd yr Adroddiad yn feirniadol tu hwnt o ddiffygion y system dribiwnlysoedd yng Nghymru ar y pryd a bod rhai materion yn 'achosi pryder mawr'.²³¹ Er hynny, mae hefyd yn gweld cyfleoedd i wella'r system ac yn gwneud sawl argymhelliad o bwys. Gosodwyd pedair egwyddor i'w cefnogi; annibyniaeth a didueddrwydd, hygyrchedd i ddefnyddwyr, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, a cydlyniant.²³²

6.1.2.1 Annibyniaeth a Didueddrwydd

Un o brif ddiffygion y system oedd nad oedd annibyniaeth ddigonol rhwng y tribiwnlysoedd a'r adrannau llywodraethol.²³³ O ganlyniad, roedd y 'diffyg gwahanu pwerau' yn fater 'dybryd'.²³⁴ Mae hyn yn adlewyrchu un o brif argymhellion Leggatt a arweiniodd at sefydlu'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd.²³⁵ Er y broblem debyg, nid oedd yr Adroddiad wedi ei argyhoeddi bod ateb tebyg iddo yng nghyd-destun Cymru. Nododd yr Adroddiad:

O ystyried maint a chwmpas cymharol fach y tribiwnlysoedd yng Nghymru, nid yw asiantaeth weithredol ar wahân yn ateb effeithlon na darbodus.²³⁶

Nid oeddent ychwaith o'r farn y dylai tribiwnlysoedd Cymreig ymuno â'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig a sefydlwyd yn dilyn adroddiad Leggatt. Yn ogystal, roedd Llywodraeth Cymru eisoes wedi gwrthod hynny.²³⁷ Ystyriwyd yr hyn oedd

²²⁹ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010)

²³⁰ *ibid* [3].

²³¹ *ibid* 1.

²³² *ibid* 24-25.

²³³ *ibid* [67].

²³⁴ *ibid* 1.

²³⁵ *ibid* [67]; Adroddiad Leggatt (n 96) [3].

²³⁶ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 229) [70].

²³⁷ Bu sylwadau gan y farnwriaeth yng Nghymru yn glŷn â gosod cyfrifoldeb dros y tribiwnlysoedd Cymreig gyda Gwasanaeth y Llysoedd yng Nghymru. Yn arbennig pan gyhoeddwyd bod y

llywodraethau datganoledig eraill y Deyrnas Unedig yn ei wneud hefyd megis sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ar wahân yn yr Alban a diwygiadau oedd yn arwain at ddatganoli cyfiawnder i Ogledd Iwerddon. Er hynny, nid oedd modd dilyn y rhain gan nad oeddent yn briodol o ran graddfa nac yn bosib o ran y setliad datganoli yng Nghymru ar y pryd.²³⁸

O ganlyniad, argymhellodd yr Adroddiad symud y cyfrifoldebau dros dribiwnlysoedd i ran arbennig o Lywodraeth Cynulliad Cymru.

...dylai cyfrifoldeb dros bolisiâu a gweinyddiaeth pob tribiwnlys yng Nghymru gael ei drosglwyddo i ran o Lywodraeth Cynulliad Cymru lle nad oes unrhyw gyfrifoldeb penodol am unrhyw un o benderfyniadau'r llywodraeth y mae anghydfod yn ei gylch. Byddai hefyd yn esgor ar y fantais o sicrhau mwy o gost-effeithiolrwydd drwy greu arbedion maint a dosbarthu adnoddau'n decach ymhlith y tribiwnlysoedd yng Nghymru.²³⁹

Wrth sefydlu'r canolbwynt hwn mae'r Adroddiad hefyd yn annog ystyriaeth ehangach o gyfiawnder gweinyddol gan weld hyn fel cyfle i ddiwygio cyfiawnder gweinyddol er gwell o'r penderfyniad cyntaf i'r apêl olaf mewn ffordd sy'n gymesur ac sy'n canolbwyntio ar y dinesydd.²⁴⁰ Mae hynny'n gyson â swyddogaeth y Cyngor i ystyried cyfiawnder gweinyddol yn holistaidd. Yn ogystal â hynny, pwrpas y canolbwynt hwn fyddai, sicrhau annibyniaeth a chysylltu gwahanol rannau o'r system; cynnig arbenigedd mewn cyfiawnder gweinyddol; cydgysylltu ar draws y Llywodraeth a bod yn bwynt cyswllt i rhanddeiliaid allanol.²⁴¹

Sefydlodd y Llywodraeth Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ym Mawrth 2011.²⁴² Rhoddwyd cynllun gweithredu ar waith er mwyn trosglwyddo staff ac adnoddau o adrannau eraill y llywodraeth i'r Uned hon.²⁴³ Yn dilyn hynny, ar 1 Ebrill 2011, trosglwyddwyd y tribiwnlysoedd cyntaf i'r Uned; Tribiwnlys Anghenion

Gwasanaethau Llysoedd a Thribiwnlysoedd i ymuno i sefydlu GLITEM. Gofynnodd Mr Justice Roderick Evans: 'Would it not make sense to consider delegating the administration of the devolved tribunals to HMCS Wales so that an integrated system can be developed and maximum use made of courts as tribunal hearing centres?' Mr Justice Roderick Evans, *Devolution and the Administration of Justice*, Lord Callaghan Memorial Lecture 2010 (Swansea University, 19 February 2010); Gweler hefyd, Mr Ustus David Lloyd Jones, *Peirianwaith Cyfiawnder mewn Cymru sy'n Newid* (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru Blaenau Gwent a'r Cymoedd, 2010) 19. Trafodir y rhain ym Mhennod 6.

²³⁸ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 229) [69].

²³⁹ *ibid* [70].

²⁴⁰ *ibid* [72].

²⁴¹ *ibid* [73].

²⁴² Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2010/2011* (Tachwedd 2011) [9].

²⁴³ *ibid* [11].

Addysgol Arbennig Cymru, Tribiwnlys Apêl Arolygwyr Cofrestredig Ysgolion a Thribiwnlys Apêl Arolygwyr Cofrestredig Addysg Feithrin.

Yn ôl rhai, mae'r broses o drosglwyddo cyfrifoldebau i'r Uned hyd yma wedi bod yn araf, a hynny'n bennaf yn sgil diffyg adnoddau.²⁴⁴ Yn ogystal, roedd y Cyngor yn cydnabod nad proses hawdd fyddai trosglwyddo'r cyfrifoldebau hyn.²⁴⁵ Yn sgil trefniadau, costau a gweithdrefnau ymarferol pob tribiwnlys unigol mae hyn yn dod â heriau ei hun i'r broses drosglwyddo ac felly mae datblygu'r Uned yn broses raddol.²⁴⁶ Roedd hefyd anfodlonrwydd bod yr Uned wedi ei lleoli yn Adran yr Ysgrifennydd Parhaol yn hytrach na gyda'r Prif Weinidog fel yr oedd y bwriad i ddechrau. Amlygodd Elisabeth Arfon Jones amheuaeth y byddai'r Uned yn parhau i hawlio'r sylw yr oedd yn ei haeddu.²⁴⁷

Er yr heriau sy'n parhau wrth sefydlu'r Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn Llywodraeth Cymru mae sefydlu uned o'r fath yn gam arwyddocaol iawn. Daw her unigryw sy'n deillio o'r cyfansoddiad Cymreig gan nad yw cyfiawnder fel maes wedi'i ddatganoli i rymoedd y Cynulliad. Mae hyn yn rhoi'r Uned mewn sefyllfa gymharol anghyffredin ac unigryw. Ni ddylid diystyru'r ffaith felly bod Llywodraeth Cymru, sydd heb rymoedd gweinyddu cyfiawnder, wedi sefydlu Uned Cyfiawnder Gweinyddol a thîm Polisi Cyfiawnder.²⁴⁸

Am y rheswm cyfansoddiadol hwnnw, nid oes Gweinyddiaeth Gyfiawnder Cymreig i leoli cyfrifoldebau o'r fath. Yn ogystal, nid oes gwasanaeth llysoedd a thribiwnlysoedd i Gymru ar wahân ac nid yw GLITEM yn gweinyddu tribiwnlysoedd ar wahân i Gymru fel y maent i'r llysoedd.²⁴⁹ Ym marn R.Gwynedd Parry mae hyn yn arwain at y ddadl 'dros sefydlu gweinyddiaeth gyfiawnder unedig, annibynol a chynhenid Gymreig'.²⁵⁰

Trwy greu gweinyddiaeth unedig ar gyfer y llysoedd a'r tribiwnlysoedd, mae modd datblygu system a fydd yn fwy cyfunol ac effeithiol o ran y defnydd o adnoddau.²⁵¹

²⁴⁴ Elisabeth Arfon Jones, 'The Tribunal System in Wales: Map and Update on Jurisdictions' (PLP Conference, Cardiff, April 2012).

²⁴⁵ CCGT Pwyllgor Cymru Adroddiad Blynyddol 2011 (n 242) [16].

²⁴⁶ *ibid* [16].

²⁴⁷ Elisabeth Arfon Jones (n 244).

²⁴⁸ Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2013/14* (Chwefror 2015) 93.

²⁴⁹ R.Gwynedd Parry, *Cymru'r Gyfraith* (Gwasg Prifysgol Cymru, 2012) 147.

²⁵⁰ *ibid* 147.

²⁵¹ *ibid* 147.

Awgrymir bod gan yr Uned hon, fel canolbwynt i weinyddu cyfiawnder yng Nghymru, swyddogaeth hanfodol yn esblygiad yr awdurdodaeth a'r system gyfreithiol Gymreig.

6.1.2.2 Hygyrchedd

Yn debyg i Leggatt mae Adroddiad Pwyllgor Cymru hefyd yn rhoi pwyslais ar ddefnyddwyr. Mae sawl argymhelliad yn deillio o hynny megis sicrhau bod gwybodaeth ddigonol i ddefnyddwyr a'i fod yn 'glir, yn gynhwysfawr ac yn hygyrch'²⁵² ac ymgysylltu â defnyddwyr er mwyn casglu adborth am eu profiad.²⁵³ Mae hefyd argymhellion yn cael eu cynnig er mwyn cysoni gweithdrefnau tribiwnlysoedd yn arbennig, yng nghyd-destun costau a chynrychiolaeth yn y gwrandawriad ei hun.²⁵⁴

6.1.2.3 Effeithiolrwydd ac Effeithlonrwydd

Mae argymhellion yn cael eu gwneud er mwyn gwella effeithiolrwydd, sy'n aml yn amrywio'n sylweddol rhwng tribiwnlysoedd. Argymhellwyd y dylai'r llywodraeth ystyried ffyrdd o gyfuno cymorth gweinyddol ar gyfer tribiwnlysoedd er mwyn creu arbedion ar draws y system.²⁵⁵ Yn y cyd-destun hwn hefyd awgrymodd yr adroddiad y dylid gwella'r hyfforddiant sydd ar gael i aelodau tribiwnlysoedd²⁵⁶ a chynyddu eu profiad, yn enwedig os ydynt mewn tribiwnlys â nifer fechan o achosion.²⁵⁷

I'r perwyl hwn yn ogystal awgrymwyd y dylid sefydlu grŵp ar gyfer arweinwyr tribiwnlysoedd i 'rannu arfer gorau, trafod problemau a materion cyffredin, a hyrwyddo cysondeb.'²⁵⁸ Byddai'r grŵp hwn yn chwarae rhan annatod o ran gweithredu llawer o'r argymhellion yn yr adroddiad a hyrwyddo barn gyfannol o'r ffordd y gweinyddir cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.²⁵⁹

Mae Grŵp Cyswllt Tribiwnlysoedd Cymru eisoes wedi ei sefydlu i ymgymryd â'r gwaith hwn o ran hyfforddi a gwerthuso.²⁶⁰ Cadeirydd y Grŵp yw'r Farnwres Elisabeth Arfon Jones ac mae'n cynnwys barnwyr o dribiwnlysoedd Cymreig a trawsffiniol.²⁶¹ Darperir cefnogaeth weinyddol iddo gan Uned Cyfiawnder Gweinyddol a

²⁵² CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 229) [85].

²⁵³ ibid [91]-[92].

²⁵⁴ ibid [86]-[90].

²⁵⁵ ibid [103]-[104].

²⁵⁶ ibid [105].

²⁵⁷ ibid [108].

²⁵⁸ ibid [80].

²⁵⁹ ibid [80].

²⁶⁰ CCGT Pwyllgor Cymru Adroddiad Blynyddol 2011 (n 242) [26].

²⁶¹ Elisabeth Arfon Jones (n 244).

Thriwlynlysoedd Llywodraeth Cymru.²⁶² Croesawodd Pwyllgor Cymru ddatblygiad y Grŵp hwn er nad yw'n hollol gyson â'r hyn yr oeddent wedi'i fwriadu.²⁶³ Er hynny, mae'r Farnwres Elisabeth Arfon Jones yn gyffrous am allu'r Grŵp i hybu gwelliannau nid yn unig o ran hyfforddiant ond hefyd ar gyfer gwerthuso, ymdrin â chwynion, dyrannu barnwyr²⁶⁴ yn ogystal â hyfforddiant ar y cyd ar gyfer materion cyffredinol. O ganlyniad, mae'n glir y bydd cydweithio rhwng awdurdodaethau'r triwlynlysoedd yn 'allweddol.'²⁶⁵

6.1.2.4 Cydlyniant

Mae gan yr adroddiad argymhellion diddorol iawn i'w gwneud o ran cydlyniant y system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Un o'r argymhellion hynny yw rhan triwlynlysoedd yn y dasg o wella penderfyniadau gwreiddiol.²⁶⁶ O roi ystyriaeth gynhwysfawr i'r syniad o gyfiawnder gweinyddol mae'r Pwyllgor yn gweld swyddogaeth i driwlynlysoedd ac yn hybu Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol i sicrhau bod gwersi o benderfyniadau triwlynlysoedd yn 'arwain at welliannau mewn penderfyniadau gwreiddiol.'²⁶⁷

Yn y cyd-destun hwn mae yna rhai argymhellion cyffredinol y mae'r Pwyllgor yn awyddus i'r Llywodraeth eu hystyried ond a fydd, mwy na thebyg, yn ystyriaethau tymor hir. Er enghraifft, mae'n gofyn i'r Llywodraeth greu triwlynlysoedd newydd mewn ffordd 'gyson a chydlynol'²⁶⁸ gan mai datblygiad 'ad hoc a digynllun' sy'n wraidd i rai o brif broblemau'r triwlynlysoedd erbyn hyn.²⁶⁹ I gynorthwyo â hynny mae'r Pwyllgor yn nodi y dylai'r Llywodraeth ystyried, os mai triwlynlys yw'r dull mwyaf addas, a ddylid rhoi awdurdodaeth i driwlynlys sydd eisoes yn bodoli ac y dylai unrhyw driwlynlys newydd gydymffurfio ag egwyddorion sy'n cael eu gosod gan y Pwyllgor.²⁷⁰ Fel y nodwyd, mae Triwlynlys y Gymraeg yn mynd drwy'r broses hon ar y funud ac mae cyngor y Pwyllgor wedi gallu rhoi sylfaen i'r Llywodraeth gydymffurfio â hwy.

²⁶² *ibid.*

²⁶³ CCGT Pwyllgor Cymru Adroddiad Blynyddol 2011 (n 242) [27].

²⁶⁴ 'cross-ticketing'.

²⁶⁵ Elisabeth Arfon Jones (n 244) .

²⁶⁶ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 229) [112].

²⁶⁷ *ibid* 38.

²⁶⁸ *ibid* [110].

²⁶⁹ *ibid* [109].

²⁷⁰ *ibid* [109].

Mae'r Pwyllgor yn nodi'n fyr yr angen i'r Llywodraeth sicrhau bod hawl briodol i apelio o bob tribiwnlys.²⁷¹ Roedd hyn hefyd yn ystyriaeth gref gan Leggatt ond nid yw Pwyllgor Cymru yn mynd i gymaint o fanylder a hynny am reswm da. Erbyn hyn mae gwahanol ffyrdd o apelio yn gallu bod yn gymhleth ac amrywio rhwng gwahanol dribiwnlysoedd. Er enghraifft, o dribiwnlysoedd Cymreig gellir apelio i'r Uchel Lys ar apêl neu ar adolygiad barnwrol neu mae modd apelio i'r Uwch Dribiwnlys o rai tribiwnlysoedd.²⁷² O ganlyniad, mae hyn yn rhywbeth sydd angen ei ystyried yng nghyd-destun pob tribiwnlys yn unigol ac ni all y Pwyllgor gynnig unrhyw argymhelliad cyffredinol o werth.

Yn olaf, mae'n werth nodi bod y Pwyllgor yn cynnig awgrymiadau ynglŷn ag ad-drefnu ac ail strwythuro'r system dribiwnlysoedd yng Nghymru.²⁷³ Mae hyn yn dilyn patrwm tebyg i'r hyn sydd wedi ei wneud gan awdurdodaethau eraill o amgylch y byd gan gynnwys yr hyn a gyflwynwyd yn sgil adroddiad Leggatt ar gyfer y tribiwnlysoedd Prydeinig.²⁷⁴ Er hynny, maent yn cydnabod bod maint y system gyfreithiol yng Nghymru a'r setliad datganoli yn rhwystro newidiadau uchelgeisiol ar yr un raddfa ag awdurdodaethau eraill.

Fodd bynnag, o ystyried graddfa tribiwnlysoedd yng Nghymru a'u hawdurdodaethau amrywiol ynghyd â'r setliad datganoli presennol, nid rydym yn argyhoeddedig o rinweddau system unedig debyg yng Nghymru.²⁷⁵

Yn hytrach, mae'n awgrymu strwythur sy'n cyfuno tribiwnlysoedd sy'n gweithredu mewn pynciau tebyg. Manteision hynny yw ei fod yn sicrhau arbedion maint, effeithlonrwydd gweinyddol a chaniatáu i aelodau eistedd yn fwy rheolaidd.²⁷⁶ Er enghraifft, gellir creu 'Tribiwnlys Addysg' sy'n cyfuno'r Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig a'r Paneli Apêl a Gwaharddiadau Ysgol.²⁷⁷

Byddai'r trefniant hwn yn unigryw i Gymru, a chredwn y byddai nifer yr achosion a safon y farnwriaeth a'r staff cymorth yn fodd i greu canolfan ragoriaeth ac arfer gorau.²⁷⁸

Mae hyn yn ymateb sy'n gymesur â maint Cymru ac o fewn y ffiniau cyfansoddiadol

²⁷¹ *ibid* [111].

²⁷² *ibid* [111].

²⁷³ *ibid* [75].

²⁷⁴ *ibid* [75].

²⁷⁵ *ibid* [75].

²⁷⁶ *ibid* [75].

²⁷⁷ *ibid* [76].

²⁷⁸ *ibid* [77].

sydd yn bosib ar y funud. Er bod hyn i'w weld yn ymateb synhwyrol a rhesymegol o ran strwythur ni ellir diystyru'r problemau ymarferol o geisio cyflawni hynny.²⁷⁹

Mae Adroddiad 2010 yn ymchwil hynod o werthfawr ar gyfer y system dribiwnlysoedd yng Nghymru. Mae ei argymhellion eisoes wedi arwain at newidiadau arwyddocaol iawn ac mae'r Llywodraeth yn parhau i weithio er mwyn ymateb i argymhellion eraill. Er hynny, mae'n gyfyng ac yn gyffredinol mewn rhai rhannau. Er enghraifft, mae'n nodi nad oes modd ystyried materion posib yn sgil datganoli pellach.²⁸⁰ Erbyn hyn mae hynny'n fater arwyddocaol gan fod grymoedd y Cynulliad wedi ehangu drwy Ran 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Er hynny, mae'r adroddiad yn haeddu lle canolog fel ymchwil hynod o bwysig i ddatblygiad y system dribiwnlysoedd yng Nghymru a datblygiad cyfiawnder gweinyddol yn fwy cyffredinol.

6.1.3 Diddymiad y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd

Gellir hawlio y bydd diddymiad y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn cael effaith fwy yng Nghymru nag unrhyw ran ddatganoledig arall o'r DU. Wrth ystyried mai adroddiad 2010 y Cyngor arweiniodd at ddiwygiadau presennol y tribiwnlysoedd yng Nghymru gall effaith y diddymiad fod yn un sylweddol.

Gellir awgrymu, o'u hymateb i ymgynghoriad Llywodraeth Prydain am ddiddymiad y Cyngor, bod Llywodraeth Cymru wedi bwriadu defnyddio arbenigedd y Cyngor er mwyn datblygu eu diwygiadau.

The Welsh Government expressed the view that it did not appear that the position in Wales had been properly considered and taken into account. The Welsh Government has embarked on a programme of Tribunal Reform and was hoping that the AJTC would provide support for this programme.²⁸¹

O ganlyniad, roedd hyn eto yn rhan o'r feirniadaeth ar y Weinyddiaeth Gyfiawnder gan nad oeddent wedi llwyddo i ystyried sgil effaith newidiadau yn Lloegr ar lywodraethau datganoledig.²⁸² Mae Strategaeth y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn cydnabod bod gwaith ar y gweill yn yr Alban a Chymru ar gyfer diwygio'r system dribiwnlysoedd yn y gwledydd hynny.²⁸³ Yn ogystal, maent yn addo cydweithio â'r llywodraethau

²⁷⁹ *ibid* [78].

²⁸⁰ *ibid* [8].

²⁸¹ Ministry of Justice, Consultation Response (n 167) [6].

²⁸² House of Commons, Justice Committee *Scrutiny of the draft Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013* (Eighth Report of Session 2012–13, Vol.I, HC965, March 2013) [25].

²⁸³ Ministry of Justice, Administrative Justice Work Programme (n 169) [43].

datganoledig drwy lunio protocolau ffurfiol ble bod angen.²⁸⁴ Er hynny, parhaodd y llywodraeth yn daer yn eu dadl dros ddiddymu'r Cyngor yn llwyr.²⁸⁵

Mae'n arwyddocaol felly bod angen cydsyniad Senedd yr Alban a Chynulliad Cymru drwy adran 9(6) Ddeddf Cyrff Cyhoeddus 2011 cyn y gellir diddymu'r Cyngor.²⁸⁶ O ganlyniad, roedd hyn yn un rheswm am yr oedi wrth ddiddymu'r Cyngor gan fod angen cytuno ar drefniadau i gefnogi'r diwygiadau yng Nghymru a'r Alban.²⁸⁷ Er mwyn gwneud hynny cytunwyd i sefydlu ac ariannu corff anstatudol, â'r teitl Pwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd Cymru, ar gyfer cynghori Llywodraeth Cymru am gyfnod penodol o ddwy flynedd.²⁸⁸ Yn dilyn hynny bydd angen i Lywodraeth Cymru ei hun benderfynu ar sut i barhau â swyddogaethau'r Cyngor.²⁸⁹ Cytunwyd hefyd y byddai protocolau yn cael eu gosod ar gyfer nodi sut y dylai'r Arglwydd Ganghellor ymgynghori a rhoi ystyriaeth i argymhellion y pwyllgor ymgynghorol.²⁹⁰ Ar yr amodau hynny rhoddwyd cydsyniad i'r Gorchymyn i ddiddymu'r Cyngor ym Mehefin 2013.²⁹¹

O ganlyniad, mae'n gyfnod ansicr o ran goruchwyllo cyfiawnder gweinyddol ar draws y Deyrnas Unedig, a Chymru'n benodol. Mae bwriad y bydd y pwyllgor ymgynghorol yn parhau â gwaith Pwyllgor Cymru ond mater o amser fydd gweld i ba raddau y bydd hynny'n llwyddiannus. Sefydlwyd Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd Cymru yn 2013, gyda'r un aelodau â'r hen Bwyllgor Cymru, am gyfnod cychwynnol o ddwy flynedd.²⁹² Mae'r un peth yn wir gyda sefydlu Pwyllgor Ymgynghorol Tribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol yr Alban.²⁹³

Bydd angen i Lywodraeth Cymru roi ystyriaeth ddwys i beth fydd yn cymryd lle'r pwyllgor newydd ar ddiwedd y ddwy flynedd. Bwriad y Weinyddiaeth Gyfiawnder ar gyfer Lloegr a'r system Brydeinig, fel y gwelwyd, yw gosod y swyddogaeth oruchwyllo

²⁸⁴ *ibid* [44].

²⁸⁵ Ministry of Justice, Government Response to PASC (n 189) 3.

²⁸⁶ AJTC, Future Oversight of Administrative Justice (n 190) [124].

²⁸⁷ Ministry of Justice, Administrative Justice Work Programme (n 169) 3.

²⁸⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cofnod y Trafodion* (Mehefin 11, 2013) 15:53.

²⁸⁹ AJTC, Future Oversight of Administrative Justice (n 190) [27].

²⁹⁰ *ibid* [28].

²⁹¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cofnod y Trafodion* (Mehefin 11, 2013) 15:53

²⁹² HM Government, *UK Government's Evidence to the Commission on Devolution in Wales Part II: The Welsh Devolution Settlement* (2013) [13.28]

²⁹³ Scottish Tribunals and Administrative Justice Advisory Committee <<http://www.adminjusticescotland.com/>> cyrchwyd 20 Mawrth 2015

o fewn y Weinyddiaeth a GLITEM eu hunain²⁹⁴ gyda chefnogaeth Grŵp Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol.²⁹⁵ Fodd bynnag, mae amryw wedi amlygu amheuaeth y byddai modd sicrhau annibyniaeth a didueddrwydd drwy'r trefniadau hyn.²⁹⁶

Unwaith eto, gan nad yw cyfiawnder wedi'i ddatganoli i Gymru mae hyn yn gosod Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa wahanol ble na ellir dilyn y diwygiadau yn Lloegr. Mae hyn yn golygu bydd angen ystyriaeth fanwl gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â goruchwyliaeth annibynnol a swyddogaeth yr Uned Gyfiawnder Gweinyddol yn y cyd-destun hwnnw.

Mater arall i'w ystyried yw rhan y Cynulliad Cenedlaethol yn y broses graffu. Awgrymodd Adroddiad 2010 bod y Cynulliad yn 'bartner allweddol o ran goruchwyllo'r system cyfiawnder gweinyddol'.²⁹⁷

Mae'r materion a amlinellwyd yn yr adroddiad hwn, megis diffyg annibyniaeth tribiwnlysoedd, cyfleoedd ar gyfer arferion mwy effeithiol, effeithlon a darbodus a phrinder gwybodaeth hawdd ei defnyddio, yn awgrymu bod angen i'r Cynulliad Cenedlaethol graffu ar gyfiawnder gweinyddol a pholisi a gweinyddiaeth tribiwnlysoedd.²⁹⁸

Un o'r problemau ar y pryd oedd nad oedd pwyllgor yn y Cynulliad oedd yn addas iawn ar gyfer cynnal y gwaith craffu hwn.²⁹⁹ Wrth reswm, gan nad yw cyfiawnder wedi'i ddatganoli nid oes pwyllgor sy'n ymdrin â'r maes yn uniongyrchol. Er hynny, mae newid i strwythur y pwyllgorau wedi bod ers hynny. Yn sgil hynny, mae Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad wedi cynnal ymchwiliad ynglŷn â'r gyfundrefn gyfiawnder yn ddiweddar.³⁰⁰ Fodd bynnag, ni fyddai cyfansoddiad y pwyllgor yn addas i gymryd cyfrifoldeb sylweddol ac uniongyrchol dros graffu'r system gyfiawnder yng Nghymru. O ganlyniad, bydd angen i'r Cynulliad ystyried eu trefniadau ar gyfer craffu a gweithredu gyda datblygiad pellach yn yr awdurdodaeth a system gyfreithiol unigryw Gymreig.

Yn eu cyhoeddiad olaf ategodd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd

²⁹⁴ Ministry of Justice, Administrative Justice Work Programme (n 169) [34].

²⁹⁵ *ibid* [40].

²⁹⁶ House of Lords, Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Draft Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013* (25th Report of Session 2012-13, HL Paper 109, 31 January 2013) [24]-[25].

²⁹⁷ CCGT Pwyllgor Cymru 2010 (n 229) [81].

²⁹⁸ *ibid* [81].

²⁹⁹ *ibid* [82].

³⁰⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru* (Rhagfyr 2012).

yr ansicrwydd sy'n bodoli ar hyn o bryd ynglŷn â dyfodol cyfiawnder gweinyddol ar draws y Deyrnas Unedig. Yn arbennig, sut y bydd y cyrff anstatudol ar gyfer yr Alban a Chymru yn gweithredu.³⁰¹

7. Casgliad

Mae esblygiad y system dribiwnlysoedd wedi bod yn sylweddol ym Mhrydain yn ystod yr Ugeinfed Ganrif. Mae Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 wedi cyflwyno llawer o'r strwythur yr oedd Wraith a Hutchesson yn dadlau oedd yn achosi trafferthion i'r dinesydd. Yn ogystal, mae wedi llwyddo i gyflwyno system resymegol nad oedd yn bodoli ym Mhrydain cyn hynny.

Er hynny, pan yn trafod y system dribiwnlysoedd erbyn hyn mae'n rhaid cadw mewn cof effaith datganoli ar y system gyfiawnder weinyddol hon. Yn dilyn hynny, mae tribiwnlysoedd sy'n gweithredu yn unig yng Nghymru, yr Alban, Gogledd Iwerddon, ac yn ymhlyg, yn Lloegr. Er y diwygiadau a geir yn Neddf 2007 ar draws y Deyrnas Unedig mae angen trafod systemau tribiwnlysoedd sy'n gweithredu mewn rhannau gwahanol o'r DU yn ogystal.

Yn arbennig i Gymru mae cyfrifoldebau gweinyddu cyfiawnder wedi ymddangos fel gwaddol, annisgwyl i raddau, i ddatganoli. Felly, gellir dadlau bod modd cydnabod bod tribiwnlysoedd Cymreig yn gweithredu o fewn system gyfreithiol Cymreig sydd wrthi'n esblygu.

O ganlyniad, mae hynny'n gosod heriau unigryw a chyffrous i Gymru y mae angen iddi ddatblygu ei hun, am y tro cyntaf yn y cyfnod modern, yng nghyd-destun cyfiawnder. Ar y funud felly mae geiriau Wraith a Hutchesson yn parhau'n wir yng Nghymru ac bod sefydliadau yn parhau'n 'pragmatic, illogical and exasperating.' Er hynny, mae argymhellion Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd a chynlluniau diwygio Llywodraeth Cymru yn arwain y ffordd at gywiro hynny. Ymgais gweddill yr ymchwil hwn fydd gweld sut mae hynny'n datblygu ac yn cyfrannu tuag at awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig a chymharu hynny â datblygiadau i dribiwnlysoedd datganoledig rhannau eraill y Deyrnas Unedig.

³⁰¹ AJTC, Future Oversight of Administrative Justice (n 190) 6.

Pennod 3: Tribiwnlysoedd Datganoledig yr Alban

1. Cyflwyniad

Roedd cyhoeddiad Adroddiad Leggatt a Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 yn arwyddocaol i weinyddiaethau datganoledig eraill y Deyrnas Unedig yn ogystal â Chymru. Mae hynny'n golygu bod yr Alban a Gogledd Iwerddon wedi gorfod ystyried atebion eu hunain i'r heriau hynny. Fel nodwyd gan Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol yr Alban yn 2009:

These devolved tribunals will, for the time being, continue to operate as completely separate jurisdictions but the issue of how they should be organised and administered is being actively considered by the devolved governments in both jurisdictions.¹

Bydd y bennod hon yn ystyried sut y mae llywodraeth yr Alban wedi ymdrin â'r tribiwnlysoedd datganoledig. Yn arbennig, bydd angen ystyried y strwythurau sydd wedi eu creu ar gyfer cynnal y tribiwnlysoedd a sut mae hynny'n diogelu hygredd tribiwnlysoedd datganoledig fel cyrff barnwrol. Yn sgil hynny bydd modd ystyried os oes un o'r modelau hynny neu agweddau o'r strwythurau hynny yn berthnasol i Gymru.

1.1 Cefndir yr Alban

Nid oedd tribiwnlysoedd yr Alban yn ystyriaeth ar wahân o'r newydd yn dilyn datganoli drwy Ddeddf yr Alban 1998 nac Adroddiad Leggatt. Bu datblygiad cyfreithiol gwahanol ar gyfer tribiwnlysoedd gweinyddol yn yr Alban yn sgil y system gyfreithiol ar wahân. Golyga hynny bod gwahanol sefydliadau cyfreithiol yn yr Alban, megis Llys Tiroedd, oedd yn cyfuno awdurdodaeth farnwrol a gweinyddol. Roedd Wraith a Hutchesson yn ofalus i wahaniaethu'r Alban oddi wrth Loegr yn eu hastudiaeth ac yn cyfaddef na allent wneud cyfiawnder llawn â'r system Albanaid.²

Crëwyd sawl tribiwnlys gydag awdurdodaeth Albanaid yn arbennig yn dilyn Adroddiad Franks megis, Gwrandawiadau Plant, Comisiynwyr Traffig yr Alban a Phwyllgorau Apeliadau Priso'r Alban.³ Parhaodd hynny yn dilyn datganoli gyda sefydlu Tribiwnlys Anghenion Ychwanegol yr Alban, Tribiwnlys Iechyd Meddwl yr Alban a'r Panel Rhentu Tai Preifat.⁴ Yn ogystal, addaswyd rhai tribiwnlysoedd

¹ Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (Mehefin 2009) [4.4].

² RE Wraith & PG Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd, 1973) 16.

³ Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [3.10].

⁴ *ibid* [3.10].

Prydeinig er mwyn cymryd ystyriaeth o system gyfreithiol yr Alban. Er enghraifft, rhoddwyd swyddogaeth i Arglwydd Lywydd yr Alban wrth benodi a chyfeirio apelïadau o rhai tribiwnlysoedd i Dŷ Mewnol Llys y Sesiwn.⁵ Hefyd, roedd pwyllgor yr Alban ar gyfer y Cyngor ar Dribiwnlysoedd ac, yn dilyn hynny, Pwyllgor yr Alban yn rhan o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.⁶

Tra bod hanes datblygiad tribiwnlysoedd ychydig yn wahanol yn yr Alban noda Wraith a Hutchesson bod swyddogaeth a'r tribiwnlysoedd tebyg rhwng yr Alban a Lloegr wedi tyfu yn yr un ffordd yn y diwedd.⁷ Yn ogystal, noda Craig, bod hynny wedi'i wneud drwy ddylanwad Franks.⁸ Wrth ystyried yr ymchwil ddiweddaraf ar y tribiwnlysoedd yn yr Alban sylwadau tebyg i weddill y Deyrnas Unedig sydd i'w cael o ran y system yn gyffredinol.

Tribunals in particular exhibited the effects of piece-meal evolution, there being a large number of specific tribunals each hearing appeals from different administrative agencies, and lacking a common approach on a range of important matters such as qualifications of members, rules of procedure, and whether there was a further right of appeal from the tribunal to a higher tribunal or to the courts.⁹

Yn dilyn Adroddiad Leggatt a sefydlu'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ym Mhrydain roedd Pwyllgor yr Alban o'r Cyngor ar Dribiwnlysoedd yn awyddus i sicrhau nad oedd Tribiwnlysoedd yr Alban yn 'disgyn tu ôl' o ran adnoddau na chefnogaeth.¹⁰ Ategwyd hynny gan Bwyllgor Cyfiawnder Senedd yr Alban wrth iddynt gynghori'r Senedd ynglŷn â chymeradwyo'r cynnig cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.¹¹ Rhagwelwyd y byddai'r diwygiadau Prydeinig yn effeithio ar ddatblygiad tribiwnlysoedd datganoledig.

Tribunals being operated on a Great Britain basis are being rationalised into a unified tribunal system for which administrative support is provided by a unified

⁵ *ibid* [3.10].

⁶ *ibid* [3.10].

⁷ Wraith & Hutchesson (n 2) 33.

⁸ Sarah Craig, 'Tribunals in Scotland' yn Aileen McHarg a Tom Mullen, *Public Law in Scotland* (Avizandum, 2006) 320.

⁹ Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (June, 2009).

¹⁰ Scottish Committee of the Council on Tribunals, *The Annual Report of the Scottish Committee of the Council on Tribunals 2005-2006* (SE/2006/173) [4]; Scottish Government, *Consultation on the Scottish Government's Proposals for a New Tribunal System for Scotland* (2012) [3.9].

¹¹ Scottish Parliament, Justice 2 Report, Legislative Consent Memorandum on the Tribunals, Courts and Enforcement Bill - LCM (S2) 10.1 (1st Report, 2007 (Session 2), SP Paper 720, J2/S2/07/R1) <<http://archive.scottish.parliament.uk/business/committees/justice2/reports-07/j2r07-01.htm>> cyrchwyd 2 Gorffennaf 2014.

tribunal service. The devolved tribunals in Scotland are outside this system. Scottish tribunals, have not, therefore been rationalised. This contrast between GB tribunals and devolved tribunals clearly raises questions about the appropriate future structure and organisation of tribunals in Scotland.¹²

Gwelodd Llywodraeth yr Alban ddiwygio'r tribiwnlysoedd fel rhan o'u rhaglen diwygio cyfiawnder ehangach, *Making Justice Work*, er mwyn cyfuno gwahanol ddiwygiadau i'r system cyfiawnder gyda'i gilydd er mwyn sicrhau hygyrchedd, tegwch, bod yn gost effeithiol a defnyddio adnoddau'n gymesur.¹³ Roedd datblygu strwythur y tribiwnlysoedd yn rhan o'r broses ehangach honno.

A more integrated system of tribunals, supported by an efficient administration will support these aims. The current system is complex, with important questions raised by third-party expert reviews over matters including tribunal independence, system coherence and the quality of service provided to users.¹⁴

1.2 Ymchwil yr Alban

Ceisiwyd llenwi'r bwlch yn yr ymchwil am gyfiawnder gweinyddol yn yr Alban gyda sefydlu Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol yn 2006 er mwyn cynghori Llywodraeth yr Alban ynglŷn â fframwaith cyfiawnder gweinyddol a sgil effeithiau tebygol Deddf 2007. Cyhoeddwyd eu hadroddiad cyntaf, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland*, yn 2008.¹⁵ Dilynwyd hynny gydag adroddiad mwy cynhwysfawr gan y Grŵp Llywio yn 2009, *Administrative Justice in Scotland - The Way Forward*, oedd yn ystyried cyfiawnder gweinyddol yn ei gyfanrwydd yn yr Alban.¹⁶

What is most obviously missing from the scene is a comprehensive overview of administrative justice in Scotland that explains its distinctive features, relates these both to developments which are taking place at UK level or in England and Wales, and developments taking place in Scotland (Crerar/FFPCSAG and the Civil Courts Review), and attempts to work out a way forward for administrative justice in Scotland. This report attempts to provide such an overview.¹⁷

Dilynwyd hynny gan adroddiad pellach ar y system dribiwnlysoedd yn benodol gan y Pwyllgor Albanaidd o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, sef

¹² Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [8.38].

¹³ Scottish Government, *Consultation on the Scottish Government's Proposals for a New Tribunal System for Scotland* (2012) 1, [1.10].

¹⁴ *ibid* 1.

¹⁵ Scottish Consumer Council, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland: A Report by the Administrative Justice Steering Group* (2008).

¹⁶ Consumer Focus Scotland 2009 (n 1).

¹⁷ *ibid* [4.22].

Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future, a gyhoeddwyd yn 2010.¹⁸ Aeth y Llywodraeth a'r agenda yn ei flaen ei hun yn dilyn hynny drwy gyhoeddi ymgynghoriad ar ddatblygiad y system driwiwnlysoedd yn yr Alban yn 2012.¹⁹

2. Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol 2008

Defnyddiwyd yr egwyddorion o Adroddiad Leggatt fel sail ar gyfer yr ymchwil sef; gweithdrefnau annibynnol a diduedd, barnwriaeth annibynnol a medrus, a system resymegol.²⁰ Drwy gymryd hynny fel ysbrydoliaeth amlygodd y Grŵp Llywio pryderon sylfaenol am y system driwiwnlysoedd oedd yn bodoli yn yr Alban ar y pryd.

It is clear that the current system is extremely complex and fragmented, with policy responsibility for tribunals operating in Scotland split between the UK and Scottish Governments and significant differences in how different tribunals are administered and run. This lack of cohesion and consistency within the system is contrary to the vision set out by the Leggatt report which, while recognising that the functioning of devolved tribunals is a matter for the Scottish Government and the Scottish Parliament, indicated a desire that its recommendations should be followed cross-border where possible.²¹

Yn ôl Llywodraeth yr Alban yn 2012, roedd dros 40 triwiwnlys yn gweithredu yn yr Alban un ai'n ymdrin â materion datganoledig neu wedi eu cadw'n ôl.²² Rhyngddynt roedd hynny'n gyfanswm o dros 80,000 achos y flwyddyn.²³ Yn ystod y cyfnod hwn roedd modd rhannu triwiwnlysoedd oedd ag awdurdodaeth dros yr Alban i dair carfan. Yn gyntaf, triwiwnlysoedd oedd yn gweithredu ar draws Prydain. Yn ail, triwiwnlysoedd Albanaidd oedd yn bodoli cyn 1998 ac, yn olaf, triwiwnlysoedd datganoledig newydd a grëwyd gan Weithredgorff yr Alban neu Lywodraeth yr Alban yn dilyn datganoli.²⁴ Golyga hynny bod amrywiaeth sylweddol o ran gweinyddu, goruchwylio a chyfrifoldeb dros wahanol driwiwnlysoedd.²⁵

¹⁸ Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future* (2010).

¹⁹ Scottish Government Consultation 2012 (n 13).

²⁰ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [74].

²¹ *ibid* [46].

²² Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.4].

²³ *ibid* [3.5]; Ategwyd hyn gan amcangyfrif diweddar gan Chris Gill a Tom Mullen: Chris Gill a Tom Mullen, *Analysis: Scottish Tribunals: Smith Commission Proposes Major Transfer of Jurisdiction to Scotland* (UK Administrative Justice Institute, 18 Chwefror 2015) <<http://ukaji.org/2015/02/18/analysis-scottish-tribunals-smith-commission-proposes-major-transfer-of-jurisdiction-to-scotland/>> cyrchwyd 14 Mawrth 2015.

²⁴ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [25].

²⁵ *ibid* [26]; *Eba v Advocate General for Scotland* [2011] UKSC 29, [2012] 1 A.C. 710, [11].

2.1 Tribiwnlysoedd Prydeinig

Roedd y tribiwnlysoedd Prydeinig yn ymdrin â meysydd oedd wedi eu cadw'n ôl yn dilyn Deddf yr Alban 1998, megis lloches a mewnfudo.²⁶ Cyfrifoldeb Llywodraeth Prydain oedd y rhan fwyaf o'r tribiwnlysoedd hynny drwy'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd. Fodd bynnag, roedd rhai tribiwnlysoedd oedd yn ymdrin â materion oedd wedi eu cadw'n ôl ond ag awdurdodaeth a strwythurau Albanaidd penodol, megis y tribiwnlys Pensiynau Rhyfel.²⁷ Felly, roedd rhai yn cael eu gweinyddu gan Lywodraeth yr Alban er eu bod yn ymdrin â materion oedd wedi eu cadw'n ôl.²⁸ Yn dilyn Deddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005, mae penodiadau ar gyfer aelodau o'r tribiwnlysoedd hyn yn cael eu gwneud ar argymhelliad gan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol. Yn ogystal, roedd gan yr Arglwydd Lywydd a Gweinidogion yr Alban rai cyfrifoldebau dros benodiadau i dribiwnlysoedd Prydeinig perthnasol.²⁹ Roedd hyfforddiant ar gyfer y tribiwnlysoedd hyn yn cael eu darparu gan y Bwrdd Astudiaethau Barnwrol tra bod rhai o'r tribiwnlysoedd mwyaf yn gallu darparu hyfforddiant eu hunain.³⁰

2.2 Tribiwnlysoedd yr Alban cyn-1998

Roedd rhai tribiwnlysoedd oedd yn unigryw i'r Alban ond a sefydlwyd gan ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig. Mae'r tribiwnlysoedd hynny yn ymwneud â materion sydd wedi eu datganoli ac felly datganolwyd cyfrifoldeb drostynt i Lywodraeth yr Alban yn 1998.³¹ Nid oedd y tribiwnlysoedd hynny yn dod o fewn cyfrifoldeb y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ac felly roedd pob tribiwnlys â threfniadau gweinyddol a chyllidol ei hun gyda rhai, fel y Pwyllgorau Apêl Addysg, yn cael eu rheoli gan awdurdodau lleol.³²

Roedd aelodau o'r tribiwnlysoedd hyn yn cael eu penodi gan Weinidogion yr Alban drwy broses benodiadau cyhoeddus.³³ Nododd y grŵp llywio bod yr hyfforddiant ar gyfer y tribiwnlysoedd hyn yn amrywio'n sylweddol gan nad oedd safonau cyffredin ar

²⁶ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [27].

²⁷ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.4].

²⁸ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) Appendix 3: Child Support Commissioners in Scotland, Pensions Appeal Tribunal for Scotland, Social Security Commissioners in Scotland ac Value Added Tax and Duties Tribunals for Scotland.

²⁹ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [33].

³⁰ *ibid* [34]-[35].

³¹ *ibid* [36].

³² *ibid* [37].

³³ *ibid* [39].

eu cyfer. Felly, roedd rhai yn darparu hyfforddiant o safon uchel tra bod eraill prin, os o gwbl, yn darparu hyfforddiant.³⁴

2.3 Tribiwnlysoedd Datganoledig ers 1998

Ers 1998 mae Llywodraeth yr Alban wedi sefydlu tribiwnlysoedd newydd megis Tribiwnlys Anghenion Cefnogaeth Ychwanegol yr Alban, Tribiwnlys Iechyd Meddwl yr Alban a Phaneli Apeliadau Elusennau'r Alban.³⁵ Roedd y tribiwnlysoedd hyn yn derbyn cyllid gan Lywodraeth yr Alban ond â gweinyddiaeth annibynnol oedd yn cael eu noddi gan yr adrannau perthnasol o'r llywodraeth.³⁶ Roedd aelodau yn cael eu penodi gan Weinidogion yr Alban drwy broses benodiadau cyhoeddus ac weithiau roedd amrywiaeth yn y weithdrefn benodiadau. Er enghraifft, ar adegau roedd aelod barnwrol ar y panel cyfweld ond tro arall roedd panel yn cael ei gadeirio gan bennaeth yr adran lywodraethol berthnasol.³⁷ Fodd bynnag, nid oedd strategaeth gyffredin yn rheoli datblygiad y tribiwnlysoedd hyn.³⁸ Yn sgil hynny, nid oedd safonau cyffredin na ffyrdd i rannu hyfforddiant rhwng y tribiwnlysoedd hyn er i'w hyfforddiant unigol dderbyn canmoliaeth yn ôl y grŵp llywio.³⁹

Gosododd Pwyllgor Albanaid y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ddiffiniad o'r hyn y gellir eu diffinio fel 'Tribiwnlysoedd Albanaid' yn dilyn datblygiad y cyrff amrywiol hyn.

The tribunals which exercise jurisdiction only in Scotland may be described as devolved tribunals as legislative and executive competence both for the relevant areas of substantive law and policy and for the corresponding institutions of dispute resolution lies with the Scottish Parliament and Scottish Government.⁴⁰

Mae'r diffiniad hwnnw ychydig yn fwy cyfyng na'r diffiniad o welwyd yng Ngorchymyn Tribiwnlysoedd Cymreig 2007⁴¹ gan ei fod yn nodi bod yn rhaid i gymhwysedd gweithredol a deddfwriaethol dros y tribiwnlysoedd fod gyda Llywodraeth a Senedd yr Alban. Fodd bynnag, fel y gwelir ymhellach ymlaen, nid yw'r sefyllfa hwnnw mor glir yng Nghymru.

³⁴ ibid [40]; Scottish Government, *Tribunal Training in Scotland* (Tachwedd 2008) [6.2].

³⁵ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [41].

³⁶ ibid [42].

³⁷ ibid [44].

³⁸ Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, *Options for Tribunal Reform in Scotland: Discussion Paper* (Mehefin 2010) [2.25].

³⁹ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [45].

⁴⁰ AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [3.24].

⁴¹ Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI.2007/2876 (Cy.250).

Drwy ddilyn adroddiad Leggatt fel sylfaen tanlinellodd y grŵp llywio sawl elfen oedd yn achosi pryder iddynt a phryderon o ran annibyniaeth a didueddrwydd yn arbennig.

2.4 Annibyniaeth a Didueddrwydd

Roedd y Grŵp Llywio yn bryderus nad oedd yr un safonau ar gyfer annibyniaeth a didueddrwydd, a danlinellwyd gan Leggatt a Franks, yn cael eu dilyn yn yr Alban.⁴² Hynny yw, roedd pryder nad oedd digon o annibyniaeth rhwng y tribiwnlysoedd a'r Llywodraeth gan fod penodiadau yn aml yn cael eu gwneud gan Weinidogion yr Alban a bod y tribiwnlysoedd, er bod gweinyddiaeth annibynnol ar adegau, yn cael eu cyllido a'u noddi yn uniongyrchol gan adrannau'r llywodraeth.⁴³

Scotland may therefore be seen to have a system of administrative justice which is at risk of applying lower standards and appearing less coherent in respect of devolved matters than Great Britain as a whole.⁴⁴

Roedd penodiadau yn bryder mwy penodol yn ogystal gan fod Gweinidogion yr Alban ac awdurdodau lleol yn penodi aelodau fel penodiadau cyhoeddus yn hytrach nag rhai barnwrol. Roedd hynny'n ategu at y broblem pan gyllidwyd y tribiwnlys gan y llywodraeth gan nad oedd modd cadarnhau annibyniaeth yr aelodau hyd yn oed os oeddent yn gweithredu'n llwyr ddiuedd.⁴⁵ Roedd hefyd anghysondebau ar gyfer telerau ac amodau cyflogaeth aelodau nad oedd yn gyson â swydd farnwrol.⁴⁶

Cafwyd hefyd bryderon ynglŷn ag hyfforddiant mewn tribiwnlysoedd datganoledig. Nid oedd un corff canolog yn gyfrifol am hyfforddiant, megis y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig, ac felly roedd anghysondebau rhwng tribiwnlysoedd â hyfforddiant o safon uchel a thribiwnlysoedd llai oedd methu darparu'r un safonau.⁴⁷

Gellir dadlau mai un o'r problemau mwyaf arwyddocaol i'r Grŵp Llywio oedd strwythur y system dribiwnlysoedd. Maent yn edrych â chenfigen ar y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig gan ei fod yn gallu darparu gwasanaeth mwy effeithlon a rhesymegol drwy rannu lleoliadau, dyrannu barnwyr⁴⁸ a darparu dulliau gwell ar gyfer

⁴² Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [53].

⁴³ *ibid* [53].

⁴⁴ *ibid* [53].

⁴⁵ *ibid* [55].

⁴⁶ *ibid* [59].

⁴⁷ *ibid* [60]-[61].

⁴⁸ 'cross-ticketing'.

adborth.⁴⁹

Sylfaen y trafferthion hynny oedd bod tribiwnlysoedd yr Alban yn ‘ynysig’.⁵⁰ Golyga hynny bod diffyg cysondeb yn arwain at aneffeithlonrwydd wrth ystyried materion megis hyfforddiant, systemau TG, lleoliadau ar gyfer gwrandawiaidau, rheolau gweithdrefnol a datblygiad y gyfraith weinyddol yn fwy cyffredinol.⁵¹ Yn ogystal, nid oedd yr amrywiaeth mewn strwythurau tribiwnlysoedd yn cynnig gwerth am arian i drethdalwyr.⁵²

There are many overlaps as well as inconsistencies between the various structures, and economies of scale could be achieved by greater co-ordination between the various administrations. The Tribunals Service is intended to address these issues, but the additional complexities in Scotland suggest that something more is required north of the border.⁵³

2.5 Opsiynau'r Grŵp Llywio

Yn sgil hynny gosododd y Grŵp Llywio gynigion ar gyfer y ffordd ymlaen. Roedd hyn yn ymestyn rhwng sefydlu cydweithio gwell rhwng y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd â'r tribiwnlysoedd Albanaidd hyd at sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Albanaidd ar gyfer yr holl dribiwnlysoedd oedd ag awdurdodaeth yn yr Alban gan gynnwys y rhai Prydeinig.⁵⁴

Fel rhan o'r Papur Gwyn, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, nododd llywodraeth Prydain fwriad i adolygu sefyllfa tribiwnlysoedd yr Alban, ar y cyd â Llywodraeth yr Alban, yn sgil y diwygiadau yr oeddent wedi eu cyhoeddi.⁵⁵ Yn dilyn hynny, cytunwyd ar goncordat rhwng Gweinidogion yr Alban a'r Ysgrifennydd Gwladol dros Faterion Cyfansoddiadol (ar y pryd) er mwyn hybu cydweithio a chyfathrebu.⁵⁶ Yn ogystal, ers 2005, roedd Fforwm Tribiwnlysoedd Albanaidd yn cynnal cyfarfodydd rhwng y tribiwnlysoedd datganoledig a'r rhai Prydeinig yn yr Alban.⁵⁷ Felly, roedd cynsail ar gyfer cydweithio rhwng tribiwnlysoedd

⁴⁹ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [65].

⁵⁰ *ibid* [66].

⁵¹ *ibid* [66]-[69].

⁵² *ibid* [70].

⁵³ *ibid* [70].

⁵⁴ *ibid* [74].

⁵⁵ Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (Gorffennaf 2004, Cm.6243) [6.10].

⁵⁶ Concordat Between The Scottish Executive And The Department For Constitutional Affairs (July 21, 2005) Annex A, <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/07/sedcaconcord>> cyrchwyd 13 Mawrth 2015.

⁵⁷ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [76].

Prydeinig a thriwlynlysoedd Albanaidd a rhwng llywodraeth Prydain a'r Alban hefyd wrth gefnogi triwlynlysoedd yn yr Alban.⁵⁸

Fodd bynnag, nid oedd y Grŵp Llywio o'r fam y byddai cryfhau'r strwythur cydweithio hwn yn ateb y gofidion ynglŷn â'r system Albanaidd.⁵⁹ Er enghraifft, ni fyddai hynny'n cryfhau annibyniaeth y triwlynlysoedd oddi wrth y llywodraeth a byddai dal angen system benodi annibynnol ar gyfer yr Alban.⁶⁰ Yn ogystal, nid oedd sicrwydd y byddai hyfforddiant cyson ar gael i driwlynlysoedd yr Alban.⁶¹ Ar y llaw arall, byddai rhai manteision ar gyfer creu system resymegol gan y byddai defnydd gwell o adnoddau a chyfleusterau yn gallu cael eu gwneud drwy gryfhau'r cytundebau anffurfiol oedd eisoes ar waith.⁶² Yn ogystal, yr opsiwn yma fyddai'r un cyflymaf a rhataf i'w ystyried.⁶³

Moreover, it is likely that there would continue to be confusion between devolved and non-devolved jurisdictions, and it must also be asked whether retaining the existing separate secretariats for Scottish tribunals would be cost efficient and represent value for money.⁶⁴

Yr opsiwn nesaf oedd rhoi'r holl driwlynlysoedd Albanaidd o fewn y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Brydeinig.⁶⁵ Byddai hynny'n gwella statws annibyniaeth y triwlynlysoedd gan y byddent yn cael eu gweinyddu gan gorff allanol yn hytrach na'r llywodraeth.⁶⁶ Yn ogystal, byddai modd cynnig rhaglen o hyfforddiant gwell ar gyfer triwlynlysoedd yr Alban i gyd.⁶⁷ Fodd bynnag, mae'r Grŵp yn cydnabod bod yna broblemau ymarferol gyda'r opsiwn hwn wrth geisio sefydlu system resymegol.

Given the overall size of the Tribunals Service, and of the 'North' region within which Scotland sits, it could be difficult to develop a system of tribunals appropriate for a distinct jurisdiction with the unique geographical challenges of a sizeable rural and island population.⁶⁸

Mae'r Grŵp hefyd yn nodi problemau ar sail gyfansoddiadol ac yn sgil bod awdurdodaeth ar wahân yn yr Alban. Er enghraifft, gall problemau godi os oes corff

⁵⁸ ibid [78].

⁵⁹ ibid [79].

⁶⁰ ibid [79]-[80].

⁶¹ ibid [80].

⁶² ibid [84].

⁶³ ibid [84].

⁶⁴ ibid [84].

⁶⁵ ibid [85].

⁶⁶ ibid [86].

⁶⁷ ibid [88].

⁶⁸ ibid [89].

Prydeinig, fel y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd, â chyfrifoldebau dros faterion datganoledig.⁶⁹ Fodd bynnag, yn bennaf, ‘ni fyddai’n gwneud synnwyr’ yn ôl y Grŵp, i agweddau o’r system gyfreithiol gael eu gweinyddu gan Gymru a Lloegr gan fod system gyfreithiol yr Alban, ar y cyfan, wedi’i ddatganoli.⁷⁰

It is clearly inconsistent with the concept of devolution to devolve responsibilities to the Scottish Parliament on one hand, while centralising administration at a GB level on the other, making accountability for performance to the Scottish Government very difficult.⁷¹

Yr opsiwn nesaf oedd sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban a fyddai’n gallu gweinyddu tribiwnlysoedd datganoledig yr Alban.⁷² Ystyriwyd lleoli gwasanaeth o’r math hwn yng Nghyfarwyddiaeth Gyfiawnder Llywodraeth yr Alban ond penderfynwyd yn erbyn hynny gan na fyddai’n darparu annibyniaeth ddigonol oddi wrth y llywodraeth er bod gweinyddu’r tribiwnlysoedd unigol ar wahân i’r adrannau perthnasol.

It could be argued that the Scottish Government Justice Directorate would be the most suitable place for such a body, rather than responsibilities and personnel being spread across various Scottish Government directorates. However, this would not satisfy the core principle of independence central to Leggatt’s view. While policy responsibility for Scottish tribunals would remain with the Scottish Government, their administration would need to be entirely independent of the Scottish Government.⁷³

Yr ail leoliad posib oedd fel rhan o Wasanaeth Llysoedd yr Alban.⁷⁴ Byddai hynny’n ateb addas o ran annibyniaeth y tribiwnlysoedd ac er mwyn darparu cefnogaeth ar gyfer gweinyddu, hyfforddiant a lleoliadau.⁷⁵ Er hynny, byddai dal angen ystyried sefydlu ffordd annibynnol ac addas o benodi aelodau tribiwnlysoedd a gwneud yn siŵr bod yr hyfforddiant yn effeithiol gan gynnwys cadw cysylltiadau â’r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd ar gyfer hynny.⁷⁶

Fodd bynnag, byddai heriau wedi bod i’r Gwasanaeth Llysoedd ymgymryd â’r cyfrifoldebau hynny ar y pryd gan eu bod ar fin cymryd cyfrifoldeb pellach yn dilyn adolygiad o lysoedd sifil yn yr Alban. O ganlyniad, byddai angen trafodaethau helaeth

⁶⁹ ibid [90].

⁷⁰ ibid [91].

⁷¹ ibid [91].

⁷² ibid [92].

⁷³ ibid [93].

⁷⁴ ibid [94].

⁷⁵ ibid [94].

⁷⁶ ibid [96].

cyn y gellir gosod y tribiwnlysoedd yng Ngwasanaeth Llysoedd yr Alban.⁷⁷ Byddai hefyd anghysondebau yn parhau rhwng tribiwnlysoedd datganoledig a'r tribiwnlysoedd Prydeinig sy'n gweithredu yn yr Alban.⁷⁸ I'r perwyl hwnnw, byddai cadw perthynas agos â'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yn bwysig er mwyn cadw cysondeb â'r tribiwnlysoedd Prydeinig hynny.⁷⁹

Yr opsiwn olaf, neu'r pumed opsiwn fel yr adwaenir yn aml, oedd sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban a fyddai'n cynnwys pob tribiwnlys sydd ag awdurdodaeth yn yr Alban, sef y rhai datganoledig a Phrydeinig.⁸⁰ Yn debyg i'r opsiwn blaenorol byddai hyn yn sicrhau annibyniaeth y tribiwnlysoedd ond byddai angen sefydlu dull benodi annibynnol ac ystyried hyfforddiant petai dim perthynas â'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig.⁸¹

Yn ôl y Grŵp Llywio, mae sail gref i'r opsiwn hwn gan fod cyfiawnder sifil a troseddol wedi eu datganoli bron yn llwyr.⁸² Gwelir bod y Grŵp Llywio yn rhoi cryn dipyn o bwyslais ar awdurdodaeth yr Alban fel cyfiawnhad ar gyfer datganoli'r system dribiwnlysoedd ymhellach.

At present, non-devolved tribunals deliver justice to users in Scotland, often applying Scots law, but are administered by a UK body. This is inconsistent with the position in relation to the Scottish courts, which are of course administered in Scotland. It could be argued that GB tribunals are primarily tasked with applying law in reserved areas, and should therefore be reserved. Yet the Scottish courts also apply and interpret UK laws every day, and it is accepted that they are entirely Scottish.⁸³

Yn sgil hynny, mae cyfiawnhad dros ddatganoli pellach i'r Alban gan bod awdurdodaeth gref eisoes yn bodoli. Mae hyn hefyd yn nodyn arwyddocaol wrth ystyried ystyr awdurdodaeth yn ehangach gan fod y Grŵp Llywio yn glir nad oes perthynas angenrheidiol rhwng ffynhonnell y gyfraith a'r corff sy'n datgan y gyfraith. Yn sgil hynny, nid oes amheuaeth bod y llys yn sefydliad Albanaid boed yn cymhwys cyfraith Albanaid yn unig neu gyfraith Brydeinig. O ganlyniad, y sefydliad a'r strwythurau sy'n cefnogi hynny sy'n bwysig yn y cyd-destun hwn ac fe ellir

⁷⁷ *ibid* [94]-[95].

⁷⁸ *ibid* [97].

⁷⁹ *ibid* [97].

⁸⁰ *ibid* [98].

⁸¹ *ibid* [103]; AJTC Scottish Committee Discussion Paper 2010 (n 38) [4.2].

⁸² Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [98].

⁸³ *ibid* [99].

cyfiawnhau hynny mewn perthynas â thriwlynlysoedd llawn cystal â'r llysoedd.

Er mwyn cadw cydlynid y system gyfreithiol Albanaidd mae'n 'resymegol', yn ôl Leggatt, mai Gweinidogion yr Alban ddylai fod yn gyfrifol am gyfiawnder drwy driwlynlysoedd fel ag y maent am gyfiawnder sifil drwy'r llysoedd.⁸⁴ Noda'r Grŵp Llywio bod y Concordat a gytunwyd arni â Llywodraeth Prydain hefyd yn cydnabod bod posibilrwydd y gall Gweinidogion yr Alban fod eisiau creu system unedig ar gyfer holl driwlynlysoedd yr Alban yn y dyfodol yn dilyn cytundeb â'r Arglwydd Ganghellor.⁸⁵ Byddai symud i system sy'n uno'r sefydliadau Albanaidd yn sicrhau cydlyniant wrth weinyddu cyfiawnder a chaniatáu i driwlynlysoedd gael eu hystyried fel rhan lawn o bolisi cyfiawnder sifil yn yr Alban.⁸⁶ Yn ei dro, byddai creu strwythur sefydlog i'r triwlynlysoedd datganoledig yn rhoi lle i ddatganoli triwlynlysoedd pellach yn y dyfodol.

Rhoddodd y Grŵp Llywio ystyriaeth i ddyfodol y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd, a Phwyllgor yr Alban yn arbennig, petai datganoli pellach yn digwydd a petai rhai o'r opsiynau a osodwyd ganddynt yn cael eu gweithredu.⁸⁷ Petai opsiynau mwy radical yn cael eu hystyried, fel gwahanu'r strwythurau yn llwyr, roedd amheuaeth ynglŷn ag effeithiolrwydd y Cyngor ar gyfer yr Alban. Un cynnig fyddai sefydlu Cyngor llawn ar gyfer yr Alban gyda chyfrifoldebau i oruchwylio maes cyfiawnder gweinyddol yn gyflawn, boed wedi eu datganoli neu beidio.⁸⁸ Er manteision hynny, roedd cryn amheuaeth ynglŷn â pha mor effeithiol y gall corff o'r fath fod. Er enghraifft, byddai angen deddfwriaeth sylfaenol gan y DU i'w sefydlu a gallai hynny gymryd amser hir.⁸⁹ Hefyd, tra byddai triwlynlysoedd Prydeinig yn gweithredu yn yr Alban, byddai angen cadw perthynas agos â'r Cyngor ar gyfer Cymru a Lloegr ac felly roedd amheuaeth os byddai unrhyw werth sefydlu corff o'r newydd.⁹⁰ Er hynny, petai'r opsiynau olaf yn cael eu dilyn yna byddai angen corff i oruchwylio'r triwlynlysoedd a chyfiawnder gweinyddol yn yr Alban a byddai hynny'n gyfle i ail-ystyried gorchwyl a

⁸⁴ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001) [11.21]; Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [100].

⁸⁵ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [101]; Concordat (n 56) Annex A.

⁸⁶ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [104].

⁸⁷ *ibid* [106], Er enghraifft, petai'r Gwasanaeth Tribiwnlys Brydeinig yn cymryd mwy o gyfrifoldebau dros yr Alban byddai angen i'r Cyngor barhau'n gryf o ran cynrychioli'r Alban.

⁸⁸ Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [108].

⁸⁹ *ibid* [109].

⁹⁰ *ibid* [109].

chyfrifoldebau corff newydd.⁹¹

3. Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol 2009

Mae'r adroddiad hwn yn adeiladu ar waith blaenorol y Grŵp Llywio ac yn ystyried 'holl agweddau' o gyfiawnder gweinyddol o safbwynt llawer mwy cynhwysfawr.⁹² Mae'r adroddiad yn gwerthuso cyfiawnder gweinyddol yn yr Alban yng nghyd-destun tri amcan; sicrhau penderfyniadau cywir ar y cyfle cyntaf; darparu dulliau gwneud iawn effeithiol; a dysgu o gamgymeriadau gan wella penderfyniadau gwreiddiol.⁹³ Caiff ystyriaeth benodol ei roi i ddulliau o ddatrys anghydfod a gwneud iawn ac roedd tribiwnlysoedd yn rhan o'r ystyriaeth honno.⁹⁴

Daeth y Grŵp Llywio i'r casgliad y gellir gwneud 'addasiadau sylweddol' i swyddogaethau gwahanol ddulliau o ddatrys anghydfod a sut y dylent weithredu gyda'i gilydd.⁹⁵ Er enghraifft, maent yn gwahaniaethu rhwng anghydfodau sy'n ymwneud â hawliau cyfreithiol a rhai sydd ddim gan nodi y dylai dull barnwrol fod ar gael yn y pendraw ar gyfer anghydfodau cyfreithiol ond nid o reidrwydd ar gyfer y gweddi.⁹⁶ Mae hynny'n amlygu'r ystyriaeth rhwng dulliau mewnol ac allanol o gyfiawnder gweinyddol a darganfod y man addas i osod penderfyniadau penodol. Yn ogystal, maent eisiau bod yn glir ynglŷn â pha dull barnwrol fyddai fwyaf priodol; y llys neu dribiwnlys.

Currently, there are two systems of remedies which are judicial in character: courts and tribunals. However, there is little point in maintaining separate systems of courts and tribunals if they do not offer different models of adjudication. Therefore, it should be made a clear goal of policy to encourage tribunals to be thoroughly inquisitorial in their approach in order better to assist citizens.⁹⁷

Maent yn ystyried mantais tribiwnlysoedd yn hytrach na llysoedd ar gyfer caniatáu i'r dinesydd gyflwyno achosion eu hunain, arbenigedd y tribiwnlys a chymesuredd.⁹⁸ Yn fwy penodol roedd rhai materion angen sylw brys yn yr Alban megis trefniadaeth y tribiwnlysoedd yng nghyd-destun annibyniaeth, penodiadau, gweithdrefnau,

⁹¹ *ibid* [110]-[111]; AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [2.29].

⁹² Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) i.

⁹³ *ibid* [5.1].

⁹⁴ *ibid* vi.

⁹⁵ *ibid* vi.

⁹⁶ *ibid* vi.

⁹⁷ *ibid* vi.

⁹⁸ *ibid* vi.

hyfforddiant a chefnogaeth weinyddol.⁹⁹ Yn arbennig, pwysleisiwyd y dylid ystyried yn ofalus sefydlu gwasanaeth tribiwnlysoedd unedig i'r Alban, sy'n cynnwys tribiwnlysoedd Albanaidd a Phrydeinig gan ail-bwysleisio pumed opsiwn adroddiad gwreiddiol y Grŵp Llywio.¹⁰⁰

Cyn gwerthuso dulliau gwneud iawn yn yr Alban, maent yn ystyried priodoleddau dulliau o'r fath er mwyn eu cydbwysu rhwng safbwynt y dinesydd a'r llywodraeth.¹⁰¹ Yn sgil hynny, mae'r Grŵp Llywio yn cynnig sawl nodwedd er mwyn gwerthuso dulliau gwneud iawn megis; y tebygolrwydd o ddod i ddyfarniad priodol (hynny yw, cywiro camgymeriadau a chadarnhau penderfyniadau cadarn); didueddrwydd ac annibyniaeth; gweithdrefnau teg; cyflymder; cost; a hygyrchedd.¹⁰²

Ar y cyfan, roedd y Grŵp Llywio o'r farn bod tribiwnlysoedd yn 'sgorio'n uchel' yn nhermau'r nodweddion hynny.¹⁰³ Gwelwyd natur ymchwiliol tribiwnlysoedd fel mantais i ddod i ddyfarniad priodol.¹⁰⁴ Yn arwyddocaol, ni amlygwyd pryder ynglŷn â didueddrwydd tribiwnlysoedd yn gyffredinol ond roedd diffygion ynglŷn ag annibyniaeth yn enwedig yn y tribiwnlysoedd datganoledig gan fod cefnogaeth weinyddol y tribiwnlysoedd yn cael eu darparu gan adrannau'r llywodraeth.¹⁰⁵

Fel yng ngweddill y Deyrnas Unedig mae'r drafodaeth ynglŷn â pherthynas y llysoedd a thribiwnlysoedd wedi bod yn destun trafodaeth yn yr Alban. Amcangyfrodd y Grŵp Llywio bod tribiwnlysoedd yn yr Alban yn ymdrin â thua 50,000 o achosion y flwyddyn ar y pryd.¹⁰⁶ Roeddent yn cydnabod a chroesawu'r safbwynt traddodiadol bod tribiwnlysoedd yn cynnig manteision o ran cost, cyflymder, anffurfioldeb ac arbenigedd ond ar yr un llaw yn nodi bod y rhain yn nodweddion i'w croesawu mewn unrhyw system o ddatrys anghydfod.¹⁰⁷ Gwahaniaeth arall, o gymharu â'r llysoedd, yw natur ymchwiliol gweithdrefnau tribiwnlysoedd.¹⁰⁸

Fodd bynnag, nid oedd hynny'n egluro pam bod awdurdodaeth yn cael ei roi i

⁹⁹ *ibid* vi-vii.

¹⁰⁰ *ibid* vii.

¹⁰¹ *ibid* [7.28].

¹⁰² *ibid* [7.29], iv.

¹⁰³ *ibid* [7.60].

¹⁰⁴ *ibid* [7.61].

¹⁰⁵ *ibid* [7.63].

¹⁰⁶ *ibid* [6.41].

¹⁰⁷ *ibid* [7.104].

¹⁰⁸ *ibid* [6.40].

dribiwnlys yn hytrach na llys.¹⁰⁹ Er enghraifft, yn y mwyafrif o sefyllfaoedd nid yw'r dinesydd wedi ei gyfyngu i apeliadau ar bwynt o gyfraith yn unig. Felly, mae modd herio teilyngdod y penderfyniad yn ogystal â'i gyfreithlondeb.¹¹⁰ Felly, mae gwahaniaethau mwy sylfaenol, yn debyg i'r ddadl a wnaed gan Cane ynglŷn ag edrych yn ddyfnach i'r berthynas rhwng y ddau sefydliad.¹¹¹

Roedd y Grŵp Llywio yn awyddus i fynd mwy i wraidd y gwahaniaeth hwn drwy ystyried, yn gyntaf, pa anghydfodau sydd angen rhwymediau barnwrol ac, yn ail, os oes angen mwy nag un model barnwrol.¹¹²

We should then decide whether it is appropriate to have more than one model of adjudication (for example, a formal/adversarial model and an informal/inquisitorial model as discussed below). If it is felt appropriate to have two different models of adjudication, we should then decide how to allocate grievances as between the two models.¹¹³

Yn gyffredinol, maent o'r farn y dylai rhwymedi farnwrol fod ar gael ymhob anghydfod sy'n ymwneud â hawliau cyfreithiol; sef corff annibynnol a diduedd sy'n gwneud penderfyniadau rhwymedig.¹¹⁴ Mae hynny'n adlewyrchu gofynion Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

Aiff y Grŵp Llywio ymhellach drwy werthuso'r gwahaniaeth rhwng tribiwnlysoedd a llysoedd o ran y math o gyfiawnder y maent yn eu darparu.

By and large, courts offer a more formal and adversarial approach and tribunals a less formal, more inquisitorial approach with the result that tribunal adjudication tends to be quicker and cheaper and (in theory) more accessible to citizens. Tribunals also often include members with special expertise in the relevant subject area.¹¹⁵

Felly, cryfder cadw'r gwahaniaeth rhwng modelau barnwrol yw cadw manteision y system dribiwnlysoedd a'r fantais bod modd i ddinasyddion gyflwyno achosion eu hunain o flaen tribiwnlysoedd.¹¹⁶ Er eu bod yn cydnabod bod lle i gyflwyno elfennau mwy ymchwiliol i'r llysoedd byddai'n fwy realistig yn eu barn nhw i gael sefydliadau

¹⁰⁹ *ibid* [7.104].

¹¹⁰ *ibid* [6.39] "In other words, on appeal to a tribunal, one can normally challenge a decision not only on the basis that it is unlawful, but also on the basis that it is lawful but nonetheless 'wrong.'"

¹¹¹ Peter Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication* (Hart, 2010) 271.

¹¹² Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [8.25].

¹¹³ *ibid* [8.25].

¹¹⁴ *ibid* [8.26].

¹¹⁵ *ibid* [8.27].

¹¹⁶ *ibid* [8.28].

ar wahân ar gyfer gwahanol fathau o ddyfarnu.¹¹⁷ Mae'r arbenigedd a gynigir gan driwlynsoedd hefyd yn fantais.¹¹⁸

Ar y cyfan, mae'r berthynas agosach hynny rhwng y ddau sefydliad wedi cael cydnabyddiaeth gan y Llywodraeth yn ogystal:

The character of tribunals has changed over recent decades: they are no longer considered to be administrative bodies but are now rightly perceived to be an integral part of the judicial system.¹¹⁹

Mae hynny'n dangos bod nodweddion annibyniaeth farnwrol a didueddrwydd yr un mor berthnasol i'r triwlynsoedd os ydynt yn cael eu hystyried fel cyrff cyffelyb. Er hynny, roedd y Grŵp Llywio yn awyddus i gadw'r gwahaniaeth rhyngddynt.

O ganlyniad, mae'r Grŵp Llywio yn nodi mai'r meini prawf ar gyfer penderfynu rhoi awdurdodaeth i driwlynys yw; pwysigrwydd i ddefnyddwyr allu cyflwyno achos eu hunain; pwysigrwydd cael gwybodaeth arbenigol am y materion ffeithiol neu bolisi; pwysigrwydd cael arbenigedd ynglŷn â'r gyfraith berthnasol; a chymesuredd.¹²⁰ Byddai'r meini prawf hyn yn golygu bod y rhan fwyaf o faterion sy'n mynd i driwlynys yn parhau ond byddai hefyd yn estyn triwlynsoedd dros rai meysydd ble nad oedd hawl apelio ar y pryd a byddai modd trosglwyddo rhai materion o'r llysoedd i driwlynsoedd.¹²¹ Roedd hyn eisoes yn cael ei ystyried fel rhan o Adolygiad Llysoedd Sifil yr Alban.¹²²

So, it appears that the idea of developing informal/inquisitorial adjudication as an alternative to formal/adversarial adjudication is being considered both in the context of civil court reform and tribunal reform, and this raises the possibility that there might be a tribunal-type body (whether called a tribunal or a court) offering informal justice across the public/private divide.¹²³

Felly, penderfynodd y Grŵp Llywio ar ymdriniaeth ganolradd oedd yn cadw'r sefydliadau oedd eisoes yn bodoli ond yn gwneud addasiadau sylweddol i'w swyddogaethau a'r ffordd yr oeddent yn gweithredu.¹²⁴ Yn eu barn nhw roedd hyn yn caniatáu 'diwygiadau sylweddol' ond heb fod yn 'or-uchelgeisiol'. Yn ogystal, roedd yr

¹¹⁷ *ibid* [8.28].

¹¹⁸ *ibid* [8.29].

¹¹⁹ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) 1 (Ministerial Foreword).

¹²⁰ Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [8.30].

¹²¹ *ibid* [8.31].

¹²² *ibid* [8.31].

¹²³ *ibid* [8.31]; yn debyg i adran 20 Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

¹²⁴ Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [8.22].

ymdriniaeth hon yn gyson â'r diwygiadau yng ngweddill Prydain o ran y tribiwnlysoedd.¹²⁵

I raddau, mae Adroddiad 2009 y Grŵp Llywio yn ategu'r hyn a gasglwyd yn dilyn adroddiad cyntaf y Grŵp Llywio yn 2008. Hynny yw, nad oedd tribiwnlysoedd yr Alban yn cyrraedd yr egwyddorion a osodwyd gan Leggatt, yn arbennig o ran annibyniaeth.¹²⁶ Gwelwyd diffyg annibyniaeth yn arbennig yn y system benodi ac amodau gwaith; yn y modd yr oedd tribiwnlysoedd yn cael eu hariannu gan y Llywodraeth; a'r lleoliadau a ddefnyddiwyd gan y tribiwnlysoedd.¹²⁷ Roedd hefyd diffygion yn hyfforddiant a gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd.¹²⁸

Mae'n glir bod y diwygiadau i dribiwnlysoedd Prydeinig yn rhan bwysig o'r cyd-destun yn yr Alban. Un gwahaniaeth o bwys yw na fyddai haen uwch o dribiwnlysoedd yn yr Alban ar gyfer apeliadau gan olygu bod apeliadau yn yr Alban yn parhau i fynd yn uniongyrchol i'r llysoedd.¹²⁹ O ganlyniad cwestiwn pwysig i'r Grŵp Llywio oedd a oedd angen rhesymoli'r tribiwnlysoedd i system debyg i'r un Brydeinig.¹³⁰ Nododd yr adroddiad sawl rheswm i gymryd gofal dros newid o'r fath. Yn gyntaf, nid oedd tystiolaeth bod y system ddiwygiedig ym Mhrydain wedi creu llawer o wahaniaeth wrth ddynodi a dosbarthu barnwyr mewn modd mwy hyblyg.¹³¹ Yn ail, roedd yn debygol mai nifer bychan o achosion a fyddai'n cael eu hapelio ac ni fyddai hynny'n cyfiawnhau haen newydd.¹³² Yn olaf, byddai haen ychwanegol yn gwneud y system yn fwy cymhleth i ddefnyddwyr.¹³³ Er y problemau hynny, roedd y Grŵp Llywio yn parhau'n glir bod lle i resymoli sawl agwedd o'r strwythur dribiwnlysoedd heb fynd cyn belled a chreu haen o'r newydd.¹³⁴

Roedd annibyniaeth yn bryder penodol ac argymhellodd yr adroddiad ddiogelu annibyniaeth tribiwnlysoedd yr Alban yn statudol.¹³⁵ Yn ogystal, awgrymwyd y gellir cyfuno cyfrifoldeb dros ddatblygu polisi a chyllido tribiwnlysoedd yng

¹²⁵ *ibid* [8.23].

¹²⁶ *ibid* [8.39].

¹²⁷ *ibid* [8.39].

¹²⁸ *ibid* [8.39].

¹²⁹ *ibid* [8.44].

¹³⁰ *ibid* [8.44].

¹³¹ *ibid* [8.45].

¹³² *ibid* [8.45].

¹³³ *ibid* [8.45].

¹³⁴ *ibid* [8.46].

¹³⁵ *ibid* [8.48].

Nghyfarwyddiaeth Gyfiawnder Llywodraeth yr Alban.¹³⁶ Awgrymwyd y gellir hefyd cryfhau annibyniaeth drwy wella'r system benodi drwy ystyried rhoi cyfrifoldeb ar Fwrdd Penodiadau Barnwrol yr Alban dros driwlynsoedd hefyd.¹³⁷ Byddai hynny hefyd yn gwella'r cysondeb rhwng triwlynsoedd dros amodau penodi a lefel y tâl.¹³⁸

Gwelodd y Grŵp fanteision dros gefnogi pumed opsiwn adroddiad 2008 ar gyfer cefnogaeth weinyddol ar gyfer triwlynsoedd drwy sefydlu Gwasanaeth Triwlynsoedd yr Alban ar gyfer triwlynsoedd datganoledig a Phrydeinig.¹³⁹ Y manteision o wneud hynny oedd y byddai'n gweddu'n dda gyda'r strwythur cyfansoddiadol a'r system gyfreithiol ar wahân; byddai'n haws cydlynu gweinyddiaeth y triwlynsoedd yn yr Alban; a byddai'n caniatáu cydlynu polisi ar gyfer cyfiawnder gweinyddol ar y cyd â pholisi cyfiawnder sifil yn yr Alban.¹⁴⁰ Yn ei dro, byddai hynny'n rhoi llawer mwy o gyfleoedd ar gyfer gwella effeithlonrwydd gweinyddol o ran lleoliadau, staff a chefnogaeth.¹⁴¹

Rhagwelwyd anfantais pe na bai gan driwlynsoedd yr Alban hygyrchedd at adnoddau triwlynsoedd Prydeinig megis lleoliadau a hyfforddiant. Er hynny, rhagdybiwyd y byddai modd cydweithio gyda'r Gwasanaeth Triwlynsoedd Prydeinig yn arbennig o ran hyfforddiant.¹⁴² Roeddent hefyd o'r farn y byddai modd cydweithio â'r llysoedd ar gyfer hyfforddiant cyffredinol a drwy ddatblygu hyfforddiant arbenigol ar gyfer triwlynsoedd er mwyn hybu agweddau ymchwilol ac anffurfiol.¹⁴³

Rhoddodd y Grŵp Llywio ystyriaeth rhwng sefydlu gwasanaeth triwlynsoedd newydd neu ehangu swyddogaethau Gwasanaeth Llysoedd yr Alban i gynnwys triwlynsoedd.¹⁴⁴ Er hynny, ni chynigiodd yr adroddiad ateb i'r cwestiwn hwn ond awgrymwyd y byddai angen ystyried hynny yn dilyn Adolygiad Llysoedd Sifil yr Alban.¹⁴⁵ Roeddent hefyd yn glir, petai'r Gwasanaeth Llysoedd yn cymryd y cyfrifoldeb, bod angen gwerthfawrogi elfennau gwahanol gyfiawnder drwy driwlynlys

¹³⁶ *ibid* [8.48]; Er bod y Grŵp Llywio yn wreiddiol yn 2008 wedi nodi y byddai hynny'n amhriodol.

¹³⁷ Consumer Focus Scotland 2009 (n 1) [8.49].

¹³⁸ *ibid* [8.49].

¹³⁹ *ibid* [8.50].

¹⁴⁰ *ibid* [8.50].

¹⁴¹ *ibid* [8.50].

¹⁴² *ibid* [8.51].

¹⁴³ *ibid* [8.54]-[8.55].

¹⁴⁴ *ibid* [8.52].

¹⁴⁵ *ibid* [8.52].

megis yr elfen ymchwiliol.¹⁴⁶

Awgrymodd y Grŵp Llywio elfennau eraill oedd angen ystyriaeth bellach wrth ddiwygio'r system driwiwnlysoedd yn yr Alban hefyd. Er enghraifft, roedd angen diweddarau a diwygio rheolau gweithdrefnol ar gyfer triwiwnlysoedd datganoledig.¹⁴⁷ Maent yn agor y drws ar gyfer trafodaeth llawer ehangach gan osod ystyriaethau mwy sylfaenol megis os oes angen gwrandawiadau i bob achos, oes angen aelodau asgell a sut ellir cyfuno dulliau amgen o ddatrys anghydfodau.¹⁴⁸

Drwy adroddiad y Grŵp yn 2008 ac yna'r adroddiad mwy cynhwysfawr o gyfiawnder gweinyddol yn 2009 llwyddodd y Grŵp Llywio rhoi ystyriaeth fanwl i ddatblygiad y triwiwnlysoedd datganoledig yng nghyd-destun cyfiawnder gweinyddol yn gyffredinol a datblygiadau i system gyfreithiol yr Alban yn ehangach. Roedd hynny'n gosod y sail ar gyfer diwygio'r system ac fe gymerwyd hynny ymlaen gan Bwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwiwnlysoedd yn dilyn hynny.

4. Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future

Gyda sefydlu Pwyllgor yr Alban o Gyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwiwnlysoedd Prydain (CCGT) rhoddwyd cyfrifoldeb dros ymchwilio a chynnig diwygiadau i gyfraith weinyddol, a thriwiwnlysoedd yn benodol, yn nwylo pwyllgor statudol a sefydlog.

Yn y cyfamser, roedd Llywodraeth yr Alban eisoes yn cynllunio ar gyfer datblygu strwythur y triwiwnlysoedd.¹⁴⁹ Ym Medi 2010, cyhoeddwyd y bwriad i greu Gwasanaeth Triwiwnlysoedd yr Alban fel uned weithredol o fewn Llywodraeth yr Alban.¹⁵⁰ Erbyn Rhagfyr 2010, roedd y Gwasanaeth hwn yn gyfrifol am weinyddu chwe thriwiwnlys, yn ogystal â threfnu penodiadau barnwrol, tâl barnwrol, rheoli cyllidebau a monitro perfformiad.¹⁵¹ Arweiniodd hyn at arbediad cyllid o tua £1M, yn ôl Llywodraeth yr Alban, gydag arbedion pellach yn bosib drwy gydweithio pellach rhwng arweinwyr barnwrol a gweithdrefnau mwy effeithlon.¹⁵² Bwriad y Llywodraeth

¹⁴⁶ *ibid* [8.53].

¹⁴⁷ *ibid* [8.56].

¹⁴⁸ *ibid* [8.57].

¹⁴⁹ AJTC Discussion Paper 2010 [4.4].

¹⁵⁰ AJTC Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [2.10].

¹⁵¹ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.21]-[3.22], Y triwiwnlysoedd hyn oedd yr Additional Support Needs Tribunal for Scotland, Mental Health Tribunal for Scotland, Pensions Appeal Tribunals for Scotland, Scottish Charity Appeals Panel, Lands Tribunal for Scotland a'r Private Rented Housing Panel.

¹⁵² Scottish Government Consultation (n 13) [3.28].

oedd trosglwyddo tribiwnlysoedd eraill i'r Gwasanaeth ymhen amser ond byddai hynny'n dibynnu ar sut oedd tribiwnlysoedd unigol yn cael eu gweinyddu ar y pryd a pa mor hawdd fyddai trosglwyddo'r cyfrifoldebau hynny i'r Gwasanaeth newydd.¹⁵³

Cyflwynodd y Pwyllgor ei adroddiad *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future*, yn 2010. Ymgais y Pwyllgor oedd cynnig cynllun ar gyfer 'creu system dribiwnlysoedd annibynnol, cydlynol a hawdd i ddefnyddwyr yn yr Alban.'¹⁵⁴ Nodwyd mai eu gwaith oedd gosod y cam cyntaf ar gyfer creu system gydlynol yn dilyn gwaith y Grŵp Llywio.¹⁵⁵

Yn sail sicr i hyn oedd system gyfreithiol unigryw'r Alban.¹⁵⁶ Nodwyd y byddai'n 'anomalaid' i weithredu mewn modd nad oedd yn diogelu'r sylfaen hwnnw.¹⁵⁷ Er bod hwn yn fater sylfaenol nid oedd yr holl ymatebwyr yn gytŷn ynglŷn â'i arwyddocad ac awgrymodd rhai bod ystyriaethau uwch nag hynny.

Some respondents dissented, indicating that distinctiveness is not necessary in the reserved areas of law in which they worked or that fitness for purpose and an approach that best serves the needs of users is of greater importance than distinctiveness.¹⁵⁸

Awgrymwyd y byddai ffyrdd eraill ar gael i ddiogelu'r gwahaniaeth hwnnw pe bai angen megis penodi 'Dirprwy Lywydd Uwch Albanaid' a fyddai'n gallu cymryd drosodd fel Llywydd y Tribiwnlysoedd yn yr Alban petai tribiwnlysoedd Prydeinig yn cael eu datganoli.¹⁵⁹

4.1 Strwythur y System Dribiwnlysoedd

Yn rhannol gyfrifol am yr angen am strwythur newydd i dribiwnlysoedd yr Alban oedd bod materion awdurdodaethau'r tribiwnlysoedd yn gwneud y strwythur ar y pryd yn 'ddianghenraid o gymhleth a thameidiog.'¹⁶⁰ Yn sgil hynny, roedd gweledigaeth y Pwyllgor yn adlewyrchu pumed opsiwn y Grŵp Llywio yn eu hadroddiad o 2008; sef uno'r holl dribiwnlysoedd yn yr Alban o fewn un strwythur er mwyn gwella cydlyniant

¹⁵³ AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [4.4]-[4.5].

¹⁵⁴ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [1.1].

¹⁵⁵ AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [1.8].

¹⁵⁶ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.16].

¹⁵⁷ *ibid* [4.15].

¹⁵⁸ *ibid* [4.15].

¹⁵⁹ *ibid* [4.15].

¹⁶⁰ *ibid* [4.53]; AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [6.4].

a'r gwasanaeth i ddefnyddwyr.¹⁶¹

Roedd y gwaith hwn eisoes ar droed, i raddau, gyda sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban yn 2010. Fodd bynnag, roedd gofid, o ran y sgil effaith ar annibyniaeth y system, bod cefnogaeth weinyddol y tribiwnlysoedd yn cael ei ddarparu gan uned o'r llywodraeth.¹⁶²

During the course of our consultations we have not been persuaded that this approach is consistent with the idea of a properly independent tribunal system. We recommend, therefore, that the STS should be a statutory body entirely independent of the Scottish Government and chaired by a Senior President of Scottish Tribunals.¹⁶³

Yn y cyfamser, roedd y Pwyllgor yn fodlon gweld y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd fel Asiantaeth Weinyddol am gyfnod byr, ond yn yr hir dymor byddai angen sefydlu corff statudol annibynnol.¹⁶⁴

Roedd y Pwyllgor yn cydnabod nad oedd uno gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd ei hun yn ddigonol i greu 'system' oherwydd y gwahaniaethau rhyngddynt.¹⁶⁵ Yn hytrach, byddai angen un sefydliad sy'n tynnu'r holl dribiwnlysoedd yn yr Alban at ei gilydd a bod yn ganolbwynt cryf iddynt.¹⁶⁶ Penderfynodd y Pwyllgor y byddai'n werthfawr i ddefnyddwyr gael un fframwaith o dribiwnlysoedd er mwyn 'diogelu'r gwahanol ddull oddi wrth y llysoedd, safoni gweithdrefnau ble mae'n briodol a gwella ymarfer drwy ddarparu cefnogaeth briodol i aelodau'r tribiwnlysoedd'.¹⁶⁷

O ganlyniad, argymhelliad y Pwyllgor oedd sefydlu strwythur mantell¹⁶⁸ fyddai'n dod a thribiwnlysoedd yr Alban o dan arweiniad swydd newydd Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd yr Alban a chorff annibynnol newydd, Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban (GTA).¹⁶⁹ Swyddogaeth yr Uwch Lywydd fyddai darparu arweiniad barnwrol tra byddai GTA yn darparu cefnogaeth weinyddol o dan ofal Prif Weithredwr.¹⁷⁰ Yn dilyn argymhellion Pwyllgor yr Alban o'r CCGT byddai Bwrdd GTA yn gyfrifol am

¹⁶¹ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) 21, [6.1], [Model D]; Scottish Consumer Council 2008 (n 15) [98].

¹⁶² AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.35].

¹⁶³ *ibid* [4.35].

¹⁶⁴ *ibid* [4.35].

¹⁶⁵ *ibid* [4.36], [6.1].

¹⁶⁶ *ibid* [4.36].

¹⁶⁷ *ibid* [4.36].

¹⁶⁸ 'overarching structure'.

¹⁶⁹ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.37].

¹⁷⁰ *ibid* [4.37].

oruchwylio'r gefnogaeth weinyddol gan sicrhau bod adnoddau digonol ar gael i driwlysoedd yr Alban.¹⁷¹ Roeddent hefyd yn cefnogi cadw Fforwm Tribiwnlysoedd yr Alban er mwyn cynrychioli aelodau'r triwlysoedd a sicrhau bod y Bwrdd GTA yn cymryd hynny i sylw.¹⁷² Yn ei dro, byddai gan y Bwrdd gyfrifoldebau dros sicrhau bod uno'r gefnogaeth weinyddol ar gyfer triwlysoedd yr Alban, ac unrhyw driwlysoedd a ddatganolir yn y dyfodol, yn effeithlon.¹⁷³

Yn ôl Pwyllgor yr Alban o'r CCGT dylai'r penodiad yr Uwch Lywydd fod yn un uwch farnwrol gan y byddai'n bennaeth barnwyr triwlysoedd yr Alban ac yn gadeirydd Bwrdd GTA.¹⁷⁴ Dyluniwyd y swydd gyda sawl elfen o gyfrifoldeb oedd yn cwmpasu; cynrychioli'r triwlysoedd i Senedd yr Alban, Gweinidogion yr Alban a'r Arglwydd Lywydd; trefnu a darparu canllawiau, gofal a hyfforddiant i aelodau triwlysoedd; ymchwilio i gwynion ynglŷn ag ymddygiad triwlysoedd; a chadeirio Bwrdd GTA.¹⁷⁵

O fewn y strwythur newydd roedd Pwyllgor yr Alban yn rhagweld y byddai'r triwlysoedd oedd eisoes yn bodoli yn cadw eu hunaniaeth eu hunain ac nid yn cyfuno i greu siambrau fel triwlysoedd Cymru a Lloegr.¹⁷⁶ Byddai Llywyddion y triwlysoedd yn gallu cadw rhai o'u swyddogaethau statudol ac yn gyfrifol am wneud cyfarwyddiadau ymarfer a threfnu gwrandawiadau ar gyfer y triwlyso hwnnw.¹⁷⁷ Er hynny, byddai cyfrifoldeb ar yr Uwch Lywydd er mwyn darparu cyfarwyddiadau cyffredinol ar gyfer pob triwlyso. Yn ogystal, ni fyddai gan y llywyddion unigol swyddogaethau statudol ar gyfer recriwtio nag hyfforddiant.¹⁷⁸ Rhagwelwyd petai rhai o driwlysoedd Prydeinig, megis y triwlyso treth a'r triwlyso mewnfudo a lloches, yn trosglwyddo i awdurdodaeth yr Alban yna byddai modd eu cadw nhw fel triwlysoedd ar eu traed eu hunain hefyd.¹⁷⁹

Yn gyffredinol, ni ddangoswyd llawer o gefnogaeth i ddatblygu strwythur o siambrau yn debyg i Gymru a Lloegr gan fod nifer yr achosion yn annigonol a'r gwahaniaeth

¹⁷¹ *ibid* [4.39]-[4.40]. Byddai hefyd angen aelodau lleyg ar y Bwrdd.

¹⁷² AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.43].

¹⁷³ *ibid* [4.49].

¹⁷⁴ *ibid* [4.38].

¹⁷⁵ *ibid* [4.38].

¹⁷⁶ *ibid* [4.44].

¹⁷⁷ *ibid* [4.45].

¹⁷⁸ *ibid* [4.45], nodwyd y byddai angen ystyriaeth bellach ar gyfer goruchwylio triwlysoedd oedd rhy fach i gael llywydd ar y funud.

¹⁷⁹ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.44] Er y byddai angen ystyried os byddai angen cadw yr Social Entitlement and General Regulatory Chambers fel un neu eu rhannu.

rhwng y tribiwnlysoedd yn rhy amrywiol.¹⁸⁰ Er hynny, nid oedd y Pwyllgor yn hapus gyda'r strwythur ar y pryd er eu bod yn fodlon i'r rhan fwyaf o dribiwnlysoedd gadw eu hunaniaeth ar y cychwyn. Yn hytrach, roedd o'r farn y byddai manteision i grwpio rhai o'r tribiwnlysoedd lleiaf â'i gilydd.¹⁸¹

Er bod y Pwyllgor yn argymhell strwythur eithaf syml drwy'r strwythur mantell a fyddai, yn eu barn nhw, yn debyg i'r system Brydeinig roedd pryder na fyddai rhai tribiwnlysoedd yn addas i'w cynnwys yn y strwythur hwn gan fod diffygion sylfaenol yng nghyd-destun annibyniaeth a chyfeillgarwch i'r defnyddwyr.¹⁸² Roedd hyn yn arbennig o wir ar gyfer y tribiwnlysoedd oedd yn cael eu gweinyddu gan awdurdodau lleol.¹⁸³ Felly, argymhellwyd y dylid adolygu pob tribiwnlys oedd yn gweithredu yn yr Alban er mwyn sicrhau bod eu strwythur a'u dulliau gweithredu yn gymwys ag egwyddorion sylfaenol tribiwnlysoedd ac yn addas i'w cynnwys yn y strwythur newydd.¹⁸⁴

Drwy gadw tribiwnlysoedd unigol ar eu traed eu hunain gyda rhywfaint o hunanreolaeth roedd y Pwyllgor yn awyddus i beidio creu strwythur 'one size fits all.'¹⁸⁵ Er hynny, er mwyn creu system gydlynol roeddent o'r farn bod angen cysoni rhai elfennau ymarferol megis hyfforddiant, arfarnu aelodau, ymdrin â chwynion, gwybodaeth am berfformiad a chyfraniad lleig.¹⁸⁶

Nodwyd yn ymgynghoriad Pwyllgor Albanaidd y CCGT y dylai bod trywydd ar gyfer apeliadau un ai i Uwch Dribiwnlys Albanaidd neu i'r llysoedd.¹⁸⁷ Fodd bynnag, nid oedd pawb yn gytun ynglŷn â sefydlu un trywydd apêl a chafwyd ymateb cymysg i'r drefn apeliadau. Roedd rhai yn cytuno y byddai'n werth rhesymoli'r drefn apeliadau gan fod y drefn gyfredol yn arbennig o gymhleth ar gyfer y tribiwnlysoedd datganoledig.¹⁸⁸ Fodd bynnag, ar y llaw arall, roedd eraill o'r farn na fyddai hynny'n briodol gan fod rhesymau da yn aml pam bod y drefn apeliadau yn wahanol i

¹⁸⁰ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.53].

¹⁸¹ *ibid* [4.53].

¹⁸² *ibid* [4.48].

¹⁸³ *ibid* [4.48].

¹⁸⁴ *ibid* [4.48] Roedd hyn yn wir hefyd ar gyfer tribiwnlysoedd rhwng partion preifat megis yr ETS a'r EAT.

¹⁸⁵ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.50].

¹⁸⁶ *ibid* [4.50].

¹⁸⁷ *ibid* [4.54].

¹⁸⁸ *ibid* [4.57].

dribiwnlysoedd gwahanol ac na fyddai newid hynny o fudd i'r defnyddwyr.¹⁸⁹ Yn ogystal, roedd rhai ymatebwyr yn amheus os byddai gan Uwch Dribiwnlys ddigon o achosion i'w gyfiawnhau.¹⁹⁰

Er yr amheuan hynny, argymhellodd Pwyllgor Albanaidd y CCGT yn 2010 y byddai gan y strwythur newydd yr oeddent yn ei argymhell un trywydd apêl gyffredin o bob tribiwnlys i Uwch Dribiwnlys Albanaidd ar gyfer materion cyfreithiol.¹⁹¹ Yn eu barn nhw byddai sefydlu un trywydd apêl yn hwyluso datblygu arbenigedd ymysg barnwyr, gwneud y broses apeladau yn fwy hygrych i ddefnyddwyr, yn gyflymach na Llys y Sesiwn, symleiddio rheoli achosion a gwneud cynghori defnyddwyr yn haws.¹⁹² Yn ôl rhai o'r ymgynghorwyr:

Some respondents favoured creating a Scottish Upper Tribunal as a means of providing an expert forum that is fast, efficient, accessible and flexible, and whose members are accustomed to an inquisitorial and less formal style of justice.¹⁹³

Roedd y Pwyllgor yn gywir i nodi bod Uwch Dribiwnlys eisoes yn bodoli yn yr Alban; hynny yw, Uwch Dribiwnlys Prydeinig oedd yn ymdrin â materion oedd wedi eu cadw'n ôl megis treth, mewnfudo a lloches, a chyflogaeth.¹⁹⁴ Ar un llaw, gwelodd y Pwyllgor fanteision o fod yn rhan o Uwch Dribiwnlys unedig gan ei fod yn hwyluso datblygiad cyson cyfraith Brydeinig, trefnu hyfforddiant ar y cyd, a gallu defnyddio aelodau tribiwnlysoedd unedig ar gyfer achosion Albanaidd ble roedd nifer rhy fechan o achosion i gyfiawnhau aelodau Albanaidd ar wahân.¹⁹⁵ Er hynny, roedd rhai materion sylfaenol fyddai'n gwneud Uwch Dribiwnlys unedig yn opsiwn afrealistig. Er enghraifft, gydag uno Gwasanaeth Tribiwnlysoedd y DU a Gwasanaeth Llysoedd Ei Mawrhydi nid oedd y Pwyllgor o'r farn y byddai'n 'briodol' i Uwch Dribiwnlys system gyfreithiol Lloegr o dan arweiniad Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr weithredu yn yr Alban.¹⁹⁶ Yn ogystal, nid oeddent o'r farn y byddai hynny'n bosib gyda chynlluniau i ddatganoli cyfrifoldeb dros dribiwnlysoedd wedi eu cadw'n ôl i Weinidogion yr

¹⁸⁹ *ibid* [4.57].

¹⁹⁰ *ibid* [4.58].

¹⁹¹ *ibid* [4.47], [4.59].

¹⁹² *ibid* [4.57].

¹⁹³ *ibid* [4.58].

¹⁹⁴ *ibid* [4.60].

¹⁹⁵ *ibid* [4.61].

¹⁹⁶ *ibid* [4.61].

Alban.¹⁹⁷

Yn ogystal, nid oeddent yn credu y byddai trywydd apeliadau drwy'r llysoedd chwaith yn briodol nac yn addas er budd defnyddwyr y tribiwnlysoedd.¹⁹⁸ O ganlyniad, sefydlu Uwch Dribiwnlys yr Alban oedd yr unig benderfyniad addas:

As such, we believe, at present, the most appropriate standardised route for appeals against decisions of first instance tribunals would be through the Scottish Upper Tribunal. As at present, this should continue to be a statutory body that has the status of a court. Once the necessary legislation creating an overarching governance structure for tribunals in Scotland is in place, the Scottish Upper Tribunal should come within its remit.¹⁹⁹

Drwy hynny, mae'r Pwyllgor yn rhagweld strwythur yr Uwch Dribiwnlys oedd eisoes yn bodoli yn esblygu i un Albanaidd gydag awdurdodaeth dros apeliadau tribiwnlysoedd datganoledig hefyd yn cael ei drosglwyddo iddo os nad oes cyfiawnhad i rai apeliadau gael trywydd i rywle arall.²⁰⁰

The jurisdiction of the Upper Tribunal should be extended to encompass devolved tribunals as the reform agenda develops and as legislative provisions, including amending provisions that will be required in each of the areas where routes of appeal are specified in statute, are brought into force. We envisage that it will take a significant length of time to achieve this position.²⁰¹

Yn ei dro, byddai hynny'n cynyddu gwaith yr Uwch Dribiwnlys ac roedd ffigyrau bras y Pwyllgor yn awgrymu y byddai oddeutu 1,100 achos y flwyddyn.²⁰² Fodd bynnag, roedd y brasamcan hwn yn codi rhai cwestiynau. Er enghraifft, byddai nifer sylweddol o apeliadau yn deillio o wrandawiadau yn ymwneud â phlant ac felly yn sgil y ffaith nad yw'r apeliadau wedi eu cyfyngu i faterion cyfreithiol a bod ganddynt berthynas hir â'r llysoedd ni fyddent, yn ôl y Pwyllgor ei hun, yn addas ar gyfer yr Uwch Dribiwnlys.²⁰³

Yn dilyn hynny, nid oeddent o'r farn y byddai nifer yr achosion oedd yn weddill yn cyfiawnhau rhannu'r Uwch Dribiwnlys i siambrau tebyg i strwythur yr Uwch Dribiwnlys Prydeinig.²⁰⁴ Roedd hynny'n gadael opsiynau ynglŷn â phwy fyddai'n

¹⁹⁷ *ibid* [4.61].

¹⁹⁸ *ibid* [4.62].

¹⁹⁹ *ibid* [4.62].

²⁰⁰ *ibid* [4.63].

²⁰¹ *ibid* [4.66].

²⁰² *ibid* [4.64] Mae'r pwyllgor ei hun yn cydnabod mai brasamcan yw hwn [Annex 5].

²⁰³ *ibid* [4.65].

²⁰⁴ *ibid* [4.65].

briodol i farnu yn yr Uwch Dribiwnlys. Er enghraifft, byddai gofyn i'r barnwyr glywed achosion mwy amrywiol nag yr oeddent yn ei wneud ar y pryd ac os na fyddai hynny'n bosib byddai angen penodi barnwyr newydd. Opsiwn arall fyddai caniatáu i Uwch Lywydd y Tribiwnlysoedd, barnwyr Llys y Sesiwn neu sheriffs a sheriffs principal eistedd yn yr Uwch Dribiwnlys.²⁰⁵

Byddai hefyd angen cysoni pwy fyddai'n gallu rhoi'r hawl i apelio. Er enghraifft, ar gyfer tribiwnlysoedd Prydeinig gall y Tribiwnlys Haen-gyntaf neu'r Uwch Dribiwnlys roi hawl i apelio.²⁰⁶ Fodd bynnag, nid oedd angen caniatâd i apelio o'r tribiwnlysoedd datganoledig ac felly roedd y Pwyllgor yn ofni y byddai anghysondeb rhwng tribiwnlysoedd, yn enwedig petai'r tribiwnlysoedd Prydeinig yn cael eu datganoli.²⁰⁷

Er bod y Pwyllgor yn rhagweld yr Uwch Dribiwnlys Prydeinig yn troi'n Uwch Dribiwnlys Albanaidd roedd yn parhau i weld manteision cadw perthynas ag awdurdodaethau eraill Prydain.²⁰⁸ Er enghraifft, mae adran 5 o Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 yn caniatáu i nifer helaeth o bobl eistedd yn yr Uwch Dribiwnlys gan gynnwys barnwyr Cymru a Lloegr, a barnwyr Llys y Sesiwn a sheriffs yn yr Alban. Roedd y Pwyllgor yn awyddus i barhau â'r trefniant hwnnw gan ei fod yn fanteisiol ar gyfer cysondeb cyfraith sydd wedi eu cadw'n ôl ac yn caniatáu penodiadau traws-ffiniol, sydd yn bwysig i Uwch Dribiwnlys Albanaidd ar gyfer meysydd nad sy'n cael eu hapelio'n ddigon aml i gyfiawnhau barnwr arbenigol ar gyfer y maes hwnnw.²⁰⁹ Gallai'r trefniadau presennol barhau fel ag yr oeddent ond ar gyfer y dyfodol pan fyddai meysydd yn cael eu datganoli roedd y Pwyllgor yn awyddus i sicrhau bod cydweithio trawsffiniol yn parhau drwy gytundebau megis concordatiau neu femorandwm cydddealltwriaeth. Byddai hynny'n 'angenrheidiol' ar gyfer sicrhau datblygiad cydlynol o gyfraith Brydeinig ac ar gyfer hyfforddiant.²¹⁰

Roedd hyn hefyd yn gyfle i'r Pwyllgor awgrymu ehangu awdurdodaeth y tribiwnlysoedd datganoledig i ganiatáu iddynt adolygu eu penderfyniadau eu hunain.²¹¹ Gellid ail ystyried penderfyniad ble mae'n glir bod camgymeriad cyfreithiol neu

²⁰⁵ *ibid* [4.65].

²⁰⁶ *ibid* [4.69]; adran 11 Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

²⁰⁷ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.69].

²⁰⁸ *ibid* [4.67].

²⁰⁹ *ibid* [4.67].

²¹⁰ *ibid* [4.67].

²¹¹ *ibid* [4.68]; yn debyg i rym y Tribiwnlys Haen-gyntaf o dan adran 9 Deddf y Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

weithdrefnol, neu ble byddai hynny'n fuddiol i gyfiawnder.²¹² Byddai hynny'n cynnig manteision ar gyfer osgoi apeliadau diangen a caniatâu adborth er mwyn osgoi'r un broblem eto.²¹³

Er bod rhai anghysondebau a chymhlethdodau i'w hystyried yn sgil y tribiwnlysoedd datganoledig a datganoli tribiwnlysoedd pellach, megis y Tribiwnlys Apêl Cyflogaeth,²¹⁴ roedd y Pwyllgor yn hapus i argymhell un trywydd ar gyfer apeliadau o holl benderfyniadau tribiwnlysoedd yr Alban.

In our view routing all appeals against decisions of tribunals in Scotland to a Scottish Upper Tribunal will provide a coherent appellate procedure across the tribunal system. A single set of rules, procedural requirements and pathways for all appeals from tribunals would be established, making the appeals process clearer and easier to use, which should bring improvements in access to justice.²¹⁵

Yn ogystal â rhesymoli awdurdodaethau tribiwnlysoedd roedd y Pwyllgor hefyd o'r farn bod angen ystyried y berthynas rhwng y llysoedd a'r tribiwnlysoedd. Awgrymwyd y byddai rhai materion, megis achosion tai ac achosion bychan, a fyddai'n fwy addas ar gyfer tribiwnlysoedd na'r llysoedd ond bod angen ystyried hynny yng nghyd-destun adolygiad Llysoedd Sifil yr Alban.²¹⁶

Yn yr un modd roeddent hefyd yn credu ei bod yn bwysig bod rheolau'r tribiwnlysoedd yn cael eu hadolygu a'u cysoni ble bod hynny'n briodol.²¹⁷ Daw'r cysondeb yma'n arbennig o bwysig, yn ôl y Pwyllgor Albanaidd, er mwyn sicrhau cysondeb rhwng awdurdodaethau ar gyfer tribiwnlysoedd Albanaidd oedd yn dyfarnu ar gyfraith Brydeinig gan fod rheoliadau cyrff cyfatebol yng Nghymru a Lloegr wedi eu cysoni gan y Pwyllgor Gweithdrefnau Tribiwnlysoedd Prydeinig.²¹⁸ Yn sgil hynny, argymhellwyd y dylid sefydlu Pwyllgor Rheolau Tribiwnlysoedd yr Alban er mwyn datblygu rheolau cydlynol ar gyfer tribiwnlysoedd yr Alban, ac ar gyfer Uwch Dribiwnlys yr Alban petai hynny'n cael ei sefydlu.²¹⁹

²¹² AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.68].

²¹³ *ibid* [4.68].

²¹⁴ *ibid* [4.71].

²¹⁵ *ibid* [4.72].

²¹⁶ *ibid* [4.53]; AJTC Discussion Paper 2010 (n 38) [5.14].

²¹⁷ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.52].

²¹⁸ *ibid* [4.51]-[4.52]. Gweler adran 22 Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.

²¹⁹ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.52].

Llwyddodd Pwyllgor yr Alban i adeiladu ar waith ymchwil gwreiddiol y Grŵp Llywio ac ychwanegu mwy o fanylion ynglŷn â sut all y system driwiwnlysoedd edrych a gweithredu. Yn dilyn hynny roedd y cam nesaf yn cael ei drosglwyddo i Lywodraeth yr Alban.

5. Cynigion Llywodraeth yr Alban ar gyfer System Driwiwnlysoedd yr Alban

Yn dilyn adroddiad Pwyllgor yr Alban o'r CCGT cyhoeddodd Llywodraeth yr Alban gynigion ar yr un llinellau. Roeddent hefyd yn gallu cyflwyno cynigion ar gyfer diwygio'r system driwiwnlysoedd yng nghyd-destun diwygiadau ehangach i gyfiawnder sifil yn yr Alban ond cadw arbenigedd y system driwiwnlysoedd ar yr un pryd.²²⁰

Gosododd y Llywodraeth bum amcan allweddol; sicrhau canlyniadau cyfiawn a chyflym yn effeithiol, gweinyddu cyfiawnder yn effeithlon, parchu arbenigedd triwiwnlysoedd, sicrhau lle canolog i ddefnyddwyr, ac ystyried dichonadwyedd datblygiadau ehangach i system gyfiawnder yr Alban.²²¹ Maent yn glir y dylai'r amcanion hynny barchu datblygiadau awdurdodaethau unigol ac adeiladu arnynt wrth symleiddio a chydlynu'r strwythur cyfan ar yr un pryd.²²²

We wish to introduce further reforms to Scottish tribunals by bringing separate tribunals into a unified structure and provide for their independence by bringing judicial leadership under the Lord President. We also propose introducing new rule making procedures and new arrangements for the selection, appointment and remuneration of tribunal judiciary. These changes require primary legislation and are consistent with the principles and priorities underpinning both the public sector reform agenda and the Making Justice Work programme.²²³

Cynnig Llywodraeth yr Alban oedd sefydlu dau driwiwnlys cyffredinol newydd, y Tribiwnlys Haen-gyntaf a'r Tribiwnlys Haen Uwch, gyda siambrau yn yr haen gyntaf ble byddai modd trosglwyddo awdurdodaethau'r triwiwnlysoedd presennol.²²⁴ Felly, byddai triwiwnlysoedd unigol yn parhau, ac yn cadw eu hunaniaeth eu hunain i raddau, ond yn gweithredu o fewn siambrau'r triwiwnlys newydd.²²⁵ Roedd cydnabyddiaeth y dylai apeliadau, ar y cyfan, gael eu datrys o fewn y system driwiwnlysoedd ac felly

²²⁰ Scottish Government Consultation (n 13) 2.

²²¹ *ibid* [1.7].

²²² *ibid* [1.8]-[1.9].

²²³ *ibid* (2012) 2.

²²⁴ *ibid* [4.1].

²²⁵ *ibid* [4.1]-[4.3].

roedd hefyd angen haen apêl addas.²²⁶ Rhagwelwyd y byddai'r gefnogaeth weinyddol a barnwrol yn cael ei ddarparu gan GTA.²²⁷

Rhagwelwyd y byddai siambrau tribiwnlys yr haen gyntaf yn gallu esblygu a newid wrth i nifer yr achosion newid ac awdurdodaethau newydd ddatblygu.²²⁸ Yn ogystal, byddai angen ystyried sut i ddiogelu hunaniaeth ac arbenigedd pob awdurdodaeth o fewn y siambrau.²²⁹

This arrangements will provide for the proportionate and efficient discharge of judicial and administrative functions whilst also retaining protections for the desirable specialist expertise and distinctive characteristics associated with similar types of case falling within the new tribunal's jurisdictions.²³⁰

Er mwyn cadw arbenigedd yr awdurdodaethau penodol awgrymwyd y byddai Llywydd Siambr ac o leiaf un Is-lywydd Siambr ar gyfer pob siambr yn y tribiwnlys haen gyntaf.²³¹

Byddai'r rhan helaeth o apeliadau o'r tribiwnlys haen gyntaf yn mynd i'r tribiwnlys haen uwch a byddai modd gosod barnwyr o lysoedd yr Alban gyda llywyddion y siambrau er mwyn darparu arbenigedd cyfreithiol a pynciol yn yr haen honno.²³² Hefyd, byddai proses o ail-ystyried penderfyniad, tebyg i adolygiad mewnol, a fyddai'n galluogi'r haen gyntaf i gywiro camgymeriadau heb fod angen apêl lawn.²³³

Arglwydd Lywydd Llys y Sesiwn, sef pennaeth farnwrol yr Alban, fyddai pennaeth barnwyr y tribiwnlysoedd gan gynnwys elfennau megis hyfforddiant, lles, arweiniad, gwerthuso, cwynion a disgyblu barnwyr y tribiwnlysoedd.²³⁴ Yn ogystal, byddai dyletswydd ar Weinidogion yr Alban i ymgynghori â'r Arglwydd Lywydd cyn newid elfennau o'r system dribiwnlysoedd.²³⁵ Ar y cyd â hyn, byddai swydd Llywydd Tribiwnlysoedd yr Alban yn cael ei sefydlu.²³⁶ O fewn swyddogaeth y Llywydd byddai sicrhau bod busnes y tribiwnlysoedd yn cael ei gyflawni'n effeithlon drwy ddsbarthu'r

²²⁶ ibid 16.

²²⁷ ibid [4.54].

²²⁸ ibid [4.6]-[4.7].

²²⁹ ibid [4.6].

²³⁰ ibid [4.7].

²³¹ ibid [4.8].

²³² ibid [4.10]-[4.13], er hyn, rhagwelwyd na fyddai angen i'r rhan fwyaf o farnwyr yr Alban eistedd ar y tribiwnlys yn rheolaidd, os o gwbl. Byddai penderfyniadau gan Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl yr Alban yn ymwneud â gorchmynion caeth yn parhau i'w cyfeirio at Llys y Sesiwn.

²³³ Scottish Government Consultation (n 13) [4.9].

²³⁴ ibid [4.14].

²³⁵ ibid [4.15].

²³⁶ ibid [4.17].

adnoddau barnwrol gyda chefnogaeth GTA a Llywyddion y Siambrau.²³⁷

Gyda datblygiad y strwythur newydd byddai modd trosglwyddo aelodau presennol y tribiwnlysoedd unigol i siambr berthnasol yn y tribiwnlys haen gyntaf a gallai'r uwch swyddogion barnwrol o bob tribiwnlys drosglwyddo i'r tribiwnlys haen uwch.²³⁸ Caiff yr aelodau eu hadnabod fel barnwyr y tribiwnlysoedd a byddai'r ddyletswydd ar Weinidogion yr Alban i gynnal annibyniaeth farnwrol yn cael eu hymestyn iddynt o dan adran Deddf y Barnwyr a Llysoedd (Yr Alban) 2008.²³⁹ Yn ogystal, byddai Llywyddion Siambr, Is-lywyddion Siambr ac aelodau cymwys yn y gyfraith yn dod o dan ddiffiniad adran 43 o Ddeddf y Barnwyr a Llysoedd (Yr Alban) 2008 o swyddogaeth farnwrol.²⁴⁰

Wrth benodi aelodau i'r tribiwnlysoedd mae'r Llywodraeth yn cydnabod yr anghenion gwahanol o ran arbenigedd a natur ymchwiliol tribiwnlysoedd o gymharu â'r llysoedd.²⁴¹ Yn ogystal, mantais sefydlu un tribiwnlys haen gyntaf gynhwysfawr fyddai na fyddai angen proses benodi ar wahân er mwyn i aelodau allu eistedd mewn sawl siambr. Byddai hynny'n ddefnydd mwy effeithlon o adnoddau barnwrol na'r un presennol gan ddiwallu amcan effeithlonrwydd y llywodraeth.²⁴² Byddai modd symud aelodau i wahanol siambrau mewn modd hyblyg drwy awdurdod Llywydd y Tribiwnlysoedd Albanaidd a Llywyddion y Siambrau. Yn ogystal, byddai modd i'r Arglwydd Lywydd awdurdodi aelod o dribiwnlys arall o'r DU i eistedd yn nhribiwnlysoedd yr Alban petai angen.²⁴³

Fodd bynnag, mae'r Llywodraeth yn nodi yn eu cynigion mai Gweinidogion yr Alban fyddai'n gyfrifol am benodi gyda chynghor annibynnol ar gyfer argymhellion a dyletswydd i ymgynghori.²⁴⁴ Swyddogaeth 'oruchwyliol' fyddai gan Fwrdd Penodiadau Barnwrol yr Alban er mwyn cynghori'r Gweinidogion ynglŷn â phenodi Llywyddion y Siambrau, Is-lywyddion y Siambrau, aelodau cyfreithiol, aelodau proffesiynol ac aelodau eraill o'r tribiwnlys.²⁴⁵ Yn ogystal, byddai modd i Weinidogion yr Alban benodi ymgynghorwyr arbenigol er mwyn darparu arbenigedd ychwanegol pe bai

²³⁷ *ibid* [4.21]-[4.22].

²³⁸ *ibid* [4.24]-[4.25], [4.27], byddai barnwyr Albanaidd yn aelodau o'r haen gyntaf a'r haen-uwch er mwyn rhoi hygrychedd i adnoddau barnwrol petai angen hynny.

²³⁹ *ibid* [4.28]; Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008 asp.6.

²⁴⁰ *ibid* [4.29].

²⁴¹ *ibid* 21.

²⁴² *ibid* 21, [5.9].

²⁴³ *ibid* [4.39].

²⁴⁴ *ibid* [4.33].

²⁴⁵ *ibid* [4.34].

angen.²⁴⁶

Rhan bwysig o annibyniaeth farnwrol yw system taliadau barnwrol cadarn. Fodd bynnag, roedd y strwythurau presennol o gynghori Llywodraeth yr Alban ynglŷn â thaliadau barnwrol, megis y Cynllun Pensiwn Barnwrol a thaliadau i rai swyddi barnwrol yn yr Alban, yn faterion oedd wedi eu cadw'n ôl ac yn cael eu gweinyddu gan Ysgrifennydd Gwladol yr Alban.²⁴⁷ Felly, gan fod taliadau i aelodau tribiwnlysoedd yn fater datganoledig ni fyddai'n hawdd ategu hynny at drefniadau barnwrol y llysoedd.²⁴⁸ O ganlyniad, Gweinidogion yr Alban fyddai'n gyfrifol am bennu taliadau i farnwyr y tribiwnlys, ond ar sail cyngor annibynnol.²⁴⁹ Os byddai'n berthnasol byddai modd cysylltu cyflog ar gyfer rhai swyddi barnwrol gyda swyddi barnwrol cyffelyb o dan y cynllun cyflogau barnwrol.²⁵⁰ Byddai angen trafod cynlluniau pensiwn gyda Llywodraeth y DU.²⁵¹ Yn ogystal, byddai angen gwerthusiad annibynnol petai angen newid amodau gwaith rhai swyddi.²⁵²

Roedd hefyd pryder ynglŷn â'r drefn o wneud rheoliadau gweithdrefnol ar gyfer y tribiwnlysoedd a all hefyd gael effaith andwyol ar annibyniaeth farnwrol.²⁵³ Roedd y Llywodraeth yn cydnabod nad oedd ganddynt 'arbenigedd digonol' er mwyn pennu gweithdrefnau teg mewn tribiwnlysoedd. Yn hytrach, roedd y gweithdrefnau yn cael eu datblygu gan 'grwpiau ymgynghori ad-hoc', oedd yn cynnwys barnwyr ac ymarferwyr y tribiwnlys perthnasol.²⁵⁴ Roedd y Llywodraeth yn credu y dylid ffurfioli'r trefniant hwn ond y dylid cadw hawl Gweinidogion yr Alban a Senedd yr Alban i gymeradwyo gweithdrefnau newydd gan mai nhw, yn y pendraw, sydd â chyfrifoldeb drostynt.²⁵⁵

Yn sgil hynny, byddai angen sefydlu corff newydd er mwyn cyflwyno newidiadau i reolau tribiwnlysoedd.²⁵⁶ Byddai hefyd angen gosod amcanion statudol fel sail ar gyfer unrhyw reolau newydd er mwyn sicrhau bod achosion yn cael eu trin yn gymesur,

²⁴⁶ ibid [4.52].

²⁴⁷ ibid 23.

²⁴⁸ ibid 23.

²⁴⁹ ibid [4.41].

²⁵⁰ ibid [4.42].

²⁵¹ ibid [4.43].

²⁵² ibid [4.45].

²⁵³ ibid 24.

²⁵⁴ ibid 24.

²⁵⁵ ibid 24.

²⁵⁶ ibid [4.49].

cyflym a theg.²⁵⁷ Drwy hynny, byddai modd rhoi lle canolog i ddefnyddwyr drwy hwyluso'r trwfniadau i ddefnyddwyr gynrychioli eu hunain a hybu natur ymchwiliol tribiwnlysoedd.²⁵⁸ Awgrymwyd y byddai modd gosod y cyfrifoldeb yma ar y Cyngor Cyfiawnder Sifil Albanaidd, a fyddai wedi ei sefydlu drwy ddiwygiadau i'r gyfundrefn gyfiawnder sifil ac yn cynghori ar reolau Llys y Sesiwn a Llys y Sheriff, ac felly'n gorff addas i gyflawni'r un swyddogaeth ar gyfer tribiwnlysoedd yn ogystal.²⁵⁹

O dan gynnig y Llywodraeth y tribiwnlysoedd a fyddai'n trosglwyddo i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf yn y cychwyn fyddai'r rhai oedd eisoes yn cael eu gweinyddu gan GTA.²⁶⁰ Hynny yw, Tribiwnlys Iechyd Meddwl yr Alban, Panel Tai Rent Preifat, Tribiwnlysoedd Anghenion Cefnogol Ychwanegol yr Alban, Paneli Apeliadau Elusennau'r Alban,²⁶¹ a Thribiwnlys Tir yr Alban.²⁶² I ddechrau, nid oedd y Llywodraeth yn rhagweld unrhyw newid uniongyrchol i'r gwasanaeth ar gyfer defnyddwyr.²⁶³ Er enghraifft, byddai defnyddwyr yn ymddangos o flaen yr un barnwyr, byddai sylwedd y gyfraith yr un peth, a byddai'r gweithdrefnau'r un peth.²⁶⁴ Y gobaith oedd y byddai mwy o hyder am ddiueddrwydd y tribiwnlys pan wneir penodiadau neu reolau gweithdrefnol newydd gydag annibyniaeth farnwrol fwy cadarn.²⁶⁵ Yn ogystal, dylai'r adnoddau barnwrol a gweinyddol ehangach fod yn gefnogaeth well i farnwyr y tribiwnlysoedd.²⁶⁶

Byddai modd trosglwyddo awdurdodaeth tribiwnlysoedd nad oedd yn cael eu gweinyddu gan GTA yn y dyfodol er nad oedd cynlluniau i wneud hynny'n fuan o dan gynigion y Llywodraeth yn 2012.²⁶⁷ Felly, roedd y cynigion yn cyflawni'r amcan o fod yn ddigon hyblyg ar gyfer datblygiadau'r dyfodol a allai gynnwys tribiwnlysoedd oedd

²⁵⁷ *ibid* [4.48].

²⁵⁸ *ibid* [5.13]-[5.14].

²⁵⁹ *ibid* [4.51].

²⁶⁰ *ibid* [4.59].

²⁶¹ Roedd argymhellion i ddiddymu'r Paneli Elusennau ar y pryd ac felly ni fyddai elusennau yn dod yn siambr ar wahân.

²⁶² Scottish Government Consultation (n 13) [4.58], [4.62], ni ragwelwyd trosglwyddo'r Tribiwnlysoedd Apel Pensiynau yr Alban gan eu bod yn ymdrin â materion oedd wedi eu cadw yn ôl, er eu bod yn cael eu gweinyddu gan y GTA.

²⁶³ Scottish Government Consultation (n 13) [4.60].

²⁶⁴ *ibid* [4.60].

²⁶⁵ *ibid* [4.60].

²⁶⁶ *ibid* [4.60].

²⁶⁷ *ibid* [4.63]-[4.64], Parole Board for Scotland, Plant Varieties and Seeds Tribunals, Children's Hearings, Local Government Tribunals (valuation appeals, education appeals), NHS tribunals (pharmaceutical lists, NHS charges).

eisoes yn bodoli neu rhai newydd.²⁶⁸ Yn allweddol, hefyd, nid yw'n gosod rhwystrau ar gyfer uno'r llysoedd a thribiwnlysoedd ymhellach petai angen.²⁶⁹ Mae cynlluniau Llywodraeth yr Alban yn gyson iawn â'r hyn oedd wedi ei ddiwygio yn dilyn Adroddiad Leggatt. Yn ogystal, mae'r berthynas rhwng y llysoedd a'r tribiwnlysoedd yn cael ei erydu yn yr Alban hefyd er bod y llywodraeth yn tanlinellu'r angen i gadw arbenigedd y tribiwnlysoedd.

5.1 Deddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014

Daeth cynigion y llywodraeth yn y papur gwyn i rym drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014.²⁷⁰

Yn unol â chynigion gwreiddiol y llywodraeth sefydlwyd Tribiwnlys Haen-gyntaf i'r Alban wedi ei rannu yn siambrau sy'n cael eu harwain gan Lywyddion i bob siambr drwy adrannau 20 a 21 o Ddeddf 2014. Ni throsglwyddwyd holl dribiwnlysoedd yr Alban i'r tribiwnlysoedd unedig newydd. Yn hytrach, dim ond y tribiwnlysoedd o dan Atodlen 1 a gaiff eu cynnwys i gychwyn ac mae'r rhain yn cyfateb gyda'r tribiwnlysoedd oedd o dan ofal y GTA.²⁷¹

Yn ôl Craig, nid yw'r trosglwyddiad cychwynnol o dribiwnlysoedd i'r strwythur newydd yn sicrhau nifer uchel o achosion er bod sicrhau niferoedd achosion hynny'n aml yn gyfiawnhad dros sefydlu strwythur newydd.²⁷² Roedd un amcangyfrif yn cynnig mai rhwng 2 a 3 y cant yn unig o achosion tribiwnlysoedd yr Alban oedd o fewn awdurdodaeth y tribiwnlysoedd oedd yn cael eu trosglwyddo'n uniongyrchol drwy'r Ddeddf.²⁷³ O ganlyniad, mae Craig yn honni y byddai'n anodd i'r strwythur newydd ddefnyddio nifer yr achosion fel cyfiawnhad i'w sefydlu hyd nes y bydd tribiwnlysoedd pellach yn cael eu trosglwyddo.²⁷⁴

Yn ogystal, sefydlwyd Uwch Dribiwnlys a fyddai yn cael ei rannu'n adrannau

²⁶⁸ Scottish Government Consultation (n 13) [5.15].

²⁶⁹ *ibid* [5.15].

²⁷⁰ Tribunals (Scotland) Act 2014 asp10.

²⁷¹ Tribunals (Scotland) Act 2014 Atodlen 1: Additional Support Needs Tribunal, Scottish Charity Appeals Panel, Crofting Commission, Education Appeal Committee, Private Rented Housing Committee, Homeowner Housing Committee, Lands Tribunal for Scotland, Mental Health Tribunal for Scotland, NHS National Appeal Panel, NHS Tribunal, Parking Adjudicator, Police Appeals Tribunal, Valuation Appeal Committee.

²⁷² Sarah Craig, 'More disputes, please: the Tribunals (Scotland) Act 2014' [2014] EdinLR 400, 401-402

²⁷³ Scottish Parliament, Official Report col 28723 (11 Mawrth 2014); Craig (n 272) 402.

²⁷⁴ Craig (n 272) 402.

perthnasol yn unol â phynciau perthnasol ac yn cael eu harwain gan Is-lywyddion.²⁷⁵ Bydd Is-lywyddion yn cael eu penodi gan Weinidogion yr Alban ar gais Llywydd y Tribiwnlysoedd.²⁷⁶

Yr Arglwydd Lywydd sy'n darparu arweiniad barnwrol ar gyfer y tribiwnlysoedd ac sy'n gyfrifol am sicrhau bod adnoddau digonol i ganiatáu'r tribiwnlysoedd wneud eu gwaith ac am les yr aelodau.²⁷⁷ Sefydlir swydd newydd Llywydd y Tribiwnlysoedd, o dan adran 4, fel dirprwy i'r Arglwydd Lywydd. Swyddogaeth Gweinidogion yr Alban yw gwneud y penodiadau ynglŷn â Llywyddion siambrau'r haen gyntaf.²⁷⁸ Fodd bynnag, caiff cyfrifoldeb i gynghori'r Llywodraeth ynglŷn â'r materion hyn eu rhoi i Fwrdd Penodiadau Barnwrol yr Alban.²⁷⁹

Mae strwythur newydd y tribiwnlysoedd yn yr Alban yn debyg iawn i'r strwythur Prydeinig o dan Ddeddf Tribiwnlys, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 ac felly yn darparu strwythur ar gyfer diogelu annibyniaeth y tribiwnlysoedd.²⁸⁰ O ganlyniad, yn ôl Craig, mae hyn yn parhau'r drefn a gychwynwyd gan Leggatt bod tribiwnlysoedd yn tueddu i ddatblygu nodweddion tebycach i lysoedd.²⁸¹

But Leggatt's legacy is that tribunals, having gained independence, have also taken on other characteristics of courts as shown by the Upper Tribunal's assumption of judicial review functions.²⁸²

Drwy ymdebygu strwythur yr Alban i'r strwythur Prydeinig bydd modd trosglwyddo tribiwnlysoedd Prydeinig sydd wedi eu cadw'n ôl i'r strwythur newydd.²⁸³ Roedd hyn yn arbennig o berthnasol gydag annibyniaeth i'r Alban ar y gorwel wrth i Ddeddf 2014 gael ei phasio.²⁸⁴ Er hynny, hyd yn oed gyda phleidlais yn erbyn annibyniaeth yn y refferendwm, fel mae Craig yn ddweud, roedd creu strwythur a fyddai'n gallu gweinyddu holl dribwinlysoedd yr Alban, yn ddatganoledig neu beidio, wastad yn rhan o'r strwythur a argymhellwyd ers adroddiad y Grŵp Llywio yn 2008.²⁸⁵

²⁷⁵ adran 23-25.

²⁷⁶ adran 26.

²⁷⁷ adran 7.

²⁷⁸ adran 22(1).

²⁷⁹ Atodlen 9.

²⁸⁰ Craig (n 272) 402.

²⁸¹ ibid 403.

²⁸² ibid 403.

²⁸³ ibid 404.

²⁸⁴ ibid 404.

²⁸⁵ ibid 404-405; Scottish Consumer Council 2008 (n 15)

Amlygodd Craig ofid sylfaenol ynglŷn â hygyrchedd y tribiwnlysoedd newydd oherwydd eu bod yn dechrau datblygu'n fwy fel llysoedd.²⁸⁶ Byddai hynny'n her i'r tribiwnlysoedd newydd wrth iddynt gael eu sefydlu ac yn her bellach petai tribiwnlysoedd Prydeinig yn cael eu trosglwyddo hefyd.²⁸⁷

There is a recurring argument in administrative justice circles as to whether the judicial model (which the pursuit of fair procedures seems to demand) can ever be flexible enough to respond to the need for tribunals to be accessible, which often comes down to a question of resources.²⁸⁸

Yn ogystal, gyda diddymiad y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, byddai hyn yn her ar gyfer y Grŵp Ymgynghorol ar Gyfiawnder Gweinyddol sy'n cymryd ei le.²⁸⁹

6. Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban

Bwriad Pwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wrth gyflwyno ei argymhelliad i sefydlu GTA oedd sefydlu'r Gwasanaeth fel corff corfforaethol ar gyfer darparu arweiniad a chefnogaeth i dribiwnlysoedd yr Alban o dan ofal Prif Weithredwr.²⁹⁰ Byddai'r berthynas rhwng GTA a Gweinidogion yr Alban yn caniatáu i'r Gweinidogion benderfynu ar y gyllideb sydd ar gael i'r GTA a darparu canllawiau iddo, ond nid cyfarwyddiadau.²⁹¹

Gosododd Bwyllgor yr Alban swyddogaethau clir i GTA fel rhan o'i argymhelliad.²⁹² Cyfrifoldebau'r GTA o dan y model hwnnw fyddai darparu cefnogaeth weinyddol y tribiwnlysoedd drwy ddarparu arweiniad, cefnogaeth a rheoli tribiwnlysoedd.²⁹³ Byddai hynny'n cynnwys; sicrhau bod y tribiwnlysoedd yn gallu cyflawni eu swyddogaethau yn effeithlon gydag adnoddau priodol, sicrhau bod penodiadau ar gyfer aelodau tribiwnlysoedd yn cael eu gwneud drwy drefniadau wedi eu 'cymeradwyo' gan Fwrdd Penodiadau Barnwrol yr Alban; darparu adnoddau ar gyfer hyfforddiant; sicrhau bod tribiwnlysoedd yn darparu cyfiawnder yn effeithiol ac mewn modd sy'n gyfeillgar i'r defnyddiwr; sicrhau bod tribiwnlysoedd yn cyfrannu tuag at wella penderfyniadau gwreiddiol; adolygu strwythur tribiwnlysoedd a gwneud trefniadau ar gyfer ymdrin â

²⁸⁶ Craig (n 272) 403-404.

²⁸⁷ *ibid* 405.

²⁸⁸ *ibid* 405.

²⁸⁹ *ibid* 403-404.

²⁹⁰ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.40].

²⁹¹ *ibid* [4.40].

²⁹² *ibid* [4.41].

²⁹³ *ibid* [4.41].

chwynion; adrodd yn flynyddol i Senedd yr Alban; sicrhau perthynas a chydweithio rhwng GTA a GLITEM Cymru a Lloegr gan gynnwys paratoi Memorandwm Cydddealltwriaeth; cydweithio â Llywodraeth yr Alban a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder er mwyn creu system driwlynsoedd 'gydlynol, annibynnol a cyfeillgar i ddefnyddwyr' yn yr Alban.²⁹⁴

Fel y gwelwyd, ni sefydlwyd GTA ar y modwl hwnnw'n union gan Lywodraeth yr Alban ond yn hytrach fel uned weithredol ac felly roedd gwaith y Gwasanaeth yn disgyn o dan reolaeth Gweinidogion yr Alban.²⁹⁵ Roedd wedi ei sefydlu er mwyn cynnal cefnogaeth ar gyfer sawl triwlynlys ac felly yn gallu gweithredu'n hyblyg ar gyfer awdurdodaethau triwlynsoedd penodol a disgwiliadau defnyddwyr.²⁹⁶ Nododd y Llywodraeth:

By bringing together and sharing administrative personnel and resources, the creation of the STS has provided key benefits including, an improvement to the quality, consistency and efficiency of the service provided.²⁹⁷

Erbyn 2013 roedd GTA yn darparu cefnogaeth weinyddol ar gyfer chwe thriwlynlys.²⁹⁸ Yn ogystal, roedd cynlluniau i drosglwyddo mwy o driwlynsoedd o dan weinyddiaeth GTA a byddai'r strwythur driwlynsoedd newydd yn gallu ymgorffori awdurdodaethau newydd.²⁹⁹

Each tribunal specialises in a particular issue, and as such may operate in very different ways depending on the needs of their users and the subject area. Therefore, the STS needs to be able to provide administrative support capable of ensuring that each individual tribunal can work in the best way for their particular jurisdictions.³⁰⁰

Roedd GTA yn ddigonol i gychwyn, yn ôl y Llywodraeth, ond gyda'r diwygiadau o dan Fesur y Triwlynsoedd (Yr Alban) ar droed nid oeddent yn credu y byddai'n addas yn yr hirdymor a'i bod yn 'ymddangos yn synhwyrol' i uno'r ddau wasanaeth.³⁰¹ Yn

²⁹⁴ *ibid* [4.41].

²⁹⁵ Scottish Government, *Consultation on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2013) [8], [13].

²⁹⁶ *ibid* [11].

²⁹⁷ *ibid* [12].

²⁹⁸ *ibid* [11], Mental Health Tribunal for Scotland, the Lands Tribunal for Scotland, the Additional Support Needs Tribunal for Scotland, the Private Rented House Panel / Homeowner Housing Panel, the Scottish Charity Appeals Panel, the Pension Appeal Tribunals Scotland, the Council Tax Reduction Review Panel (Hydref 2013).

²⁹⁹ Scottish Government STS Consultation 2013 (n 295) [12].

³⁰⁰ *ibid* [14].

³⁰¹ *ibid* [22], [28].

gyntaf, roedd y Mesur yn dynodi'r Arglwydd Lywydd fel pennaeth y tribiwnlysoedd felly roedd gosod GTA o dan reolaeth y Gweinidogion yn anghyson â hynny gan nad oedd yn darparu annibyniaeth ddigonol.³⁰² Yn ail, nid oedd y Llywodraeth o'r farn fod y trefniadau ar y pryd yn rhai effeithiol i gefnogi'r Arglwydd Lywydd fel pennaeth y llysoedd a thribiwnlysoedd.³⁰³

Cynnig y Llywodraeth oedd uno GTA gyda Gwasanaeth Llysoedd yr Alban a fyddai'n cynnig gweinyddiaeth ar y cyd ac annibyniaeth oddi wrth Weinidogion yr Alban ond a fyddai hefyd yn cadw nodweddion unigryw'r ddau sefydliad.³⁰⁴ Roedd y Llywodraeth yn awyddus i sicrhau bod y gefnogaeth weinyddol ar gyfer y llysoedd a thribiwnlysoedd yn cael ei ddarparu gan un corff a bod strwythur Gwasanaeth Llysoedd yr Alban yn addas ar gyfer hynny.³⁰⁵

Yn ymarferol, nid oedd y Llywodraeth yn rhagweld newid sylweddol yn y gwasanaeth a ddarparwyd yn dilyn yr uno.³⁰⁶ Er enghraifft, byddai'r gwasanaeth llinell flaen i ddefnyddwyr yn parhau'r un peth a byddai gwahaniaeth rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd yn cael ei ddiogelu.³⁰⁷ Felly, barnwyr y tribiwnlysoedd fyddai'n parhau'n gyfrifol am achosion tribiwnlysoedd a byddai rheoliadau'r tribiwnlysoedd, staff arbenigol a lleoliadau gwrandawiadau yn aros yr un peth ac ar wahân i'r llysoedd.³⁰⁸

Yn bennaf, newidiadau rheolaethol fyddai canlyniad yr uno, megis diwygio strwythur Bwrdd Gwasanaeth Llysoedd yr Alban, penodi un Prif Weithredwr, rheolwyr uwch sy'n cynrychioli'r llysoedd a thribiwnlysoedd a chynlluniau, strategaethau a chyllideb unedig.³⁰⁹ Byddai hefyd cyfle i uno gwasanaethau technoleg gwybodaeth a hyfforddiant a all ddod â manteision pellach o ran cydweithio.³¹⁰ Efallai yn bwysicaf, byddai staff GTA ddim yn atebol i'r llywodraeth mwyach.³¹¹

³⁰² *ibid* [23].

³⁰³ *ibid* [24]; Scottish Government, *Consultation Report on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2014) [48].

³⁰⁴ Scottish Government STS Consultation 2013 (n 295) 2-3.

³⁰⁵ *ibid* [25]-[27], Sefydlwyd Gwasanaeth Llysoedd yr Alban fel corff annibynol o dan Ddeddf y Barnwyr a Llysoedd (Yr Alban) 2008.

³⁰⁶ Scottish Government STS Consultation 2013 (n 295) [29].

³⁰⁷ *ibid* [33].

³⁰⁸ *ibid* [34]-[37].

³⁰⁹ *ibid* [30].

³¹⁰ *ibid* [32].

³¹¹ *ibid* [31].

Cyhoeddodd Llywodraeth yr Alban eu cynlluniau i gyflawni'r uniad yn Nhachwedd 2013.³¹² Wrth wneud hynny roeddent yn glir na fyddai'n newid sylweddol i weithredu tribiwnlysoedd nac i brofiad y defnyddwyr a byddai nodweddion cynhenid tribiwnlysoedd yn parhau.³¹³

These proposals do not make any fundamental changes to the substantive legislation affecting tribunals or compromise the principle of putting users at the centre of the system. It is anticipated that the merged organisation will function and develop in a way that reflects the distinctive nature and wide variety of tribunals.³¹⁴

Ar y cyfan, roedd cefnogaeth i uno'r gwasanaethau.³¹⁵ Amod bwysig i'r gefnogaeth honno oedd bod modd cadw nodweddion unigryw tribiwnlysoedd a sicrhau nad yw tribiwnlysoedd yn troi i fod yn fwy fel llysoedd.³¹⁶ Roedd dros hanner yr ymatebwyr wedi dangos pryder y byddai tribiwnlysoedd yn dechrau datblygu yn fwy fel llysoedd a byddai'r nodweddion ymchwiliol yn cael eu colli.³¹⁷ Roedd hyn yn cynnwys sicrhau cadw staff arbenigol ar gyfer tribiwnlysoedd.³¹⁸ Fel nodwyd gan y Llywodraeth, byddai hefyd yn rhan o swyddogaethau'r Arglwydd Lywydd a Llywydd Tribiwnlysoedd Albanaidd i ddiogelu arbenigedd y tribiwnlysoedd.³¹⁹ Byddai Llywyddion ac aelodau'r tribiwnlysoedd hefyd yn parhau i orfod meddu ar arbenigedd o fewn yr awdurdodaeth benodol yn ogystal â chael rheolau unigol a hyfforddiant arbenigol.³²⁰ Yn ogystal, gwelwyd cyfle i wella ymgynghoriad â'r defnyddwyr, yn arbennig mewn tribiwnlysoedd ac awdurdodaethau ble nad oedd hynny'n llwyddiannus ar y pryd.³²¹

Ar y llaw arall, er bod Pwyllgor Albanaidd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn croesawu annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth i weinyddiaeth y tribiwnlysoedd nid oedd yn gytun bod y llywodraeth wedi cyfiawnhau eu dewis ar gyfer uno'r ddau wasanaeth.³²² Cwestiynwyd honiad y llywodraeth na fyddai effaith i'r

³¹² Scottish Government, *Consultation Report on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2014).

³¹³ *ibid* 1.

³¹⁴ *ibid* [52].

³¹⁵ *ibid* [23].

³¹⁶ *ibid* [24]-[25], [66].

³¹⁷ *ibid* [43].

³¹⁸ *ibid* [35], [40], [54].

³¹⁹ *ibid* [60].

³²⁰ *ibid* [61].

³²¹ *ibid* [63].

³²² Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, *Response by the Scottish Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Gorffennaf 2013) <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00436592.pdf>> Cyrchwyd 15 Ionawr 2015

defnyddwyr.³²³ Yn ogystal, roeddent o'r farn bod yr uniad yn digwydd yn rhy gyflym gan nad oedd tystiolaeth o Gymru a Lloegr ynglŷn â llwyddiant GLITEM ac nid oedd GTA wedi sefydlu hunaniaeth gref o fewn system gyfreithiol yr Alban eto a fyddai'n ddigon cryf i wrthsefyll cael ei ymgorffori gan wasanaeth mwy.³²⁴ Nid oeddent chwaith yn credu y byddai gan y tribiwnlys lais digonol ar fwrdd y Gwasanaeth newydd.³²⁵ Er y diffygion hynny roedd rhaid iddynt hefyd gyfaddef bod yr uno yn 'anochel' er eu bod yn beirniadu rhai elfennau sylfaenol ohono.³²⁶

Er y gwrthwynebiad parhaodd y Llywodraeth a'r cynllun i uno'r gwasanaethau a chyflawnwyd hynny drwy Ran 10 o Ddeddf Diwygio'r Llysoedd (Yr Alban) 2014.³²⁷ Mae disgwyl y bydd yr uniad yn cael ei gwblhau yn 2015.

7. Cyngor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yr Alban

Fel rhan o'u hadroddiad yn 2010 dangosodd Pwyllgor Albanaidd CCGT bryder ynglŷn â dyfodol y Cyngor gan fod cyhoeddiad wedi ei wneud ynglŷn â diddymu'r Cyngor ar lefel Brydeinig.³²⁸

Ar un llaw, byddai sefydlu Bwrdd GTA, fel yr argymhellwyd ganddynt, yn gwneud swyddogaeth y Pwyllgor Albanaidd yn llai arwyddocaol.³²⁹ Ar y llaw arall, nid oeddent o'r farn y byddai'n briodol i'r Bwrdd fod yn cynrychioli llais y defnyddwyr yn ogystal â llais y gwasanaeth ei hun.³³⁰ Er mwyn diwallu hynny, roedd y Pwyllgor yn credu bod rhyw fath o gorff tebyg i'r Pwyllgor Albanaidd yn 'angenrheidiol'.³³¹

Roeddent hefyd yn awyddus i wneud y gwahaniaeth rhwng yr awdurdodaeth yng Nghymru a Lloegr a'r un yn yr Alban yn glir gan nad oedd cynlluniau ar y pryd i uno Gwasanaeth y Llysoedd a Gwasanaeth y Tribiwnlys fel ag yr oedd yng Nghymru a Lloegr.³³²

The potential loss of the AJTC and its Scottish and Welsh Committees will leave a significant gap in the provision to Government of independent advice on tribunals, such as that contained in this report. We believe that the reform

³²³ *ibid* [3].

³²⁴ *ibid* [5], [23].

³²⁵ *ibid* [10].

³²⁶ *ibid* [25].

³²⁷ Courts Reform (Scotland) Act 2014 asp.18.

³²⁸ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [4.79].

³²⁹ *ibid* [4.81].

³³⁰ *ibid* [4.77], [4.82], [4.84].

³³¹ *ibid* [4.86].

³³² *ibid* [4.83].

agenda in Scotland is sufficiently complex to require an independent body to continue to contribute to its development and implementation in the interests of tribunal users.³³³

Yn dilyn diddymiad CCGT sefydlwyd Pwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd yr Alban am gyfnod o ddwy flynedd hyd at Dachwedd 2015.³³⁴ Felly, mae'r pwyllgor yn gallu gorchwyllo datblygiad y strwythur triwlynlysoedd newydd yn ogystal â chadw golwg ar gyfiawnder gweinyddol yn yr Alban yn fwy cyffredinol.³³⁵ Nid yw'n glir beth yw cynlluniau tymor hir cadw Pwyllgor goruchwyliol ond bydd unrhyw ddatblygiadau yn yr Alban yn sicr o fod o ddiddordeb i ddatblygiad y Pwyllgor cyfatebol yng Nghymru.

8. Tribiwnlysoedd Wedi eu Cadw'n Ôl

Fel rhan o bumed opsiwn y Grŵp Llywio yn 2008 roedd ymrwymiad i weinyddu holl driwlynlysoedd oedd ag awdurdodaeth yn yr Alban oes oeddent yn ddatganoledig neu yn rhai Prydeinig. Yn ogystal, wrth i Lywodraeth yr Alban baratoi eu cynigion ar gyfer system driwlynlysoedd newydd roedd yn ymwybodol bod y 'mwyafrif' o achosion triwlynlysoedd yn yr Alban yn faterion oedd wedi eu cadw'n ôl i Senedd Prydain.³³⁶ Er hynny, roeddent dal o'r farn bod y triwlynlysoedd Prydeinig yn rhan o system driwlynlysoedd yr Alban er na fyddai ei argymhellion yn gallu cael effaith uniongyrchol arnynt.³³⁷

Nododd Pwyllgor Albanaidd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd bod triwlynlysoedd Prydeinig yn peri her i ddatblygu'r system yn yr Alban.³³⁸ Yn arbennig, byddai uno Gwasanaeth y Tribiwnlys Prydeinig a Gwasanaeth Llysoedd Ei Mawrhydi yn cael effaith cyfansoddiadol yn yr Alban. Er enghraifft, roedd y Pwyllgor o'r farn y byddai'n amhriodol i farnwyr sy'n atebol i Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr ddyfarnu mewn triwlynlysoedd yn yr Alban.³³⁹ Felly, roedd yn 'angenrheidiol' bod cymhwysedd dros y triwlynlysoedd oedd wedi eu cadw'n ôl yn cael eu trosglwyddo i awdurdodaeth yr Alban cyn gynted ag yr oedd modd.³⁴⁰ Roedd Llywodraeth yr Alban

³³³ *ibid* [6.12].

³³⁴ Scottish Tribunals and Administrative Justice Advisory Committee, *Workplan May 2014-December 2015* (Mehefin 2014) [2]

³³⁵ *ibid* [17].

³³⁶ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.6].

³³⁷ *ibid* [3.6].

³³⁸ AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [6.10].

³³⁹ *ibid* [6.10].

³⁴⁰ *ibid* [6.10].

yn gytun â hynny:

Transfer of responsibilities for reserved tribunals in Scotland would provide tribunal users with the strongest and most reliable assurances of independence, and would generate significant opportunities for service improvement.³⁴¹

Er yr uniad gweinyddol roedd y Pwyllgor dal yn credu y dylai, ac y gallai, tribiwnlysoedd Prydeinig weithredu yn yr un modd yn yr Alban ar ôl trosglwyddo cymhwysedd i'r Alban hefyd.³⁴² Byddai hynny'n bwysig i gyfreitheg Brydeinig ddatblygu'n gyson a chydlynol ac felly byddai dal angen elfen o awdurdodaeth draws-ffiniol.³⁴³ Cynigiodd Llywodraeth yr Alban fodel ar gyfer cyfuno tribiwnlysoedd datganoledig a Phrydeinig yn eu hymgyngoriad yn 2012 er y byddai angen deddfwriaeth sylfaenol o'r Alban a San Steffan er mwyn sicrhau cyfuniad llwyr.³⁴⁴

Mantais hynny, o safbwynt y Llywodraeth, fyddai'r gallu i wneud arbedion ariannol pellach. Awgrymwyd yn eu cynigion yn 2012 petai tribiwnlysoedd Prydeinig yn cael eu datganoli a'u cyfuno'n llwyr yn system tribiwnlysoedd yr Alban, yna byddai modd gwneud arbedion o tua £5M a fyddai'n ostyngiad o 12% ar gost rhedeg y system.³⁴⁵ Byddai hefyd modd gwella effeithlonrwydd drwy wneud defnydd gwell o farnwyr drwy gynnig cyfleoedd ar gyfer hyfforddiant, penodiadau a thaliadau.³⁴⁶ Byddai arbedion pellach yn bosib drwy ystyried uno gwasanaethau'r tribiwnlysoedd a llysoedd yn yr Alban ei hun.³⁴⁷

Fel rhan o adroddiad Comisiwn Smith a gyhoeddwyd yn sgil Refferendwm Annibyniaeth yr Alban yn 2014 argymhellwyd datganoli 'all powers over the management and operation of all reserved tribunals (which includes administrative, judicial and legislative powers)' i'r Alban.³⁴⁸ Er awgrymu datganoli'r tribiwnlysoedd a gafodd eu cadw'n ôl mae'r Comisiwn yn glir nad yw hynny'n golygu bod grymoedd dros sylwedd y gyfraith yn y meysydd hynny'n cael eu datganoli a byddai hynny'n parhau i gael ei gadw'n ôl ond byddai gan y tribiwnlysoedd datganoledig awdurdodaeth

³⁴¹ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.26].

³⁴² AJTC, Pwyllgor yr Alban, Adroddiad 2010 (n 18) [6.11].

³⁴³ *ibid* [6.11].

³⁴⁴ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) 13-14, Diagram 2.

³⁴⁵ *ibid* [3.29].

³⁴⁶ *ibid* [3.30].

³⁴⁷ Scottish Government Consultation 2012 (n 13) [3.31].

³⁴⁸ The Smith Commission, *Report of the Smith Commission for Further Devolution of Powers to the Scottish Parliament* (27 Tachwedd 2014) [63].

i gymhwyso'r gyfraith honno.³⁴⁹

Cadarnhaodd Llywodraeth Prydain ei fod yn barod i drosglwyddo cyfrifoldebau dros y tribiwnlysoedd hynny a pharatowyd cymalau drafft ar gyfer dangos sut y byddai modd gwneud hynny.³⁵⁰

While the underlying reserved rights and duties will continue to be reserved, the clause provides the mechanism for the transfer of functions from reserved tribunals to Scottish tribunals. Doing so will enable the Scottish Parliament to exercise powers relating to those tribunals, including decisions concerning rules of procedure, membership, administration and funding.³⁵¹

Cynllun y Llywodraeth o dan y cymalau drafft yw trosglwyddo cyfrifoldeb dros dribiwnlysoedd penodol drwy Orchmynion y Cyfrin Gyngor sy'n trosglwyddo swyddogaethau dros dribiwnlysoedd penodol i dribiwnlys yr Alban.³⁵² Maent yn rhagweld y bydd amrywiaeth yn rhychwant y Gorchmynion yn ddibynnol ar ba dribiwnlys sy'n cael ei ddatganoli.³⁵³ Yn ogystal, mae disgwyl y byddent yn cael eu llunio'n fanwl iawn ac yn diffinio materion penodol, y tribiwnlys Albanaidd ble bydd y cyfrifoldebau yn cael eu trosglwyddo ac unrhyw gyfyngiadau neu ofyniadau sydd angen eu rhoi mewn lle er mwyn sicrhau bod cysondeb ar draws y DU.³⁵⁴

O ganlyniad, mae'r cymalau drafft wedi eu llunio mewn iaith gyfyngedig iawn ac yn rhoi rhyddid i Lywodraeth Prydain o ran gosod cyfyngiadau penodol ar unrhyw drosglwyddiad.³⁵⁵ Felly, amser a ddengys faint o ryddid y bydd hynny yn ei roi i Lywodraeth yr Alban wrth ymgorffori'r awdurdodaethau newydd i system dribiwnlys yr Alban. Mae Gill a Mullen yn amau y bydd llawer o hyblygrwydd yng nghyd-destun y tribiwnlysoedd hyn:

However, under the approach proposed in the command paper the potential for a distinctive approach to tribunals in Scotland appears to be fairly limited. This is largely because the major policy areas which give rise to the cases on which tribunals will adjudicate will remain reserved, and the Smith Commission and the command paper have both been clear in stressing the need for consistency in approach between Scotland and the rest of the UK in order to allow for the fulfilment of reserved policy goals, and the desire to take a different approach to

³⁴⁹ *ibid* [64].

³⁵⁰ HM Government, *Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement* (Ionawr 2015) [6.3]

³⁵¹ *ibid* [6.3.1].

³⁵² *ibid* [6.3.2].

³⁵³ *ibid* [6.3.3].

³⁵⁴ *ibid* [6.3.4].

³⁵⁵ *ibid* Annex A: Draft Clauses, Clause 25.

administrative justice might conflict with UK policy goals in some area.³⁵⁶

Mae Gill a Mullen yn cwestiynu gallu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban i ymgymryd â'r gwaith hwnnw ar y funud gan y byddai naw gwaith mwy o achosion, yn ôl amcangyfrif Gill a Mullen, petai'r tribiwnlysoedd dan sylw yn cael eu datganoli.³⁵⁷

Yn sgil hynny, croeso gofalus a gaiff y cynnigion hyn ganddynt:

Whilst further devolution also provides an opportunity for gains in efficiency and accountability and an improved user experience in the longer term, it cannot be assumed that these gains will materialise. Further devolution is neither a necessary nor a sufficient condition of such gains.³⁵⁸

Nodwedd bwysig mae'r cytundeb o dan Gomisiwn Smith yn ei amlygu yw bod modd datganoli'r sefydliad cyfreithiol heb ddatganoli sylwedd y gyfraith. Felly, mae modd cael awdurdodaeth benodol i'r diriogaeth dan sylw heb gael rheolaeth dros sylwedd y gyfraith mae'r corff hwnnw'n gymhwyso. Mae hynny'n gam ymlaen wrth ystyried awdurdodaeth yr Alban ond hefyd yn arwyddocaol o safbwynt Gymreig hefyd petai dadl am drosglwyddo tribiwnlysoedd pellach i Gymru hyd yn oed mewn meysydd sydd heb eu datganoli.

9. Casgliad

Er bod setliad datganoli wahanol iawn i Gymru ac awdurdodaeth hanesyddol eisoes yn bodoli yn yr Alban mae'n amlwg bod rhai o'r un diffygion yn bodoli yn y system tribiwnlysoedd datganoledig. Hynny yw, bod problemau o ran annibyniaeth y tribiwnlysoedd o ran eu gweinyddiaeth ac amrywiaethau trefniadol rhyngddynt.

Mae Llywodraeth yr Alban wedi gallu ymateb i hynny drwy gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol newydd drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014. Drwy ddilyn dylanwad a model Leggatt mae'r system newydd yn yr Alban yn ymateb i'r her o sedfyddu system sy'n fwy annibynnol a diduedd. Mae'r ymchwil sylweddol sydd wedi ei wneud ar y tribiwnlysoedd datganoledig yn yr Alban, a'r cyd-destun cyfiawnder gweinyddol yn ehangach, gan y Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol i gychwyn ac yna Pwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wedi bod yn gymorth sylweddol i'r datblygiad hwnnw.

³⁵⁶ Chris Gill a Tom Mullen, *Analysis: Scottish Tribunals: Smith Commission Proposes Major Transfer of Jurisdiction to Scotland* (UK Administrative Justice Institute, 18 Chwefror 2015) <<http://ukaji.org/2015/02/18/analysis-scottish-tribunals-smith-commission-proposes-major-transfer-of-jurisdiction-to-scotland/>> cyrchwyd 14/3/15.

³⁵⁷ *ibid.*

³⁵⁸ *ibid.*

Fodd bynnag, yn y diwedd gwelir bod yr Alban wedi datblygu strwythur sy'n adlewyrchu Adroddiad Leggatt a Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 yn agos iawn. Gwneir hynny'n arbennig o ran strwythur y tribiwnlysoedd ond bod hynny'n cael ei addasu ar gyfer system gyfreithiol yr Alban. Hefyd, mae datblygiadau pellach wedi adlewyrchu diwygiadau yng Nghymru a Lloegr megis uno'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd gyda'r Gwasanaeth Llysoedd. Mae hynny'n gwneud y broses o ddatganoli tribiwnlysoedd eraill i'r Alban yn haws.

Yn naturiol, wrth ymateb i'r diffygion yn y tribiwnlysoedd datganoledig, mae'r Alban wedi gallu cymryd mantais o'r sefydliadau a strwythurau Albanaid oedd eisoes yn bodoli yn sgil bod ganddynt awdurdodaeth ar wahân. Er hynny, nid yw creu strwythur cydlynol ar gyfer tribiwnlysoedd datganoledig yr Alban wedi bod mor syml a trosglwyddo cyfrifoldebau i sefydliadau oedd eisoes yn bodoli. Yn hytrach, mae datblygu strwythur i'r tribiwnlysoedd wedi bod yn broses sydd wedi esblygu ac wedi cyrraedd deddfwriaeth sylfaenol yn y pendraw.

O safbwynt Gymreig, bydd modd ystyried addasu a mabwysiadu rhai o'r datblygiadau a cynigion yn yr Alban ar gyfer datblygu'r system dribiwnlysoedd Gymreig mewn pennodau dilynol.

Pennod 4: Tribiwnlysoedd Datganoledig Gogledd Iwerddon

1. Cefndir

Cafodd awdurdodaeth ar gyfer Gogledd Iwerddon ei sefydlu ar y cyd â sefydlu Gogledd Iwerddon fel rhanbarth ar wahân o dan Ddeddf Llywodraeth Gogledd Iwerddon 1920.¹ Er bod cynnodau o reolaeth uniongyrchol Brydeinig yng Ngogledd Iwerddon safodd yr awdurdodaeth ar wahân yn gyson ac felly roedd eisoes mewn lle pan ail sefydlwyd datganoli yng Ngogledd Iwerddon o dan Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998. Er hynny, ni chafodd cyfiawnder ei ddatganoli nes 2010 ac felly am lawer o flynyddoedd roedd Gogledd Iwerddon mewn sefyllfa ble roedd ganddynt awdurdodaeth ond nid grymoedd deddfwriaethol i addasu'r awdurdodaeth honno. Mae edrych ar ddatblygiad tribiwnlysoedd datganoledig Gogledd Iwerddon yn arwyddocaol o'r safbwynt hwnnw.

1.1 Ymchwil Gogledd Iwerddon

Mae sawl prosiect ymchwil wedi ei gynnal ynglŷn â'r system dribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yn arbennig. Yn bennaf, cafodd ymchwil gan Grainne McKeever a Brian Thompson, wedi'i ariannu gan Sefydliad Nuffield a Law Centre (NI), *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* ei gyhoeddi yn 2010.² Arweiniodd hynny at ddau ymchwil pellach yn 2011 gan yr ymchwilwyr hynny. Cyhoeddodd Gráinne McKeever *Supporting Tribunal Users: Access to Pre-hearing Information, Advice and Support in Northern Ireland* a chyhoeddodd Brian Thompson yr adroddiad *Structural Tribunal Reform*. Yn ogystal, sefydlwyd 'Tribunal Reform Reference Group' gan y Gweinidog Cyfiawnder ar gyfer ystyried dichonolrwydd a manteision ail-strwythuro'r system dribiwnlysoedd a'r safon o wybodaeth oedd ar gael i ddefnyddwyr.³

Er bod Llywodraeth Gogledd Iwerddon, a Llywodraeth Prydain yn ystod cynnodau o reolaeth uniongyrchol, wedi cychwyn y broses o ddiwygio'r system dribiwnlysoedd cafwyd cyfle i wneud hynny ymhellach unwaith y trosglwyddwyd grymoedd

¹ Gweler Brice Dickson, *The Legal System of Northern Ireland* (5^{ed} Arg, SLS Legal Publications (NI) 2005) Pennod 1, 14.

² Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010).

³ Northern Ireland Justice Department, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011) [2.20]; Brian Kerr, 'Tribunals: a time for change - Belfast September 22, 2005: Introduction' [2006] 13(2) JSSL 64, 65.

deddfwriaethol dros gyfiawnder i Gynulliad Gogledd Iwerddon.⁴ Yn dilyn hynny cyhoeddwyd *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland*⁵ yn Rhagfyr 2011 a'r ymatebion i'r papur hwnnw yn 2012.⁶ Rhoddodd hynny gyfle i Adran Gyfiawnder Gogledd Iwerddon gyhoeddi cynigion mwy penodol yn 2013 drwy'r papur ymgynghori *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland - Consultative Document*.⁷

2. Tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon

Ar y cyfan, mae Thompson a McKeever yn nodi, bod tribiwnlysoedd yn rhan o system gyfreithiol Gogledd Iwerddon.⁸ Fodd bynnag, mae rhai eithriadau sy'n deillio o'r gwahaniaeth rhwng grymoedd wedi eu cadw'n ôl a grymoedd wedi eu heithrio drwy Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998.⁹ Roedd rhai tribiwnlysoedd wedi gweithredu ar lefel y Deyrnas Unedig ers y cychwyn ac oedd yn dod o dan oruchwyliaeth y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.¹⁰ Byddai unrhyw gyfrifoldeb dros greu a gweithredu unrhyw dribiwnlys arall yn gyfrifoldeb sefydliadau Gogledd Iwerddon.

For most matters, therefore, Northern Ireland tribunals operate independently from their Great Britain counterparts (although procedures in each are often similar, if not identical).¹¹

Yn gyffredinol, sefydlwyd tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon am yr un rhesymau a'r un egwyddorion ag y sefydlwyd y rhai Prydeinig; yn bennaf er mwyn ymateb i gynlluniau gweinyddol a darparu manteision o gymharu â'r llysoedd megis cost, hygrychedd, cyflymder ac arbenigedd.¹² I raddau roedd hyn yn debyg iawn i'r systemau a sefydlwyd ym Mhrydain.

In many instances, therefore, a tribunal in Great Britain will have an equivalent

⁴ Northern Ireland Justice Department, 'Ford includes tribunal reform in plans to reshape the justice system' (23 Mehefin 2010) <<http://www.northernireland.gov.uk/news/news-doj/news-doj-june-2010/news-doj-260310-ford-includes-tribunal.htm>> cyrchwyd 16 Chwefror 2015.

⁵ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011).

⁶ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland: Summary of Responses* (2012).

⁷ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013).

⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 24.

⁹ *ibid* 24-25; Northern Ireland Act 1998, Atodlenni 2 a 3.

¹⁰ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 25; Asylum and Immigration Tribunal, Banking Appeal Tribunals, Income Tax Tribunals, VAT Tribunals, Information Tribunal a'r Copyright Tribunal.

¹¹ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 25.

¹² *ibid* 25; Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [2.2].

tribunal operating in Northern Ireland, dealing with issues such as social security entitlement, employment rights, criminal injuries, mental health or special educational needs, which will have developed broadly similar processes, composition and remedies, although under the separate control of a Northern Ireland Department.¹³

Roedd rhai tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon wedi eu sefydlu yn bwrpasol er mwyn adlewyrchu sefydlu tribiwnlys cyfatebol ym Mhrydain. Er enghraifft, yng Ngogledd Iwerddon roedd trefniadau ‘paredd’ o ran gofal lles sy’n gallu arwain at yr angen am ‘baredd’ gyda materion Prydeinig ond sy’n faterion sydd o fewn cymhwysedd sefydliadau Gogledd Iwerddon.¹⁴ Yn sgil hynny, gwahaniaethau ‘gweithdrefnol mân’ sydd rhwng y tribiwnlys Prydeinig a’r tribiwnlys yng Ngogledd Iwerddon.¹⁵ Enghraifft ddadlennol o hynny yw sefydliad y Gwasanaeth Apeliadau,¹⁶ corff gweithredol sy’n rhan o’r Adran ar gyfer Datblygiad Cymdeithasol, sy’n adlewyrchu’r Asiantaeth Gwasanaethau Apeliadau ym Mhrydain. Pwrpas y ddau oedd darparu cefnogaeth weinyddol pan gyfunwyd sawl tribiwnlys oedd i’w wneud â lles cymdeithasol o fewn y Gwasanaeth Apêl.¹⁷ Roedd gwahaniaethau gweithdrefnol rhwng y fersiwn Brydeinig a fersiwn Gogledd Iwerddon ond dim gwahaniaeth yn yr hawl i apelio.¹⁸ Mae hynny’n cael ei adlewyrchu yn y sylwadau gan Dickson sy’n nodi, er bod sylwedd y gyfraith a’r gweithdrefnau'r un peth, bod system dribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn system ar wahân.

For most matters, however, Northern Ireland retains its own independent tribunal systems. The law applied by the tribunals may well be virtually identical to the law in the rest of the United Kingdom, and the procedures they adopt may also be indistinguishable, but they nevertheless constitute separate systems.¹⁹

Roedd tribiwnlysoedd unigryw i Ogledd Iwerddon hefyd yn bennaf yn deillio o nodweddion unigryw’r rhan honno o’r Deyrnas Unedig. Er enghraifft, mae’r Tribiwnlys Cyflogaeth Deg yn ymdrin ag anghydfodau sy’n ymwneud â gwahaniaethu ar sail crefydd neu wleidyddiaeth yn y gweithle.²⁰

Difference that exist tend to be constitutionally driven in the first instance, with

¹³ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 25.

¹⁴ *ibid* 19.

¹⁵ *ibid* 25.

¹⁶ Appeals Service.

¹⁷ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 25.

¹⁸ *ibid* 25.

¹⁹ Brice Dickson, *The Legal System of Northern Ireland* (5^{ed} Arg, SLS Legal Publications (NI) 2005) 383.

²⁰ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 25.

reserved matters operating on a UK wide basis, and therefore differences tend to be more ad hoc, with differences in local practice and procedures driven by perceived needs for a different population.²¹

Yn sgil y tebygrwydd rhwng y systemau roedd tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon wedi datblygu'r un egwyddorion a thuedd tuag at agweddau barnwrol hyd yn oed heb argymhellion swyddogol i'r cyfryw hwnnw. Fel nodir gan Thompson a McKeever:

While Franks operated as a catalyst in Britain for tribunals to become part of the machinery of adjudication rather than administration, there was no equivalent report or legislation for Northern Ireland to provide this catalyst. Instead this view of tribunals as judicial bodies was achieved in Northern Ireland as a by-product of the process of mirroring tribunal provision in Great Britain.²²

Gwahaniaeth sylfaenol arall yw nad yw tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon, oni bai am y rhai DU gyfan, erioed wedi bod o dan oruchwyliaeth y Cyngor ar Dribiwnlysoedd gan nad oedd Gogledd Iwerddon yn rhan o gylch gorchwyl Adroddiad Franks.²³

Ni ddaeth Gogledd Iwerddon yn uniongyrchol o dan gylch gorchwyl Adroddiad Leggatt chwaith felly ni chafodd system dribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon unrhyw oruchwyliaeth ffurfiol. Golygodd hynny bod y problemau a ganfuwyd gan Leggatt yn parhau yng Ngogledd Iwerddon.²⁴ Yn bennaf, roedd hynny'n cynnwys annibyniaeth, atebolrwydd a goruchwyliaeth.²⁵ Tanlinellwyd gan Maclyn bod diffyg trafodaeth wedi bod yng Ngogledd Iwerddon yn dilyn cyhoeddiad Adroddiad Leggatt.²⁶ Roedd y Llywodraeth yn cydnabod nad oedd trefniadau noddi tribiwnlysoedd yn rhoi hyder bod annibyniaeth a didueddrwydd digonol.²⁷ O ganlyniad, roedd risg y byddai tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn tramgwyddo Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol gan nad oeddent yn darparu annibyniaeth ddigonol tra'u bod yn parhau'n rhan o'r adrannau llywodraethol oedd yn eu noddi.²⁸ Yn ogystal, roedd y ffaith eu bod yn gweithredu'n annibynnol i'w gilydd yn achosi pryder ynglŷn ag anghysondebau.²⁹ Fel nodwyd yn nogfen ymgynghori'r llywodraeth yn 2013:

The devolved tribunals (i.e. those falling within the responsibility of the

²¹ ibid 25.

²² ibid 26.

²³ ibid 25-26.

²⁴ ibid 26.

²⁵ ibid 26.

²⁶ CG Maclyn, 'Editorial: The Leggatt Report, the Tribunal Service (GB) and Northern Ireland' [2006] 13(2) JSSL 47, 46.

²⁷ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [2.4].

²⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 26.

²⁹ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [2.3].

Northern Ireland Assembly) have evolved separately under different legislation and with differing practices and procedures. These tribunals currently have no overall leadership and little scope for sharing experience and the dissemination of good practice.³⁰

Roedd yr anghysondebau hyn yn fwy amlwg yn dilyn Adroddiad Leggatt a Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.³¹ Ym marn Llywodraeth Gogledd Iwerddon, ni fyddai caniatáu i'r gwahaniaeth hwnnw barhau yn 'darparu defnyddwyr tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon gyda'r mynediad mwyaf effeithiol ac effeithlon at gyfiawnder'.³²

Felly, roedd angen clir am newid erbyn i'r llywodraeth gyhoeddi eu papur ymgynghori ac roeddent yn glir ynglŷn â diffygion y system.³³ Yn gyffredinol, roedd y system yn gymhleth a darniog gan fod tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon, fel gweddill y Deyrnas Unedig, wedi datblygu ar wahân a gweithredu'n unigol.³⁴ Yn ei dro, roedd hynny wedi arwain at anghysondeb wrth herio penderfyniadau o wahanol dribiwnlysoedd gyda sawl trywydd apêl un ai i dribiwnlys apêl neu i'r llysoedd yn ddibynnol ar awdurdodaeth y tribiwnlys gwreiddiol.³⁵

Roedd hefyd angen gwella gweithdrefnau'r tribiwnlysoedd gan y gall hynny sicrhau tegwch ac annibyniaeth y tribiwnlysoedd drwy fod yn hygyrch ac yn hawdd i'w deall.³⁶

The evolution of separate tribunals with separate jurisdictions has meant that tribunal processes in Northern Ireland are governed by many different rules and regulations. Consequently, the landscape is difficult for users and their advisors to navigate.³⁷

Yn sgil y gwahanol weithdrefnau roedd hefyd gwahaniaeth yn llwyddiant y tribiwnlysoedd wrth roi adborth i'r rhai sy'n gwneud y penderfyniad gwreiddiol.³⁸ Felly, roedd y llywodraeth yn cydnabod bod lle i edrych ar gyfiawnder gweinyddol yn fwy cyffredinol ac nid ar y system dribiwnlysoedd yn unig gan geisio cymryd safbwynt

³⁰ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [1.3].

³¹ *ibid* [1.3].

³² *ibid* [1.3].

³³ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013).

³⁴ *ibid* [2.6].

³⁵ *ibid* [2.7].

³⁶ *ibid* [2.8].

³⁷ *ibid* [2.8].

³⁸ *ibid* [2.10].

ehangach Papur Gwyn Llywodraeth Prydain ar gyfiawnder gweinyddol.³⁹

Roedd hefyd angen gwneud gwell defnydd o adnoddau er mwyn cael gwerth am arian o'r system ond gan fod pob tribiwnlys yn arfer gweithredu'n unigol roedd hynny'n anodd ei wneud.⁴⁰ Yn dilyn y broses o gychwyn canoli gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd yn y Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon roedd modd gwneud arbedion wrth rannu gwasanaethau, lleoliadau a staff.⁴¹

Yn olaf, roedd modd gwella'r ymddangosiad o annibyniaeth y tribiwnlysoedd.⁴² Er enghraifft, tra mai adrannau sy'n destun yr her sy'n penodi a thalu aelodau tribiwnlysoedd byddai ymddangosiad o ddiffyg annibyniaeth.⁴³ Roedd hyn eisoes wedi gwella wrth drosglwyddo cyfrifoldeb i'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd ond roedd y llywodraeth yn ymrwymedig i sicrhau annibyniaeth y system gyfan ymhellach.⁴⁴

2.1 Datblygiadau i'r System yng Ngogledd Iwerddon

Amcangyfrwyd bod y system dribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yn ymdrin ag oddeutu 16,000 o achosion y flwyddyn erbyn 2013.⁴⁵ Roedd nifer helaeth o'r rhain yn ymwneud â lles gwladol⁴⁶ ond mae eraill sydd â swyddogaethau pwysig iawn i unigolion megis y Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl.⁴⁷

Mae natur wleidyddol Gogledd Iwerddon a thrafferthion cyson wedi achosi trafferthion i ddatblygu'r system dribiwnlysoedd hefyd.

The intermittent nature of devolution in Northern Ireland, combined with the lack of agreement on devolution of policing and justice powers, meant that

³⁹ Mae hynny'n gyson â'r datblygiadau Prydeinig yn sgil Papur Gwyn Llywodraeth Prydain Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (Gorffennaf 2004, Cm6243); Marie Anderson, Andrea McIlroy & Michaela McAleer, *Mapping the Administrative Justice Landscape in Northern Ireland* (Awst 2014).

⁴⁰ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.9].

⁴¹ *ibid* [2.9].

⁴² *ibid* [2.11].

⁴³ *ibid* [2.11].

⁴⁴ *ibid* [2.11].

⁴⁵ *ibid* 2, troednodyn 1; 2007/08 – 14,007, 2008/09 – 15,114, 2009/10 – 15,756, 2010/11 – 16,760, 2011/12 – 17,439; Mae ffigyrau'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd ychydig yn uwch, 25,000, gan fod hwnnw'n cynnwys holl dribiwnlysoedd o dan ofal y Gwasanaeth, a chyrrff eraill, sydd nid i gyd yn dribiwnlysoedd datganoledig, Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Annual Reports and Accounts 2013/14* (Mawrth 2014) 8.

⁴⁶ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.3], 2011/12 – 15,120; Mae hyn yn wahaniaeth arwyddocaol gan nad yw hyn wedi'i ddatganoli i Gymru na'r Alban. Mae hynny'n gwneud cymhariaeth uniongyrchol o'r ystadegau yn anodd gan fod hon yn awdurdodaeth â nifer uchel o achosion.

⁴⁷ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.3], 2011/12 – 335; SEND 2011/12 – 81.

tribunal reform in Northern Ireland was in a state of limbo.⁴⁸

Fel yng ngwledydd datganoledig eraill y Deyrnas Unedig mae natur anghymesur datganoli yn creu rhai gwahaniaethau unigryw ymhob un. Yn ogystal, roedd y ffaith bod datganoli yn anghyson yng Ngogledd Iwerddon ac nad oedd cytundeb wedi bod i ddatganoli cyfiawnder yn gwneud pethau'n anoddach.⁴⁹

Felly, dechreuwyd diwygio'r tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon mewn cyfnod o ansicrwydd gwleidyddol a chyfansoddiadol. Yn dilyn cynhadledd yn 2005 a drefnwyd gan Law Centre (NI), Gwasanaethau Apêl Gogledd Iwerddon a'r Adran Materion Cyfansoddiadol, cyhoeddodd Ysgrifennydd Gwladol Gogledd Iwerddon, Peter Hain, fwrriad i ddiwygio'r system dribiwnlysoedd yn 2006.⁵⁰ Byddai hynny'n cychwyn gyda throsglwyddo cyfrifoldebau gweinyddol dros dribiwnlysoedd i Wasanaeth Llysoedd Gogledd Iwerddon.⁵¹

Yn 2009 cyhoeddodd Gweithredgorff Gogledd Iwerddon weledigaeth ynglŷn â sefydlu gweinyddiaeth unedig i dribiwnlysoedd a fyddai'n sicrhau gwasanaeth effeithlon i ddefnyddwyr ac sy'n annibynnol oddi wrth yr awdurdodau sy'n destun yr apeliadau.⁵² Felly, roedd camau'n cael eu cymryd er mwyn datrys y pryderon mwyaf sylfaenol.⁵³

The first stage focused on alleviating the most immediate concern, the perceived lack of independence of tribunals, and concentrated on ensuring a clear line of demarcation between the decision-making Departments and the administration of the tribunals.⁵⁴

Roedd hyn yn cynnwys trosglwyddo cyfrifoldeb dros 18 tribiwnlys i Wasanaeth Llysoedd Gogledd Iwerddon.⁵⁵ Cynlluniwyd trosglwyddo gwahanol dribiwnlysoedd fesul cam ym Medi 2009 ac yn Ebrill 2010 i gychwyn.⁵⁶ Er bod y diwygio yma ar waith

⁴⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 7.

⁴⁹ *ibid* 19.

⁵⁰ *ibid* 19; Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [2.6].

⁵¹ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.12].

⁵² Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [1.3].

⁵³ *ibid* [2.8].

⁵⁴ Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.14].

⁵⁵ Brian Thompson, *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011) [11].

⁵⁶ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [1.3]; Roedd modd gwneud hynny drwy gytundebau asiantaeth o dan adran 28 Deddf Gogledd Iwerddon 1998; Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) troednodyn 7: Lands Tribunal, Care Tribunal, Mental Health Review Tribunal, Tribunal under Schedule 11 of the Health and Personal Social Service (Northern Ireland) Order 1972, Special Educational Needs and Disability Tribunal, Appeals Tribunal, Rent Assessment Tribunal a'r Health & Safety and Charity Tribunals. Gweler hefyd, Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Framework Document* (Mehefin 2010, diweddarwyd Hydref 2013) Annex B.

nid oedd hynny'n gymwys i bob tribiwnlys.⁵⁷ Ar y pryd, roedd Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn gorff gweithredol o Lywodraeth Prydain a dechreuwyd trosglwyddo cyfrifoldebau gweinyddol dros dribiwnlysoedd iddo oddi wrth adrannau llywodraethol.⁵⁸ Roedd unrhyw ddatblygiadau pellach yn ddibynnol ar ddatganoli cyfrifoldebau dros gyfiawnder a'r heddlu i Ogledd Iwerddon.⁵⁹

Cafodd camau cyntaf datganoli cyfiawnder a'r heddlu eu cyhoeddi yn Nhachwedd 2008. Yn sgil hynny roedd modd trosglwyddo'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd newydd i gyfrifoldeb Adran Gyfiawnder newydd er mwyn rhedeg holl lysoedd a thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn y pendraw.⁶⁰ Roedd ystyriaeth o'r system dribiwnlysoedd yn rhan o'r trafodaethau yng Ngogledd Iwerddon yn 2010 a phan gyflwynwyd Cytundeb Castell Hillsborough roedd 'adeiladu ar y rhaglen gyfredol o ddiwygio tribiwnlysoedd' yn rhan amlwg ohono.⁶¹ Yn sgil hynny, datganolwyd cymhwysedd deddfwriaethol dros gyfiawnder a'r heddlu i Gynulliad Gogledd Iwerddon yn 2010.⁶²

Gyda datganoli swyddogaethau deddfwriaethol dros gyfiawnder bu modd cymryd camau pellach i ddiwygio'r system dribiwnlysoedd gyda sefydlu'r Adran Gyfiawnder ar gyfer Llywodraeth Gogledd Iwerddon. Trosglwyddwyd tribiwnlysoedd pellach i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon fel trydydd cam yn Ebrill 2011 gan olygu mai'r Gwasanaeth oedd yn gweinyddu'r rhan fwyaf o dribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon erbyn hynny, ond roedd y system yn parhau'n un cymhleth.⁶³

Roedd yr Adran hefyd yn gweinyddu'r Tribiwnlys Apeliadau a'r Paneli Asesu Rhent ar ran Adran Datblygiad Cymdeithasol Llywodraeth Gogledd Iwerddon.⁶⁴ Roedd

⁵⁷ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 26; Schools Admission and Exclusions Appeals.

⁵⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 20, troednodyn 4; Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Tribunals Modernisation Strategy and Action Plan 2010/11* (2011).

⁵⁹ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 19.

⁶⁰ *ibid* 19.

⁶¹ Hillsborough Castle Agreement (Chwefror 5, 2010) 6.

⁶² The Northern Ireland Act 1998 (Amendment of Schedule 3) Order 2010, SI 2010/977.

⁶³ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [1.3]; Departments (Transfer of Functions) Order (Northern Ireland) 2011 (SR 2011 No.44). Y tribiwnlysoedd a drosglwyddwyd drwy'r Gorchymyn hwn oedd Mental Health Review Tribunal, Care Tribunal, Tribunal under Schedule 11 of the Health and Personal Social Services (NI) Order 1972, Special Educational Needs and Disability Tribunal, Lands Tribunal, Traffic Penalty Tribunal a Health and Safety Tribunal. Roedd Charity Tribunal a Valuation Tribunal yn rhan o'r Adran Gyfiawnder ond nid oedd angen Gorchymyn i'w trosglwyddo.; Department of Justice (Northern Ireland), *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011) [3.1]; Brice Dickson, 'Law reform in Northern Ireland' [2011] LIM 155, 156.

⁶⁴ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [3.3].

cynlluniau i drosglwyddo cyfrifoldebau statudol i'r Adran Gyfiawnder dros y tribiwnlysoedd hynny a'r Tribiwnlysoedd Diwydiannol a Thribiwnlys Cyflogaeth Deg erbyn 2012.⁶⁵ Yn ogystal, roedd tribiwnlysoedd eraill yn parhau o fewn cyfrifoldeb adrannau eraill o'r llywodraeth.⁶⁶

Yn gyffredinol, roedd y llywodraeth yn amcangyfrif bod y rhannau o'r system dribiwnlysoedd a fyddai'n destun diwygio yn cyflogi dros 170 o staff gweinyddol a 500 o aelodau tribiwnlysoedd gyda chyllideb o oddeutu £12.17 miliwn y flwyddyn.⁶⁷ Roedd y tribiwnlysoedd oedd eisoes o fewn cyfrifoldeb yr Adran Gyfiawnder â 199 o aelodau tribiwnlysoedd, 29 o staff gweinyddol a chyllideb flynyddol o oddeutu £2.1 miliwn.⁶⁸

Yn ogystal â'r tribiwnlysoedd datganoledig mae'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn darparu cefnogaeth weinyddol i'r rhannau o dribiwnlys Haen gyntaf ac Uwch Dribiwnlys y Deyrnas Unedig oedd ag awdurdodaeth yng Ngogledd Iwerddon o dan gytundeb â GLITEM.⁶⁹ Er hynny, roedd cyfrifoldebau statudol a cyllidol yn parhau tu hwnt i'r adran yng Ngogledd Iwerddon.⁷⁰

Yn dilyn trosglwyddo tribiwnlysoedd i'r Gwasanaeth Llysoedd maent wedi gallu ymateb i lawer o'r pryderon ynglŷn â'r system dribiwnlysoedd gan gynnwys rhannu gwasanaethau drwy adleoli tribiwnlysoedd yn ganolog, cyfuno cefnogaeth weinyddol a rhesymoli strwythurau rheoli a gweithredu.⁷¹ Er enghraifft, drwy agor Canolfan Gwrandawiadau Tribiwnlysoedd ym Melffast llwyddwyd i wneud y defnydd gorau o adnoddau drwy gyfuno cefnogaeth weinyddol ac offer technoleg gwybodaeth. Yn ogystal, roedd cynnal gwrandawiadau mewn un lleoliad yn cynyddu ymwybyddiaeth o'r tribiwnlysoedd ac yn lleihau'r gost weinyddol o ddefnyddio adeiladau allanol.⁷² Daeth canoli â manteision gweinyddol pellach hefyd.

Centralisation has also facilitated the implementation of a single clear system of governance and enabled user focused resource management through the monitoring of performance and trends. Common customer service standards and

⁶⁵ *ibid* [3.3].

⁶⁶ *ibid* [3.4] Planning Appeals Commission a Water Appeal Commission.

⁶⁷ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [3.5].

⁶⁸ Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) 15, troednodyn 27.

⁶⁹ *ibid* [3.6]; Department of Justice Consultative Document 2013 (n 7) [2.4]; Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Annual Reports and Accounts 2013/14* (Mawrth 2014) 12.

⁷⁰ Department of Justice Discussion Paper 2011 [3.6].

⁷¹ *ibid* [2.10]; Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Tribunals Modernisation Strategy and Action Plan 2010/11* (2011) 10-11.

⁷² Department of Justice Discussion Paper 2011 (n 5) [2.11].

targets have been developed and lessons learnt and best practice principles have been shared through internal workshops and project groups.⁷³

Roedd y llywodraeth yn awyddus i adeiladu ar y camau cychwynnol hyn ac arweiniodd hynny at bapur ymgynghori'r llywodraeth yn 2013.⁷⁴ Yn sail i'r datblygiadau gweinyddol hynny oedd gwaith ymchwil academaidd a gynhaliwyd yn 2010. Mae'n werth ystyried y gwaith hwnnw'n fanylach gan ei fod yn amlygu sawl her, ac atebion posib, sy'n berthnasol i Gymru.

3. Ymchwil McKeever a Thompson

Cynhaliwyd ymchwil yn 2010 gan Brian Thompson a Dr Gráinne McKeever oedd yn edrych yn fanylach ar y system dribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon.⁷⁵ Cyhoeddwyd *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* yn 2010. Amcan yr ymchwil oedd cynnig diwygiadau i'r system dribiwnlysoedd, ac i wneud hynny o safbwynt y defnyddiwr yn arbennig.⁷⁶ Yn dilyn hynny, roedd modd gosod cynigion ar sut i'w gwella mewn system ddiwygiedig.⁷⁷ Rhannwyd yr ymchwil yn ddau. Edrychodd y cyntaf ar brofiad defnyddwyr yn benodol mewn tri thribiwnlys.⁷⁸ Roedd yr ail ran yn astudiaeth gwmpasu oedd yn edrych yn fanylach ar 'the parameters, operational issues, possibilities and difficulties of tribunal reform, as well as the current gap in the arrangements for the oversight and accountability of tribunals.'⁷⁹ Cafwyd sawl her wrth gynnal ail ran yr ymchwil. Yn gyntaf nid oedd cyfrifoldeb y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd, na Chyngor y Tribiwnlysoedd o'i flaen, yn ymestyn i Ogledd Iwerddon.⁸⁰ Yn sgil hynny nid oedd goruchwyliaeth o gydlyniant y system wedi bod cyn hyn.

Yn dilyn yr ymchwil gychwynnol honno aeth yr ymchwilwyr gam ymhellach i edrych ar elfennau mwy penodol mewn dau adroddiad yn 2011. Canolbwyntiodd Brian Thompson yn arbennig ar strwythur y system dribiwnlysoedd datganoledig yn *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland*.⁸¹ Rhannwyd yr ymchwil hwnnw i

⁷³ *ibid* [2.12].

⁷⁴ Department of Justice Consultative Document 2013 [2.16].

⁷⁵ Gráinne McKeever & Brian Thompson, 'Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland' (Law Centre (NI) 2010).

⁷⁶ *ibid* 7, 8.

⁷⁷ *ibid* 26.

⁷⁸ *ibid* 7, canolbwyntwyd ar Appeal Tribunals (social security), Industrial and Fair Employment Tribunals a'r Special Educational Needs and Disability Tribunal.

⁷⁹ McKeever & Thompson (n 2) 7-8.

⁸⁰ *ibid* 8.

⁸¹ Brian Thompson, 'Structural Tribunal Reform in Northern Ireland (Law Centre (NI) 2011)

edrych ar dri phwnc cyffredinol; awdurdodaeth, arweiniad barnwrol a goruchwyliaeth.⁸² Ar y llaw arall, astudiodd Dr Gráinne McKeever safbwyntiau'r defnyddwyr yn fanylach drwy'r adroddiad *Supporting Tribunal Users*.⁸³

3.1 Astudiaeth Defnyddwyr

Mae'r rhan astudiaeth defnyddwyr yn codi sawl problem ymarferol oedd yn wynebu'r tribiwnlysoedd. Er enghraifft, canfuwyd bod hyfforddiant yn amrywio rhwng tribiwnlysoedd gyda rhai o'r farn ei fod yn annigonol ac yn dueddol o fod yn *ad hoc*.⁸⁴ Roedd hyfforddiant cyfreithiol yn hanfodol er mwyn diweddarau aelodau o ran y gyfraith ei hun a gweithdrefnau'r tribiwnlys. Roedd hynny'n arbennig o wir ar gyfer aelodau nad oedd ag arbenigedd cyfreithiol.⁸⁵

Some members saw opportunities to plug into existing training programmes for other tribunals, both in Northern Ireland and in Great Britain, and felt that this could be a useful resource to avoid duplicating training sessions unnecessarily.⁸⁶

Roedd hyfforddiant crefft farnwrol (judge-craft) hefyd yn cael ei ystyried yn bwysig. Roedd hynny'n arbennig o wir ar gyfer aelodau newydd ond roedd hefyd angen hyfforddiant o'r fath er mwyn gallu ymdrin â defnyddwyr a'u cynorthwyo.⁸⁷ Ar y llaw arall, roedd eraill yn credu mai sgil i'w ddysgu wrth wneud y swydd oedd hyn a bod aelodau un ai'n meddu ar sgiliau barnu neu ddim.⁸⁸ Er hynny, byddai angen hyfforddiant bellach os nad oedd aelodau'n eistedd yn gyson.⁸⁹ Byddai hefyd angen ystyried gwahanol fathau o hyfforddiant ar gyfer gwahanol fathau o aelodau, gyda Chadeiryddion fwy o angen hyfforddiant cyfreithiol.⁹⁰

As with legal training, judge-craft training that was developed systematically, and that linked to other training opportunities for judicial colleagues in other tribunals and courts was seen as helpful.⁹¹

Roedd gwendid penodol yn yr hyfforddiant oedd yn ymwneud a chydaddoldeb ac

⁸² *ibid* 4.

⁸³ Gráinne McKeever, *Supporting Tribunal Users: Access to pre-hearing information, advice and support in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011).

⁸⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 55.

⁸⁵ *ibid* 55.

⁸⁶ *ibid* 55.

⁸⁷ *ibid* 56.

⁸⁸ *ibid* 56.

⁸⁹ *ibid* 56.

⁹⁰ *ibid* 56.

⁹¹ *ibid* 56.

amrywiaeth o gymharu â hyfforddiant cyfreithiol a sgiliau barnwrol.⁹² Gwelir bod ymgais i geisio cymryd mantais o hyfforddiant ar y cyd â sefydliadau eraill er mwyn eu gwneud yn fwy effeithlon.

Dyweddodd rhai o'r cynrychiolwyr a gyfwelwyd fel rhan o'r ymchwil bod y strwythurau yn annheg mewn rhai sefyllfaoedd. Er enghraifft, roedd apelïadau o'r Tribiwnlys Cyflogaeth Deg a Thribiwnlys Diwydiannol yn mynd i'r Llys Apêl ond roedd y broses honno'n gostus ac yn aneffeithlon o ran amser.⁹³

Trafodwyd y manteision ac anfanteision o strwythur unedig ar gyfer tribiwnlysoedd.⁹⁴ Yn ôl Cadeiryddion, byddai mantais gallu troi at garfan o gyfreithwyr fyddai â hyfforddiant mewn datblygiadau newydd ac a allai gamu mewn pan fod angen.⁹⁵

A particular advantage of this was seen to be a pooling of knowledge – legal and procedural- and experience, which could also facilitate the creation of more 'rounded' panels. There was a view that this could create a better support network for members and provide opportunities to see how things could be done differently.⁹⁶

Byddai 'dyrannu' yn fuddiol hefyd er mwyn caniatáu i aelodau eistedd yn amlach os nad oeddent yn gallu gwneud hynny ar y funud.⁹⁷ Yn sgil hynny, byddai modd gwneud gyrfa fel aelod o dribiwnlysoedd drwy allu eistedd ar sawl tribiwnlys.⁹⁸

Ar y llaw arall, gwelodd rhai anfanteision system unedig. Er enghraifft, tra byddai carfan o gyfreithwyr yn fanteisiol ar un llaw roedd peryg y byddai hynny'n colli'r arbenigedd mewn tribiwnlysoedd unigol.⁹⁹ Roedd yr un peth yn wir ynglŷn â 'dyrannu' aelodau.¹⁰⁰ Dylid dwyn i sylw rybudd Brian Kerr yn y cyd-destun yma'n arbennig gan fod ei rybudd yn un amserol i awdurdodaeth fechan sy'n bwriadu uno tribiwnlysoedd.

I can see the benefits of unification, but I can also see the difficulties in bringing that about. Amalgamation should not be an end in itself. It is necessary, particularly in a small legal community like ours, to ensure that the skill sets required for tribunal members to transfer to an area of which they have no previous experience, are well in place before they are asked to participate fully

⁹² *ibid* 56.

⁹³ Fair Employment Tribunal and Industrial Tribunal; McKeever & Thompson 2010 (n 2) 46.

⁹⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 57.

⁹⁵ *ibid* 57.

⁹⁶ *ibid* 57.

⁹⁷ *ibid* 57.

⁹⁸ *ibid* 57.

⁹⁹ *ibid* 57.

¹⁰⁰ *ibid* 57.

in an unified tribunal system.¹⁰¹

Roedd hefyd amheuaeth y byddai tribiwnlysoedd unigol yn colli rheolaeth dros eu gweithdrefnau eu hunain, a fyddai yn ei dro yn colli'r 'agosatrydd' a oedd yn fanteisiol i'r defnyddwyr.¹⁰² Nid oedd cysylltiad agosach â'r llysoedd i'w groesawu gan bawb chwaith.

One representative considered that bringing tribunals within what was then the NI Court Service could contribute to this problem, and expressed a concern that the connection with the Court Service – particularly where tribunals were located on Court Service properties – could create a stigma of 'having to go to court' that would discourage individuals from accessing tribunals.¹⁰³

Byddai 'dyrannu' barnwyr yn ffordd o uno'r system gyda'r adroddiad yn nodi bod yr ymatebion o'r farn y gall hyfforddiant addas wneud hynny'n bosib.¹⁰⁴ Roedd digon o elfennau cyffredin rhwng tribiwnlysoedd ond byddai angen hyfforddiant arbenigol mewn gwahanol weithdrefnau tribiwnlysoedd.¹⁰⁵ Awgrymwyd y byddai angen adran hyfforddi o fewn y strwythur unedig er mwyn cynnal hyfforddiant arbenigol rhwng tribiwnlysoedd.¹⁰⁶ Byddai 'dyrannu' hefyd yn her benodol i aelodau lleyg nad oedd yn llawn amser gan fod angen iddynt hwy gynnal eu harbenigedd o fewn eu gyrfa eu hunain hefyd.¹⁰⁷ Er hynny, mae manteision o blaid hynny hefyd gan y gall ganiatáu aelodau arbenigol i eistedd mewn mwy nag un tribiwnlys.¹⁰⁸

Roedd cefnogaeth gref dros gael corff i oruchwyllo tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon er mwyn sicrhau cydlyniant a chysondeb.¹⁰⁹

For some oversight was linked to accountability: an oversight body was seen as necessary to ensure that tribunal members were performing their roles properly, creating a possibility of removing members who were not performing at the proper standard. Lack of oversight was seen as creating a system that is unregulated.¹¹⁰

Felly, roedd yr astudiaeth defnyddwyr wedi adnabod sawl problem ymarferol oedd yn

¹⁰¹ Brian Kerr, 'Tribunals: a Time for Change - Belfast September 22, 2005: Introduction' [2006] 13(2) JSSL 64, 65-66.

¹⁰² McKeever & Thompson 2010 (n 2) 57.

¹⁰³ ibid 57.

¹⁰⁴ ibid 57.

¹⁰⁵ ibid 58.

¹⁰⁶ ibid 58.

¹⁰⁷ ibid 58.

¹⁰⁸ ibid 73-74, Mae Thompson a McKeever yn defnyddio'r enghraifft o aelodau meddygol yn gallu eistedd ar y Tribiwnlys Apêl (lles cymdeithasol) ac ar y Panel Apêl Anafiadau Troseddol.

¹⁰⁹ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 59.

¹¹⁰ ibid 59.

rhwystru'r tribiwnlysoedd rhag bod yn fwy effeithlon oherwydd eu trefniadau ar y pryd.

3.2 Astudiaeth Gwmpasu

Canolbwyntiodd yr adroddiad o ran yr astudiaeth gwmpasu yn bennaf ar oruchwyliaeth ac atebolrwydd tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon.¹¹¹ Yn ôl yr ymchwilyr, roedd y materion hynny'n gysylltiad pwysig â'r gwerthoedd craidd a osodwyd gan Franks o fod yn 'agored, teg a diduedd.'¹¹²

Daeth yn amlwg o farn yr ymatebwyr bod 'dim goruchwyliaeth nac atebolrwydd effeithiol' wedi bod o'r system yng Ngogledd Iwerddon.¹¹³ Yn gyffredinol, roedd atebolrwydd barnwrol a chyllidol drwy'r adrannau llywodraethol perthnasol ond nid oedd goruchwyliaeth gyffredinol o'r maes gan gorff tebyg i Gyngor ar Dribiwnlysoedd.¹¹⁴ Yn sgil hynny, roedd datblygiad pob tribiwnlys yn *ad hoc*, yn cael eu rhedeg mewn ffyrdd amrywiol ac nid oeddent yn ystyried barn defnyddwyr.¹¹⁵

Felly, roedd modd torri atebolrwydd yn ddau i gynnwys atebolrwydd barnwrol ac atebolrwydd cyllidol.¹¹⁶ Er enghraifft, byddai atebolrwydd barnwrol yn cael ei sicrhau drwy system apêl gan y Llys Apêl ac unrhyw adolygiad barnwrol drwy'r Uchel Lys.¹¹⁷ Ar y llaw arall, byddai atebolrwydd cyllidol yn cael ei sicrhau drwy drefniadau cymeradwyo gwariant llywodraethol megis archwiliadau ariannol.¹¹⁸ Er hynny, roedd y defnydd o adroddiadau blynyddol er mwyn dangos hynny'n anghyson.¹¹⁹

Ar gyfer tribiwnlysoedd Prydeinig roedd y Cyngor ar Dribiwnlysoedd wedi bod ar gael er mwyn darparu'r oruchwyliaeth hynny oedd ar goll yng Ngogledd Iwerddon.¹²⁰ Nodwyd gan McKeever a Thompson bod y Cyngor wedi bod yn flaenllaw wrth sicrhau bod y gwerthoedd a osodwyd gan Franks yn cael eu parchu a bod y nodweddion oedd yn gwahaniaethu tribiwnlysoedd oddi wrth y llysoedd cyffredin yn cael eu cadw.¹²¹ O ganlyniad, roedd y Cyngor yn llwyddiannus wrth ymchwilio i drafferthion penodol a sicrhau bod y defnydd o dribiwnlysoedd yn gyffredinol yn addas ac yn cael ei barchu

¹¹¹ *ibid* 11.

¹¹² *ibid* 61.

¹¹³ *ibid* 61.

¹¹⁴ *ibid* 11, 61.

¹¹⁵ *ibid* 11.

¹¹⁶ *ibid* 61.

¹¹⁷ *ibid* 61.

¹¹⁸ *ibid* 61.

¹¹⁹ *ibid* 61.

¹²⁰ *ibid* 62.

¹²¹ *ibid* 63.

gan adrannau'r llywodraeth.¹²² Roedd hynny'n fwlch amlwg yng Ngogledd Iwerddon.

Syndod i Thompson a McKeever oedd nodi pa mor debyg oedd canlyniadau eu hymchwiliad o ddefnyddwyr i brif argymhellion Adroddiad Leggatt. Roedd y prif faterion yn gyson megis y sylw ar ddefnyddwyr, gweithdrefnau, arweiniad barnwrol, strwythurau, a goruchwyliaeth.¹²³ Yn sgil hynny, yr un trafferthion oedd yn wynebu defnyddwyr Gogledd Iwerddon hefyd.¹²⁴ O ganlyniad, mae argymhellion Thompson a McKeever ar gyfer diwygio system driwiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn deillio o'u hastudiaethau eu hunain ac o argymhellion diwygio Leggatt.¹²⁵

3.3 Argymhellion McKeever a Thompson

3.3.1 Strwythur Annibynnol

Un o brif argymhellion adroddiad Leggatt oedd y dylai triwiwnlysoedd gael eu symud oddi wrth yr adrannau oedd yn eu noddi.¹²⁶ Yn sgil hynny, ac o dystiolaeth yr ymchwil, argymhellodd Thompson a McKeever mai'r Gwasanaeth Llysoedd a Thriwiwnlysoedd Gogledd Iwerddon ddylai fod yn llwyr gyfrifol am weinyddu a pholisi triwiwnlysoedd cyfredol ac unrhyw driwiwnlys newydd yn y dyfodol.¹²⁷ Roedd trosglwyddo cefnogaeth weinyddol oddi wrth adrannau llywodraethol eisoes wedi bod trwy ddau neu dri cyfnod ond nid oedd pob triwiwnlys wedi eu cynnwys yn y rhaglen honno.¹²⁸ Nododd yr ymchwil bod maint maes y triwiwnlysoedd yn llai yng Ngogledd Iwerddon o gymharu â Phrydain ac felly efallai na fyddai ail-strwythuro ei angen ar yr un ffurf â'r strwythur Prydeinig.¹²⁹ Er hynny, awgrymwyd y dylid edrych ar ddichonolrwydd sefydlu Tribiwnlys Cyfun Gogledd Iwerddon gydag adrannau cychwynnol ac apêl.¹³⁰ Yn ogystal, byddai angen strwythur hyblyg a fyddai'n gallu ymateb i unrhyw ddatblygiadau yn y dyfodol.¹³¹

Rhodddwyd ystyriaeth i strwythur y system driwiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yng

¹²² ibid 63.

¹²³ ibid 64.

¹²⁴ ibid 66.

¹²⁵ ibid 64.

¹²⁶ ibid 64.

¹²⁷ ibid 64.

¹²⁸ ibid 14.

¹²⁹ ibid 14.

¹³⁰ ibid 14.

¹³¹ Thompson 2011(n 81) 5, Cyfeiriodd yr ymchwil hwn at enghraifft y Tribiwnlys Apeliadau yng Ngogledd Iwerddon sy'n cyfuno pum awdurdodaeth ac hefyd y byddai modd edrych ar driwiwnlysoedd taleithiau Awstralia fel enghreifftiau o sut i gyfuno awdurdodaethau. Gweler hefyd, McKeever & Thompson 2010 (n 2) 75.

nghyd-destun y newidiadau sylfaenol yn dilyn Leggatt.¹³² Barn yr ymchwilyr yn 2010 oedd bod nifer o'r tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yn gymharol fychan ac 'nid oedd yn glir' a fyddai'n angenrheidiol eu cyfuno yn yr un modd a wnaed yn y Tribiwnlys Haen gyntaf ym Mhrydain.¹³³ Fodd bynnag, awgrymwyd y dylid cynnal astudiaeth i ddichonolrwydd sefydlu Tribiwnlys Cyfun Gogledd Iwerddon.¹³⁴

Mewn ffordd byddai hynny'n creu 'cragen' ar gyfer yr holl dribiwnlysoedd oedd ar wahân ar hyn o bryd.¹³⁵ Yn sgil hynny, byddai modd penodi aelodau o dribiwnlysoedd, yn ddibynnol ar eu harbenigedd, i sawl awdurdodaeth berthnasol ond sicrhau nad yw arbenigedd awdurdodaeth unigol yn cael eu colli ar yr un pryd.¹³⁶ Yn hytrach, byddai hyn yn gwneud y 'defnydd gorau o'r adnoddau sydd ar gael'.¹³⁷ Yn ddibynnol ar strwythur y tribiwnlys cyfun byddai modd un ai 'dyrannu' aelodau o fewn siambr benodol, neu 'trosglwyddo' aelodau i siambr arall o fewn y tribiwnlys.¹³⁸ Yn ogystal, awgrymwyd y byddai'r tribiwnlysoedd yn gweithio'n fwy effeithiol petai'r rheolau gweithdrefnol yn cael eu lleihau a'u safoni.¹³⁹ Er enghraifft, ar lefel Brydeinig roedd un set o reolau gweithdrefnol ar gyfer pob siambr. Awgrym Thompson oedd y byddai modd gwneud hynny yng Ngogledd Iwerddon drwy ddau set o reolau gweithdrefnol; y cyntaf ar gyfer tribiwnlysoedd unigolion yn erbyn y wladwriaeth, a'r ail ar gyfer tribiwnlysoedd unigolion yn erbyn unigolion.¹⁴⁰

Rhagwelwyd y byddai modd gwneud defnydd effeithiol o arbenigedd aelodau wrth ddatganoli awdurdodaethau pellach yn y dyfodol. Er enghraifft, roedd Paneli Apeliadau Mynediad a Gwaharddiad Ysgolion yn cael eu gweinyddu gan y Bwrdd Addysg a Llyfrgell ond roedd angen ystyried sut i drosglwyddo'r cyfrifoldeb hwnnw i Wasanaethau Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon oddi wrth yr adran noddi.¹⁴¹ Rhagwelwyd y byddai modd cyfuno'r awdurdodaeth honno gydag awdurdodaeth y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd, oedd eisoes

¹³² McKeever & Thompson 2010 (n 2) 74.

¹³³ *ibid* 75.

¹³⁴ *ibid* 75.

¹³⁵ Thompson 2011 (n 81) 5.

¹³⁶ *ibid* 5.

¹³⁷ *ibid* 5.

¹³⁸ *ibid* [9].

¹³⁹ *ibid* [20].

¹⁴⁰ *ibid* [20].

¹⁴¹ *ibid* [10].

ag awdurdodaeth gyffelyb dros ysgolion annibynnol, o fewn tribiwnlys cyfun.¹⁴²

Thus the proposed NIAT allows for the matching of appropriately qualified and experienced tribunal members to the matters raised in cases, not only in current, but also in possible future jurisdictions.¹⁴³

O fewn y strwythur hwnnw rhagwelwyd y byddai modd creu oddeutu tair siambr neu adran.¹⁴⁴ Gallai adran Lles ac Addysg gynnwys awdurdodaeth dros faterion budd-daliadau lles, pensiynau, iawndal anaf troseddol, adolygiad iechyd meddwl, gofal, anghenion addysg arbennig ac anabled, a derbyn a gwahardd o ysgolion.¹⁴⁵ Yn ail, adran Eiddo a Rheoleiddio a fyddai'n cynnwys prisio, y tribiwnlys tir, asesiadau rent, cynllunio, elusennau, cosb traffig ac iechyd a diogelwch.¹⁴⁶

Awgrymwyd y gall trydedd adran fod ag awdurdodaeth Cyflogadwyedd a fyddai'n gyson â'r ddadl o greu strwythur fel 'cragen' i'r tribiwnlysoedd.¹⁴⁷ Drwy wneud hynny byddai modd trosglwyddo awdurdodaethau cysylltiedig â chyflogadwyedd, megis y Tribiwnlysoedd Diwydiannol a Chyflogadwyedd Teg, dros amser.¹⁴⁸ Fodd bynnag, roedd trafferthion ynglŷn â sut i drosglwyddo'r tribiwnlysoedd cyflogadwyedd ac felly awgrymwyd y byddai modd trosglwyddo eu gweinyddiaeth i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd GI ond nid o reidrwydd i'r strwythur tribiwnlysoedd newydd oherwydd maint eu llwyth achosion.¹⁴⁹ Byddai hynny'n gyson â'r broses o drosglwyddo cyfrifoldebau i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon yn raddol.¹⁵⁰

Ar y pryd, roedd yr argymhellion hyn yn gyson â'r hyn oedd yn digwydd yn yr Alban, ac roedd ymchwilwyr Gogledd Iwerddon yn ymwybodol iawn o hynny.¹⁵¹ Y gwahaniaeth mwyaf yn y cyfnod yma oedd bod ymchwil yr Alban ddim wedi edrych cymaint ar y posibilrwydd o greu tribiwnlys newydd, fel tribiwnlys cyfun Gogledd Iwerddon, ond yn hytrach yn creu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban er mwyn gweinyddu a chefnogi tribiwnlysoedd unigol.¹⁵² I raddau, felly, roedd yr argymhellion

¹⁴² *ibid* [10].

¹⁴³ *ibid* [10].

¹⁴⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 75.

¹⁴⁵ *ibid* 75.

¹⁴⁶ *ibid* 75.

¹⁴⁷ *ibid* 75; Thompson 2011 (n 81) [17].

¹⁴⁸ Thompson 2011 (n 81) [17].

¹⁴⁹ *ibid* [18].

¹⁵⁰ *ibid* [18].

¹⁵¹ *ibid* [19].

¹⁵² *ibid* [19].

a'r datblygiadau yng Ngogledd Iwerddon ar y blaen i'r Alban ar y pryd.

3.3.2 Apeliadau

Yn sgil cydlynu gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd roedd hefyd angen ystyried y broses apêl. Yn debyg i Brydain roedd cymysgedd o apeliadau o wahanol dribiwnlysoedd.¹⁵³ Yn ôl Thompson a McKeever, roedd pedwar math o apêl yn ddibynnol ar y tribiwnlys o dan sylw. Yn gyntaf, roedd modd apelio o rhai tribiwnlysoedd i dribiwnlys apêl arbenigol megis o'r Tribiwnlys Apêl i'r Comisiynydd Nawdd Cymdeithasol a Chynnal Plant,¹⁵⁴ neu o'r Tribiwnlys Apêl Pensiynau i'r Comisiynydd Apêl Pensiynau.¹⁵⁵ Yn ail, roedd modd apelio i'r Uchel Lys o'r Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd neu'r Tribiwnlys Gofal. Yn drydedd, roedd modd apelio i'r Llys Apêl o'r Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl, y Tribiwnlys Tir, a'r Tribiwnlysoedd Diwydiannol a Chyflogaeth Deg. Yn olaf, roedd modd apelio drwy adolygiad barnwrol arferol i'r Uchel Lys.¹⁵⁶

Mantais cydlynu'r system apeliadau fyddai cadw'r arbenigedd o fewn y system dribiwnlys yn ogystal â darparu hawl apelio fwy hygyrch a fforddiadwy.¹⁵⁷

It is strongly suggested that the logic of creating tribunals to deal with some disputes about public services and in the workplace, for reasons of expertise, cost, speed and user-friendliness, should also extend to the creation of an accessible right to an appeal on a point of law to a body other than the normal courts.¹⁵⁸

Byddai trosglwyddo apeliadau i'r llysoedd yn anaddas gan nad ydynt wedi eu cynllunio â gweithdrefnau addas i ddefnyddwyr heb gynrychiolaeth hyd yn oed gyda chanllawiau a chymorth barnwrol.¹⁵⁹ Er enghraifft, mae'r rheolau ynglŷn â chostau yn golygu y byddai angen talu costau'r ochr fuddugol a fyddai'n rhwystr i ddefnyddwyr.¹⁶⁰

It is argued that users would also benefit from the extension of specialist expertise into appeals allowing for the development of coherent case-law which could promote clarity. They would also benefit from consistency in tribunal

¹⁵³ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 64.

¹⁵⁴ *ibid* 72; Nodwedd ddi-ddorol yw bod y Comisiynwyr yma'n farnwyr yn Siambr Apeliadau Gweinyddol yr Uwch Dribiwnlys Brydeinig.

¹⁵⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 65.

¹⁵⁶ *ibid* 65; Thompson 2011 (n 81) [21].

¹⁵⁷ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 65.

¹⁵⁸ *ibid* 65.

¹⁵⁹ Thompson 2011 (n 81) [24].

¹⁶⁰ *ibid* [24].

decision-making and initial decision-making in party and state jurisdictions.¹⁶¹

Roedd yn bwysig cofio hefyd y byddai defnyddwyr yn ystyried y gwrandawriad cyntaf ac unrhyw apêl o hynny fel un broses ac felly roedd angen i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon fod yn gallu cydlynu hynny ac yn gallu ystyried safbwynt y defnyddwyr.¹⁶²

Roedd Thompson yn ansicr yn 2011 ynglŷn â nifer yr achosion apêl a all ddeillio o wahanol dribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon.

In a sense it is a variation on assessing unmet legal need, as it is estimating the number of cases which might arise if a new easier, cheaper procedure was available instead of the current collection of four separate routes.¹⁶³

Mae Thompson yn defnyddio'r Alban er mwyn ceisio sefydlu rhyw fath o amcangyfrif o achosion apêl gyffelyb ond bod y nifer yn yr Alban yn debygol o fod yn 'sylweddol fwy' na Gogledd Iwerddon, hyd yn oed gyda dulliau mwy hygyrch o apelio.¹⁶⁴

Drwy edrych ar y system dribiwnlysoedd yn Victoria a Queensland yn Awstralia, mae Thompson yn nodi bod hawl ganddynt i gynnal apêl fewnol neu i ail-agor rhai o'u dyfarniadau.¹⁶⁵ Mae Thompson, felly, o'r farn y dylai modd i Dribiwnlys Cyfun Gogledd Iwerddon allu adolygu ei ddyfarniadau ei hun.¹⁶⁶ Er hynny, mae hefyd angen darparu trywydd apelio ar sail gyfreithiol sy'n hygyrch a fforddiadwy.¹⁶⁷

Accessibility and affordability point in the direction of rationalising the existing routes to a standardised appeal and procedure to a tribunal. It is suggested that this confers benefits not only to parties through less cost and complexity, but also to the judges and NICTS administrators as it is not efficient for that type of appeal to be heard in the Court of Appeal.¹⁶⁸

Yna, byddai'r Llys Apêl ar gael ar gyfer achosion o haen uwch o dribiwnlysoedd os oes hawl yn cael ei roi i wneud hynny.¹⁶⁹ Gallai'r haen uwch fod ar ffurf apêl o fewn y Tribiwnlys Cyfun neu drwy ryw fath o Uwch Dribiwnlys Gogledd Iwerddon.¹⁷⁰ Ar un

¹⁶¹ *ibid* [24].

¹⁶² McKeever & Thompson 2010 (n 2) 65.

¹⁶³ Thompson 2011 (n 81) [25].

¹⁶⁴ *ibid* [26].

¹⁶⁵ *ibid* [28], 29, Eithriad i hynny yw bod yn rhaid i ddyfarniad gan aelodau barnwrol eu hapelio i Lys Apêl Queensland ar sail gyfreithiol ac nid oes modd eu cwestiynu drwy ddull adolygiad mewnol.

¹⁶⁶ Thompson 2011 (n 81) [31].

¹⁶⁷ *ibid* [32].

¹⁶⁸ *ibid* [32].

¹⁶⁹ *ibid* [32], yn debyg i'r system bresennol ble mae Comisiynydd yn rhoi hawl i achosion gael eu hapelio i'r Llys Apêl o'r Comisiynwyr Lles Cymdeithasol a Chynnal Plant.

¹⁷⁰ Thompson 2011 (n 81) [32].

llaw, mae'n fantais cael apêl fewnol gan y Tribiwnlys Cyfun gan fod hynny'n symlach, cyn belled a bod barnwyr â statws digonol ar gael i wneud hynny. Awgryma Thompson y gellir gwneud hynny drwy roi hawl i benodi barnwyr i'r Tribiwnlys Cyfun.¹⁷¹ Ar y llaw arall, efallai na fyddai proses fewnol yn ddigon hyblyg i ymgorffori awdurdodaethau fel cyflogaeth gan fod cefnogaeth ar gyfer cael Tribiwnlys Apêl Cyflogaeth ar wahân i Ogledd Iwerddon.¹⁷² Yn sgil hynny, mae'n ymddangos y byddai Uwch Dribiwnlys i Ogledd Iwerddon yn fwy addas.¹⁷³ Byddai hynny hefyd yn rhoi hyblygrwydd ar gyfer trosglwyddo tribiwnlysoedd sydd wedi eu cadw'n ôl i'r Deyrnas Unedig petai datganoli pellach.¹⁷⁴

Yn dilyn ehangu awdurdodaeth Uwch Dribiwnlys Prydain i gynnwys grymoedd dros adolygiadau barnwrol mae'r adroddiad o 2010 yn awgrymu y dylid ymgynghori ynglŷn â lle adolygiad barnwrol o fewn y system dribiwnlysoedd.¹⁷⁵

In addition, there should be consultation on whether the right to an accessible appeal on a point of law from a tribunal should exclude the possibility of judicial review, and whether an appellate jurisdiction should also have the possibility of hearing judicial reviews transferred from the High Court.¹⁷⁶

Er yr awgrym hwn, erbyn 2011, mae Thompson yn nodi ar sail nifer yr achosion mae'n debyg nad oes angen symud yr awdurdodaeth adolygiad barnwrol oddi wrth yr Uchel Lys.¹⁷⁷

3.3.3 Defnyddwyr

Argymhellodd yr adroddiad yn 2010 bod yn rhaid i'r Adran Gyfiawnder ganolbwyntio ar y defnyddwyr a chydlynu gwahanol feysydd o gyfiawnder sifil a gweinyddol.¹⁷⁸ Ar y pryd, daeth yr ymchwil i'r casgliad bod diffyg gwybodaeth i ddefnyddwyr ynglŷn â sut i herio penderfyniadau a sut i gael cyngor er mwyn gwneud hynny.¹⁷⁹ Yn debyg i adroddiad Leggatt, roedd diffyg gwybodaeth i ddefnyddwyr drwy gydol y broses o'r penderfyniad cychwynol a'r rhesymau amdano a sut oedd modd apelio yn erbyn y

¹⁷¹ *ibid* [32].

¹⁷² *ibid* [33].

¹⁷³ *ibid* [33].

¹⁷⁴ *ibid* [34]-[35], er enghraifft, noda Thompson y byddai'r Tribiwnlys Cyfunol yn gallu cynnwys siambrau Hawliadau Cymdeithasol, Rheoliadol Cyffredinol, Treth, a Mewnfudo a Lloches, petai'r cyfrifoldeb dros y rhain yn cael eu datganoli.

¹⁷⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 75.

¹⁷⁶ *ibid* 75.

¹⁷⁷ Thompson 2011 (n 81) [37].

¹⁷⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 12.

¹⁷⁹ *ibid* 12.

penderfyniad.¹⁸⁰ Roedd hefyd angen gwybodaeth ynglŷn â beth yn union oedd awdurdodaeth y tribiwnlys a pa fath o rwymedïau yr oedd modd eu cael.¹⁸¹ Yn dilyn hynny, byddai angen gwybodaeth fwy ymarferol ar ddefnyddwyr hefyd o ran sut a lle y byddai'r gwrandawiadau'n cael eu cynnal.¹⁸² Felly, roedd angen sicrhau bod trefniadau ar gyfer tribiwnlysoedd yn gyfeillgar i ddefnyddwyr a bod modd casglu barn defnyddwyr ynglŷn â'u profiadau a'r gwasanaeth gan dribiwnlysoedd.¹⁸³

Mae cyfrifoldeb i ddarparu gwybodaeth glir i ddefnyddwyr ar y rhai sy'n gwneud y penderfyniadau yn y lle cyntaf hefyd.¹⁸⁴ Byddai cyfrifoldeb arnynt hwy i ddarparu rhesymau digonol am eu penderfyniad a gwybodaeth ynglŷn â sut i apelio'r penderfyniad hwnnw.¹⁸⁵ O ganlyniad, byddai angen i'r gwahanol sefydliadau, megis y Comisiwn Gwasanaethau Cyfreithiol a Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon, allu cydweithio a chydlynu hynny gyda'r Adran Gyfiawnder newydd.¹⁸⁶

3.3.4 Cynrychiolaeth, Gweithdrefnau a Dulliau Amgen o Ddatrys Anghydfod

Un o amcanion mwyaf Leggatt oedd y dylai bod modd i bobl allu cynrychioli eu hunain.¹⁸⁷ Roedd felly angen creu gweithdrefnau addas ar gyfer hynny drwy reoli achosion a chynnig dulliau amgen o ddatrys anghydfod a fyddai efallai yn fwy addas.¹⁸⁸

Argymhellwyd yn ogystal yr angen i ddatblygu gweithdrefnau tribiwnlysoedd ar sail debyg i dribiwnlysoedd Prydeinig er mwyn sicrhau eu bod yn cael eu cynnal yn deg ac yn gyfiawn.¹⁸⁹ Rhan o hynny fyddai cael 'amcanion gor-redol'¹⁹⁰ tebyg i'r rhai yr oedd gan y Tribiwnlys Haen-gyntaf a'r Uwch Dribiwnlys ym Mhrydain ac i fabwysiadu model y rheolau hynny.¹⁹¹ Gwelwyd enghreifftiau o sut yr oedd hynny wedi ei fabwysiadu eisoes mewn rhai sefyllfaoedd yng Ngogledd Iwerddon. Er enghraifft,

¹⁸⁰ *ibid* 65.

¹⁸¹ *ibid* 65.

¹⁸² *ibid* 66.

¹⁸³ *ibid* 12.

¹⁸⁴ *ibid* 66, mae Thompson a McKeever yn nodi bod diffyg wedi bod yn y system Brydeinig gan nad oedd gan y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd gyfrifoldeb am wybodaeth yn dilyn y penderfyniad gwreiddiol nes oedd yr unigolion yn gwneud cais i'r tribiwnlys. Ni lwyddwyd i wneud hyn nes dyfodiad yr Access to Justice Directorate yn 2008.

¹⁸⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 66.

¹⁸⁶ *ibid* 66.

¹⁸⁷ *ibid* 68, nid oedd y dystiolaeth ar y pryd yn cefnogi ei bod yn bosib gwneud hynny'n effeithiol.

¹⁸⁸ McKeever & Thompson (n 2) 67.

¹⁸⁹ *ibid* 12-13, er enghraifft, The Tribunal Procedure (First-Tier Tribunal)(General Regulatory Chamber) Rules 2009, SI 2009/1976.

¹⁹⁰ 'overriding objectives'.

¹⁹¹ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 68-69.

roedd rhai rheolau yn cynnwys ffurf benodol ond nid ‘amcanion gor-redol’ o gynnal achosion yn deg a chyfiawn.¹⁹² Argymhellodd adroddiad Thompson a McKeever:

Procedural rules for Northern Ireland tribunals should now include the overriding objective of dealing fairly and justly with cases and consideration should be given to producing generic procedure rules, especially if a new amalgamated structure is adopted.¹⁹³

Roedd Thompson yn awyddus i weld cynrychiolaeth leyg ar y pwyllgor fyddai'n llunio'r gweithdrefnau gan fod cynnydd mewn defnyddwyr sy'n cynrychioli eu hunain.¹⁹⁴

Yn ogystal, gwelwyd lle i arloesi mewn dulliau amgen o ddatrys anghydfod mewn achosion hynod o dechnegol yn arbennig.¹⁹⁵ Fodd bynnag, mae'r ymchwil o Ogledd Iwerddon yn ofalus wrth werthuso llwyddiant enghreifftiau ac arbrofion tebyg ym Mhrydain.¹⁹⁶ Er enghraifft, ni chafodd proses o gyflafareddu barnwrol mewn Tribiwnlysoedd Cyflogaeth rhwng 2006-2007 effaith ystadegol ar nifer yr achosion a lwyddodd i osgoi achosion llawn nac yn y lefel o foddhad gan hawlwr na chyflogwyr.¹⁹⁷ O ganlyniad, ni welwyd gwerth sylweddol ar gyfer ychwanegu hyn i'r broses o anghydfodau cyflogadwyedd.¹⁹⁸

I raddau, canlyniad tebyg a gafwyd mewn peilot ar gyfer achosion lles cymdeithasol hefyd.¹⁹⁹ Gwelwyd manteision o ran gallu cael cysylltiad cynharach â'r barnwr a'r cyfle i drafod yr achos a'r tebygolrwydd o lwyddiant a beth ellir ei wneud er mwyn sicrhau bod yr achos yn rhedeg yn llyfn.²⁰⁰ Er hynny, ni welwyd unrhyw fantais gyllidol o gymharu â rhedeg achosion fel arfer.²⁰¹

Ar y llaw arall, mantais fwyaf y cyflafareddu barnwrol a arbrofwyd yn yr enghreifftiau uchod oedd bod cyfle i wella cywirdeb penderfyniadau gwreiddiol a chaniatáu i hawlwr wneud y gorau o'u hamser o flaen y tribiwnlys. Yn ei dro gallai'r 'broses o

¹⁹² *ibid* 69.

¹⁹³ *ibid* 69.

¹⁹⁴ Thompson 2011 (n 81) [52]-[53], yn ogystal nodir y byddai ystyried anghenion defnyddwyr heb gynrychiolaeth yn 'pontio' rhwng y rheolau gweithdrefnol a dulliau amgen o ddatrys anghydfod.

¹⁹⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 13.

¹⁹⁶ *ibid* 70.

¹⁹⁷ *ibid* 70.

¹⁹⁸ *ibid* 70.

¹⁹⁹ *ibid* 70.

²⁰⁰ *ibid* 70-71.

²⁰¹ *ibid* 70.

gywiro gyfrannu at wneud y penderfyniad cywir yn y lle cyntaf.’²⁰²

Er bod dadleuon o blaid ac yn erbyn dulliau amgen o ddatrys anghydfod yn y system driwlynlysoedd argymhellodd Thompson a McKeever y dylai ystyriaeth gael ei roi i ddefnyddio dulliau cymesur o ddatrys anghydfod ac y dylai fod dyletswydd i ddatblygu dulliau arloesol o ddatrys anghydfodau nid yn unig yn y triwlynlysoedd ond yn y llysoedd sifil hefyd.²⁰³

3.3.5 Arweiniad Barnwrol

Gwelwyd yr angen i wella arweiniad barnwrol ar gyfer triwlynlysoedd yn yr un modd ag yr oedd yr Arglwydd Brif Ustus Gogledd Iwerddon yn gwneud hynny i'r llysoedd ac Uwch Lywydd y Triwlynlysoedd yn gwneud hynny i'r triwlynlysoedd Prydeinig.²⁰⁴ Drwy hynny, byddai modd sicrhau annibyniaeth farnwrol a gwella hyfforddiant i aelodau triwlynlysoedd.²⁰⁵ Yn arbennig, os byddai Triwlynlys Cyfun yn cael ei sefydlu byddai angen Llywydd y Triwlynlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yn gweithio o dan yr Arglwydd Brif Ustus.²⁰⁶ Awgryma Thompson y byddai modd dirprwyo materion megis dosbarthu a dyrannu aelodau i'r Llywydd newydd ond efallai y gellir ystyried materion megis lles, hyfforddiant ac arweiniad fel materion cyffredin i'r llysoedd a thriwlynlysoedd.²⁰⁷

Yn y cyd-destun hwn hefyd, roedd anghysondeb yn y broses gwynion yn erbyn aelodau triwlynlysoedd.²⁰⁸ Er bod Deddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002 a'r Cod Ymarfer yn gymwys i rai aelodau, fel ag i farnwyr y llysoedd, nid oedd hynny'n gyson i bawb.²⁰⁹ Creda Thompson bod cyfle i gynnwys pob barnwr triwlynlysoedd ac aelod o fewn y gofynion hynny.²¹⁰ Yn yr un modd, gellir rhoi trefniadau yn eu lle ar gyfer asesu, hyfforddi, mentora a gwella lles aelodau a barnwyr triwlynlysoedd.²¹¹

Roedd hefyd anghysondeb ynglŷn â chyfrifoldeb Comisiwn Penodiadau Barnwrol

²⁰² ibid 71, cyfeirwyd hefyd at lwyddiant dulliau amgen o ddatrys anghydfod yn nhriwlynlysoedd Awstralia; Thompson 2011 (n 81) Appendix 7.

²⁰³ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 72.

²⁰⁴ ibid 13. 72, adran 1 Justice (Northern Ireland) Act 2002 fel y nodir yn a.11 Deddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005.

²⁰⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 13.

²⁰⁶ Thompson 2011 (n 81) [38].

²⁰⁷ ibid [38].

²⁰⁸ ibid [39].

²⁰⁹ ibid [39].

²¹⁰ ibid [39]; Brian Kerr, 'Tribunals: a time for change - Belfast September 22, 2005: introduction' [2006] 13(2) JSSL 64, 66-67.

²¹¹ Thompson 2011 (n 81) [40].

Gogledd Iwerddon dros driwlynlysoedd a gwahanol swyddi o fewn triwlynlysoedd.²¹² Yng Ngogledd Iwerddon, roedd diwygiad eisoes wedi'i wneud i'r Ddeddf Gyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002,²¹³ oedd yn darparu mai Comisiwn Penodiadau Barnwrol Gogledd Iwerddon fyddai'n penodi aelodau oedd wedi eu cynnwys ar y rhestr o swyddogion barnwrol.²¹⁴ Er enghraifft, caiff Llywydd, Is-lywydd a Chadeiryddion y Tribiwnlys Diwydiannol a Chyflogaeth Deg eu gwneud gan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol.²¹⁵ Mae hyn yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos datblygiad triwlynlysoedd i gyfeiriad barnwrol, ond mae Thompson a McKeever o'r farn bod hynny'n gwneud synnwyr o safbwynt cyfansoddiadol.

While there are reservations about changing the nomenclature in tribunals from Chair to tribunal judge, arising from a fear of 'creeping legalism' which is antithetical to the idea of an accessible, user-friendly tribunal, it seems sensible to make tribunal personnel in Northern Ireland a part of the 'judicial family' under the leadership of the Lord Chief Justice and to extend to all of the tribunals the guarantee of judicial independence.²¹⁶

Mae hynny'n amlygu'r gogwydd tuag at sefydliadau barnwrol a datblygu triwlynlysoedd ar y trywydd hwnnw yng Ngogledd Iwerddon.

Cyfrifoldeb Llywyddion y triwlynlysoedd, ynghyd â'r adrannau noddi perthnasol, yw hyfforddiant ar gyfer triwlynlysoedd unigol.²¹⁷ Gall hynny olygu eu bod yn comisiynu hyfforddiant eu hunain neu'n defnyddio hyfforddiant sy'n cael ei ddarparu yng Nghymru a Lloegr.²¹⁸ Yn ôl yr ymchwil yn 2010 roedd y lefel o hyfforddiant yn anghyson iawn, gyda rhai triwlynlysoedd ddim â chyllid ar gyfer hyfforddiant o gwbl.²¹⁹ Roedd hyfforddiant yn her arbennig ble'r oedd maes arbenigol iawn.²²⁰

Darganfuwyd hefyd bod gwahaniaeth barn ynglŷn â lefel yr hyfforddiant oedd yn berthnasol ar gyfer gwahanol elfennau o'r swydd.²²¹ Er enghraifft, byddai angen hyfforddiant oedd yn canolbwyntio'n benodol ar leddfu pryder a chynorthwyo defnyddwyr heb gynrychiolwyr er mwyn sicrhau bod triwlynlysoedd mor hygyrch ac

²¹² McKeever & Thompson 2010 (n 2) 13.

²¹³ Justice (Northern Ireland) Act 2002 c.26, fel y diwygwyd gan Atodlen 3 a 4 Northern Ireland Act 2009 c.3.

²¹⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 72-73.

²¹⁵ Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order 1998, SI.1998/3162 (N.I.21), Erthygl 82.

²¹⁶ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 73.

²¹⁷ *ibid* 73.

²¹⁸ *ibid* 73.

²¹⁹ *ibid* 73.

²²⁰ *ibid* 73.

²²¹ *ibid* 73.

ymchwiliol a phosib.²²² Credodd yr ymchwilywyr yn 2010 y dylid cymryd mantais o unrhyw gynnig i gydweithio gyda Choleg Astudiaethau Barnwrol Gogledd Iwerddon a chyrrff eraill yn ehangach.

This is an opportunity which should be taken to create arrangements for training in courts and tribunals across the whole range of judicial competencies from general ‘judge-craft’ to specialised jurisdictional knowledge and skills, and to allow this training to be commissioned and provided economically, efficiently and effectively through collaboration with counterpart bodies in Great Britain and Ireland.²²³

Gyda chyfrifoldebau cynyddol yn datblygu dros les, hyfforddiant, gwerthuso a dyrannu aelodau tribiwnlysoedd awgrymodd Thompson a McKeever efallai na fyddai’n hynny’n cael ei wneud yn uniongyrchol gan yr Arglwydd Brif Ustus ond drwy ddirprwyo’r swyddogaethau hynny i Lywydd y Tribiwnlysoedd neu Grŵp Llywyddion y Tribiwnlysoedd.²²⁴

3.3.6 Goruchwyliaeth

Nid oedd Pwyllgor i Ogledd Iwerddon o’r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd fel ag yr oedd i’r Alban a Chymru. Roedd rhywfaint o gysylltiadau wedi eu datblygu gyda’r Cyngor ar Dribiwnlysoedd blaenorol, er nad oedd gan hwnnw gyfrifoldeb dros Ogledd Iwerddon.²²⁵ Roedd cylch gorchwyl ehangach y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd hefyd yn fwllch Ngogledd Iwerddon.²²⁶

O ganlyniad, awgrymwyd yn gryf yn 2010 bod angen corff sy’n goruchwyllo’r system gyfiawnder gweinyddol yng Ngogledd Iwerddon.²²⁷ Yn gyntaf, roedd angen hynny ar gyfer goruchwyllo’r tribiwnlysoedd yn benodol, yn debyg i swyddogaeth y Cyngor ar Dribiwnlysoedd.²²⁸ Yn ail, roedd angen ystyriaeth ehangach o gyfiawnder gweinyddol a fyddai’n cadw golwg ar y berthynas rhwng gwahanol sefydliadau a chydlynu’r cysylltiad rhwng cywiro camgymeriadau a gwneud penderfyniadau cywir yn y lle cyntaf.²²⁹

²²² ibid 73.

²²³ ibid 73.

²²⁴ ibid 74.

²²⁵ ibid 76.

²²⁶ ibid 77.

²²⁷ ibid 77.

²²⁸ ibid 77.

²²⁹ ibid 77.

Roedd cefnogaeth gan yr ymatebwyr yn 2010 i sefydliad goruchwyliol.²³⁰ Awgrymwyd y gellid sefydlu corff tebyg un ai ar yr un sail â phwyllgorau Cymreig ac Albanaidd neu drwy sefydlu Cyngor ar wahân i Ogledd Iwerddon ond fyddai wedi bod â chysylltiadau â'r Cyngor Prydeinig.²³¹ Yn ddiddorol, mae peth cefnogaeth dros yr opsiwn cyntaf gan fod cysylltiadau â'r Cyngor Prydeinig eisoes wedi bod yn sgil y tribiwnlysoedd trawsffiniol oedd yn gweithredu yng Ngogledd Iwerddon.²³² Ym marn un ymatebydd felly nid oedd pwrpas creu corff ar wahân gan y byddai hynny'n golygu bod dau Gyngor yn gweithio yng Ngogledd Iwerddon dros dribiwnlysoedd gwahanol a'r un system cyfiawnder gweinyddol.²³³

Cafwyd ychydig o amrywiaeth barn ynglŷn â maint a chynrychiolaeth ar gorff o'r math hwn. Yn gyffredinol, awgrymwyd gan yr ymchwilyr yn 2010 na ddylai fod yn rhy fawr, 4-6 aelod yn unig, ac y dylai gynnwys aelodau â phrofiad o dribiwnlysoedd, adrannau llywodraethol, sector gynghori defnyddwyr a phrofiad academaidd.²³⁴ Rhagwelwyd mai corff rhan amser fyddai hwn, yn gyson â'r pwyllgorau Cymreig ac Albanaidd cyfatebol.²³⁵ Ystyriwyd y dylid cael perthynas agos â'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Prydeinig, a'r pwyllgorau Albanaidd a Cymreig, er mwyn rhannu ymchwil a gwybodaeth.²³⁶

Er bod ystyriaeth wedi cael ei roi ar y pryd, yn dilyn yr adroddiad yn 2010 awgrymwyd y dylid sefydlu Cyngor Gogledd Iwerddon ei hun ond a oedd hefo cysylltiadau â'r corff Prydeinig.²³⁷ Wedyn byddai modd ystyried cyfiawnder gweinyddol yn ei gyfanrwydd gan gynnwys elfennau o wneud penderfyniadau cywir yn y lle cyntaf a dulliau amgen o ddatrys anghydfodau.²³⁸

Accordingly, it is suggested that the civil...and administrative justice systems should have an oversight body with functions to include considering their accessibility, fairness and efficiency, and the power to make suggestions for changes and for research.²³⁹

²³⁰ *ibid* 77.

²³¹ *ibid* 78.

²³² *ibid* 78.

²³³ *ibid* 77-78.

²³⁴ *ibid* 79.

²³⁵ *ibid* 79.

²³⁶ *ibid* 79.

²³⁷ *ibid* 14-15.

²³⁸ *ibid* 14-15; Thompson 2011 (n 81) [43]-[47], Awgrymwyd y byddai modd cynnwys materion cyfiawnder sifil o fewn yr un corff goruchwyliol gan gymryd ysbrydoliaeth o'r system yn Awstralia.

²³⁹ Thompson 2011 (n 81) [47].

Felly, aiff Thompson gam ymhellach na'r ymchwil yn 2010 wrth ystyried sut fath o gorff fyddai'n addas. Erbyn 2011 roedd o'r farn y byddai modd creu Pwyllgor Ymgynghorol ar gyfer cyfiawnder gweinyddol a sifil a fyddai'n cael ei gadeirio gan yr Arglwydd Brif Ustus ac yn cynnwys cynrychiolwyr megis barnwyr tribiwnlysoedd a'r llys, aelodau arbenigol tribiwnlysoedd, defnyddwyr, cynghorwyr cyfreithiol a lleyg, ac academyddion. Yna, byddai modd sefydlu is-bwyllgorau ar gyfer cyfiawnder gweinyddol a sifil.²⁴⁰ Er bod gwahaniaethau rhwng y ddwy system roedd Thompson o'r farn bod digon o elfennau cyffredin, megis datblygiad dulliau amgen o ddatrys anghydfod, cynnydd yn y nifer o ddefnyddwyr heb gynrychiolaeth ac adolygiad barnwrol, i wneud hyn yn system o oruchwylio a fyddai'n gweithio.²⁴¹ Byddai modd rhoi sylw cyffredin yn arbennig i farn defnyddwyr, rheolau gweithdrefnol, dulliau amgen o ddatrys anghydfod, a mynediad at gyfiawnder.²⁴²

Felly, byddai modd i'r Pwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Sifil Gogledd Iwerddon arfaethedig gasglu data ynglŷn â phrofiad defnyddwyr a monitro'r profiad hwnnw ar draws cyfiawnder gweinyddol a sifil gan ymateb i broblemau pan fod angen.²⁴³ Byddai hynny'n amlygu unrhyw broblemau neu faterion fyddai angen ymchwil pellach er mwyn gwella penderfyniadau gwreiddiol.²⁴⁴ Yn ei dro, byddai modd i'r Pwyllgor gymryd golwg ehangach ar fynediad at gyfiawnder ar draws system gyfiawnder Gogledd Iwerddon.

While there are some aspects distinctive to tribunal users and administrative justice, matters relating to improving administration and getting things right first time, there is wider benefit in the system approach to justice and it must be helpful to the Department of Justice that its policy functions can tap into informed, independent views.²⁴⁵

3.3.7 Diwygio

Awgrymodd yr adroddiad y dylai cynllun gael ei roi mewn lle a fyddai'n caniatáu i rai pethau gael eu diwygio yn syth ac a fyddai'n paratoi'r ffordd ar gyfer diwygiadau mwy sylfaenol drwy Fesur Tribiwnlysoedd.²⁴⁶ Roedd diwygio rhannau o'r system dribiwnlysoedd eisoes ar waith a rhagwelwyd y gellid mabwysiadu neu addasu elfennau

²⁴⁰ *ibid* [47].

²⁴¹ *ibid* [47].

²⁴² *ibid* [50].

²⁴³ *ibid* [51].

²⁴⁴ *ibid* [60].

²⁴⁵ *ibid* [57].

²⁴⁶ McKeever & Thompson (n 2) 15.

eraill o Adroddiad Leggatt.²⁴⁷

Roedd yr ymchwilyr yn ymwybodol iawn o'r angen i leihau unrhyw fwch yn yr amserlen drwy gyflawni gwahanol dasgau fesul cam heb ddibynnu ar ddiwygiadau deddfwriaethol.²⁴⁸ Er enghraifft, byddai modd i Wasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd Gogledd Iwerddon baratoi gwybodaeth i ddefnyddwyr a chynnal ymchwil o brofiad defnyddwyr.²⁴⁹ Rhagwelwyd y byddai hefyd yn fuddiol cydlynau â sefydliadau eraill er mwyn adolygu materion megis safon y cyngor a cynrychiolaeth oedd ar gael i ddefnyddwyr.²⁵⁰

Byddai hefyd modd creu pwyllgor ar gyfer triwlynlysoedd fel rhan o Fwrdd Astudiaethau Barnwrol.²⁵¹ Felly, byddai hynny'n caniatáu hyfforddiant fwy effeithlon ar gyfer y triwlynlysoedd mor fuan a phosib.

Arrangements can be made for the efficient and effective use of existing funds for training and this may include taking advantage of existing provision in Great Britain and Ireland, and adapting it to local circumstances.²⁵²

Ar y llaw arall, byddai angen deddfwriaeth ar gyfer diwygiadau a datblygiadau mwy sylfaenol.²⁵³ Er hynny, nodwyd y byddai modd defnyddio is-ddeddfwriaeth ar gyfer materion megis trosglwyddo cyfrifoldebau dros driwlynlysoedd o'r adrannau llywodraethol i Wasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd Gogledd Iwerddon.²⁵⁴ Hefyd, byddai modd defnyddio is-ddeddfwriaeth er mwyn cynnwys holl benodiadau'r triwlynlysoedd fel rhan o'r rhestr o swyddi barnwrol sydd o dan ofal Comisiwn Penodiadau Barnwrol Gogledd Iwerddon.²⁵⁵

Yn benodol, byddai angen deddfwriaeth sylfaenol ar gyfer sefydlu Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd Gogledd Iwerddon a sefydlu strwythur cyfun newydd.²⁵⁶

Primary legislation would be needed to establish a NIAJTC and an amalgamated tribunal structure and such a Tribunals Act could usefully consolidate the

²⁴⁷ *ibid* 80.

²⁴⁸ *ibid* 80.

²⁴⁹ *ibid* 80.

²⁵⁰ *ibid* 80.

²⁵¹ *ibid* 80.

²⁵² *ibid* 80-81.

²⁵³ *ibid* 81.

²⁵⁴ *ibid* 81.

²⁵⁵ *ibid* 81.

²⁵⁶ *ibid* 81.

various elements in the package as well as underscoring the importance of the extension of judicial independence to tribunals as well as their membership of the judicial family and imposing a duty to innovate in dispute resolution.²⁵⁷

Yn ôl Thompson a McKeever, ni ddylai'r gwaith o baratoi'r newidiadau sylfaenol arafu'r broses o drosglwyddo tribiwnlysoedd i ofal Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon er mwyn sicrhau eu bod yn ateb gofynion Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.²⁵⁸

Argymhellodd yr adroddiad y dylid sefydlu Grŵp Llywio i wneud y gwaith paratoi ar gyfer diwygiadau mwy sylfaenol megis newid strwythur y tribiwnlysoedd a diwygiadau oedd yn mynd tu hwnt i dribiwnlysoedd yn unig a fyddai'n effeithio ar gyfiawnder gweinyddol yn ehangach.²⁵⁹ Byddai'r Grwp Llywio yn sylfaen ar gyfer Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon fel corff goruchwyliol.²⁶⁰

Mae hyn yn dilyn y broses a ddilynwyd yn yr Alban. Fel nodwyd yn y bennod ddiwethaf, sefydlwyd Grŵp Llywio i ystyried tribiwnlysoedd yn benodol i gychwyn,²⁶¹ ac yna ystyried cyfiawnder gweinyddol yn ehangach drwy'r adroddiad *Administrative Justice in Scotland – the Way Forward*.²⁶² Yn ei dro, byddai hynny'n arwain y ffordd at ystyried elfennau eraill o gyfiawnder gweinyddol yng Ngogledd Iwerddon megis astudio dulliau mewnol megis gwneud penderfyniadau cywir yn y lle cyntaf a gwella'r broses o ddatrys anghydfodau'n gynt.²⁶³

Rhagwelwyd y gellid deddfu erbyn 2012 er mwyn; sicrhau bod pob tribiwnlys newydd yn rhan o gyfrifoldeb yr Adran Gyfiawnder, darparu arweiniad barnwrol drwy'r Arglwydd Brif Ustus, sicrhau annibyniaeth farnwrol i dribiwnlysoedd, darparu rheolau gweithdrefnol a fyddai'n cynnwys 'amcanion gor-redol', sefydlu Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon, ac ail-strwythuro'r tribiwnlysoedd.²⁶⁴ Felly, roedd cynllun eithaf clir mewn lle ar gyfer ateb anghenion a

²⁵⁷ *ibid* 81.

²⁵⁸ *ibid* 81.

²⁵⁹ *ibid* 15, 81.

²⁶⁰ *ibid* 81.

²⁶¹ Scottish Consumer Council, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland: A Report by the Administrative Justice Steering Group* (2008).

²⁶² McKeever & Thompson 2010 (n 2) 82; Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (June, 2009).

²⁶³ McKeever & Thompson 2010 (n 2) 81.

²⁶⁴ *ibid* 16.

diffygion y tribiwnlysoedd datganoledig yng Ngogledd Iwerddon.

I gloi mae ymchwilyr yr adroddiad yn 2010 yn rhoi gair o gyngor ynglŷn â datblygiad y tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon yn dilyn amser cythryblus a'u gobaith ynglŷn â'i ddyfodol.

Northern Ireland has lagged behind other countries in developing tribunals and administrative justice. Not only must there be catching-up to the point which others have currently reached but also further progress towards the next stage of continuous improvement. The establishment of the Department of Justice has ended a state of limbo in which progress on tribunal reform was suspended. At this point it therefore makes sense to look around for models but it is to be hoped that research will enable a change from copying others' reforms to exercising self-initiative: an evolutionary process moving from *adopting* through *adapting* to *innovating*.²⁶⁵

Drwy ymchwil academiaidd mae sail gadarn wedi'i osod ar gyfer ystyried datblygu'r tribiwnlysoedd datganoledig yng Ngogledd Iwerddon. Yn sgil hynny, roedd gan y Llywodraeth sylfaen er mwyn adeiladu ei sylwadau ei hun a dechreuodd y Llywodraeth drafodaeth ynglŷn â hynny yn fuan wedyn yn 2011.

4. Ymateb Llywodraeth Gogledd Iwerddon

Ym mis Rhagfyr 2011 cyhoeddodd Adran Gyfiawnder Llywodraeth Gogledd Iwerddon bapur trafod ynglŷn â diwygio'r tribiwnlysoedd.²⁶⁶ Yn dilyn y drydedd cam o drosglwyddo tribiwnlysoedd i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon roedd y llywodraeth yn awyddus i gymryd camau pellach i ddiwygio'r system dribiwnlysoedd er mwyn gwella'r trefniadau ar gyfer y tribiwnlysoedd datganoledig a sicrhau bod y trefniadau hynny'n addas i dribiwnlysoedd pellach gael eu trosglwyddo i reolaeth Llywodraeth Gogledd Iwerddon yn y dyfodol.²⁶⁷

O ganlyniad, yr amcanion oedd yn sail i ddiwygio'r system oedd 'hyblygrwydd, effeithlonrwydd, tryloywder, annibyniaeth, didueddrwydd a symlwydd'.²⁶⁸

The overriding objective of tribunal reform is to deliver an independent and customer focused system which provides value for money. The Department wishes to adopt a system model which builds on the merits of existing

²⁶⁵ *ibid* 82.

²⁶⁶ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011)

²⁶⁷ *ibid* [1.4].

²⁶⁸ *ibid* [1.5].

structures, experiences and best practice.²⁶⁹

Cynigiodd y papur trafod pedwar ffordd y gellir symud ymlaen â diwygio tribiwnlysoedd. Yn gyntaf, cadw'r *status quo* a diogelu'r datblygiadau hyd yn hyn. Yn ail, parhau i greu gweinyddiaeth unedig drwy ddod a thribiwnlysoedd pellach o dan weinyddiaeth Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon. Yn drydedd, creu system aliniedig drwy gadw'r tribiwnlysoedd unigol ond cysoni trefniadau ar gyfer gweithdrefnau, penodiadau a hyfforddiant. Yn olaf, sefydlu system gyfannol drwy gyfuno strwythur tribiwnlysoedd i greu un strwythur gydag un weithdrefn ac awdurdodaeth dros bob, neu rhai, achosion.²⁷⁰

Tra byddai newidiadau sylweddol yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol roedd y Llywodraeth hefyd yn awyddus i ystyried datblygiadau gweinyddol a fyddai'n cryfhau'r system.²⁷¹ Canolbwyntiwyd i gychwyn ar y tribiwnlysoedd oedd o fewn cyfrifoldeb statudol yr Adran Gyfiawnder, a'r rhai oedd ar fin cael eu trosglwyddo yno.²⁷²

4.1 Strwythur

Mae'r llywodraeth yn cydnabod y gwaith ymchwil a gynhaliwyd gan Thompson a McKeever a'r argymhelliad a wnaethant ar gyfer greu tribiwnlys cyfun ag awdurdodaeth gyffredinol.²⁷³

The department acknowledges that the current demarcations between tribunals may not be the most flexible approach to managing fluctuations in the workload of established jurisdictions or to the integration of new tribunal jurisdictions. It is therefore keen to receive **views on whether a single tribunal, with remit to hear all first instance appeals, should be established in Northern Ireland.**²⁷⁴

Roeddent hefyd yn gytûn na fyddai angen rhannu'r awdurdodaethau yng Ngogledd Iwerddon i wahanol siambrau.²⁷⁵ Yn arbennig, roedd y llywodraeth o'r farn na fyddai rhannu'r awdurdodaeth yn 'hwyluso rheoli achosion, cysondeb, na'r datblygiad o ymateb cyffredin i benderfyniadau' fel y byddai un strwythur cyffredin.²⁷⁶ Roedd

²⁶⁹ *ibid* [2.19].

²⁷⁰ *ibid* [1.6].

²⁷¹ *ibid* [2.22].

²⁷² *ibid* [2.23], Appendix 3. Roedd cynlluniau i drosglwyddo cyfrifoldebau statudol yr Appeals Tribunal, Rent Assessment Panel a'r Industrial Tribunals and Fair Employment Tribunal.

²⁷³ Tribunal Reform Discussion Paper 2011 (n 266) [3.8].

²⁷⁴ *ibid* [3.9], pwyslais yn y gwreiddiol.

²⁷⁵ *ibid* [3.11].

²⁷⁶ *ibid* [3.11].

manteision posib strwythur unedig hefyd yn cynnwys gwella sgiliau aelodau tribiwnlysoedd drwy ganiatáu iddynt glywed amrywiaeth o achosion ac yn gwneud recriwtio arbenigwyr yn haws yn hytrach na bod cystadleuaeth rhwng tribiwnlysoedd amdanynt.²⁷⁷ Roedd ymatebwyr i'r papur trafod, ar y cyfan, hefyd yn gefnogol o uno'r strwythur er mwyn gwella hyblygrwydd y system a rhoi cyfle i drosglwyddo sgiliau aelodau i wahanol rannau.²⁷⁸ Nodwyd gan yr Arglwydd Brif Ustus:

The Lord Chief Justice of Northern Ireland (LCJNI) indicated that adopting a single unified structure would allow a common body of jurisprudence to be developed and maintain consistency with practice and procedure in England and Wales.²⁷⁹

Fodd bynnag, roedd pryder y byddai hynny'n effeithio'n negyddol ar arbenigedd y tribiwnlys ac felly roedd y llywodraeth yn awyddus i gael ymatebion ynglŷn â rhannu'r strwythur unedig neu beidio.²⁸⁰ Roedd nifer sylweddol o'r ymatebwyr o'r farn y dylai'r Tribiwnlys Diwydiannol a Thribiwnlys Achosion Teg aros tu allan i unrhyw strwythur unedig oherwydd ei awdurdodaeth arbenigol, ei natur wrthwynebus a'i awdurdodaeth ar y cyd â'r llys sirol.²⁸¹

4.2 Apeliadau

Awgrymodd y llywodraeth y byddai dilyn y system apeliadau yng Nghymru a Lloegr yn rhesymegol. Gan fod y strwythur hwnnw eisoes yn bodoli i'r tribiwnlysoedd sydd wedi eu cadw'n ôl yng Ngogledd Iwerddon roedd lle i ystyried strwythur tebyg a chyson i'r tribiwnlysoedd datganoledig.²⁸²

The creation of a single appellate body may assist in the development of expertise and might make it easier for support organisations to provide assistance and advice.²⁸³

Cyfeiriwyd hefyd at y manteision amlygodd McKeever a Thompson o ran hygyrchedd a chreu proses fforddiadwy.²⁸⁴ Yn ogystal, byddai'r gweithdrefnau yn fwy addas ar gyfer defnyddwyr heb gynrychiolaeth a byddai modd osgoi'r rheolau ynglŷn â thalu costau yn

²⁷⁷ *ibid* [3.11].

²⁷⁸ Department of Justice (Northern Ireland), *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland: Summary of Responses* (2012) [3.5].

²⁷⁹ *ibid* [3.6].

²⁸⁰ Tribunal Reform Discussion Paper 2011 (n 266) [3.12].

²⁸¹ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.9].

²⁸² Tribunal Reform Discussion Paper 2011 (n 266) [3.17].

²⁸³ *ibid* [3.18].

²⁸⁴ *ibid* [3.18].

y llysoedd.²⁸⁵ Holwyd, hefyd, os dylid cynnwys adolygiad barnwrol o fewn Uwch Dribiwnlys Gogledd Iwerddon arfaethedig yn debyg i'r Uwch Dribiwnlys Prydeinig.²⁸⁶

Yn sgil maint bychan yr awdurdodaeth yng Ngogledd Iwerddon, nifer bychan o apeliadau a'r pwyslais ar gael penderfyniadau'n gywir mor gynnar â phosib yn y system cyfiawnder gweinyddol roedd y llywodraeth yn awyddus i chwilio am ffyrdd mwy cymesur ac effeithlon o ymdrin ag apeliadau.²⁸⁷ Er enghraifft, holodd y llywodraeth yn eu papur trafod a fyddai rhoi grym i dribiwnlysoedd adolygu eu penderfyniadau eu hunain yn fuddiol.²⁸⁸ Roedd tystiolaeth bod hynny wedi bod yn llwyddiannus yng Nghymru a Lloegr ac roedd yn dilyn o argymhellion a wnaed gan Thompson a McKeever.²⁸⁹ Cafwyd ymateb ffafriol i hynny gan yr ymatebwyr yng Ngogledd Iwerddon hefyd fel modd o ddatrys anghydfodau'n gyflymach ac ar gyfer gwella boddhad y defnyddwyr.²⁹⁰ Ar y llaw arall, roedd ychydig o amheuaeth ynglŷn â'r costau ychwanegol a all hynny achosi i dribiwnlysoedd.²⁹¹

Cafwyd cefnogaeth gan yr ymatebwyr i sefydlu tribiwnlys ail haen a fyddai'n ystyried apeliadau ar fater cyfreithiol o'r tribiwnlys haen gyntaf.²⁹² Roedd amryw o fanteision i hynny gan gynnwys defnyddio barnwyr arbenigol ac osgoi'r rhwystrau y gellir dod ar eu traws gan ddefnyddwyr y llysoedd.²⁹³

The Commissioners considered that this would allow consistent and authoritative guidance on complex areas of law to be developed by expert specialist judges. They felt that this, in turn, would ensure that points of law are resolved fairly, efficiently and speedily at minimum expense and noted that the alternative (access to court) would require any individuals who did not proceed as litigants in person to pay for legal representation or apply for legal aid.²⁹⁴

Roedd rhai yn gefnogol o gynnwys awdurdodaeth dros adolygiadau barnwrol o fewn yr ail haen hefyd.²⁹⁵ Ar y llaw arall, nododd llywyddion y Tribiwnlys Diwydiannol a Thribiwnlys Cyflogaeth Deg nad oeddent yn gefnogol o uwch dribiwnlys oherwydd

²⁸⁵ *ibid* [3.18].

²⁸⁶ *ibid* [3.21].

²⁸⁷ *ibid* [3.19].

²⁸⁸ *ibid* [3.14].

²⁸⁹ *ibid* [3.14]-[3.15].

²⁹⁰ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.16].

²⁹¹ *ibid* [3.17].

²⁹² *ibid* [3.12].

²⁹³ *ibid* [3.12].

²⁹⁴ *ibid* [3.12].

²⁹⁵ *ibid* [3.13].

maint yr awdurdodaeth a'r nifer bychan o apeliadau.²⁹⁶

4.3 Gweithdrefnau

Yn sgil trosglwyddo tribiwnlysoedd datganoledig i rym yr Adran Gyfiawnder a'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon roedd peth gwaith eisoes wedi cychwyn ar safoni ymarfer a gweithdrefnau.²⁹⁷ Er enghraifft, roedd cynnydd eisoes wedi'i wneud ar gyfer gwella'r gwasanaeth i ddefnyddwyr ynglŷn ag egluro'r broses.²⁹⁸ Ymhellach i hynny, roedd y llywodraeth eisiau ymchwilio i sut ellir gwella'r gwrandawiadau ac os oedd gwrandawiadau yn angenrheidiol ymhob achos.²⁹⁹ Er enghraifft, byddai modd ystyried gwrandawiadau dros y ffôn neu ar bapur yn unig.³⁰⁰ Roedd ymateb amrywiol ynglŷn â mathau gwahanol o wrandawiadau. Er enghraifft, roedd nifer yn credu bod gwrandawriad llawn yn 'angenrheidiol' ble roedd ffeithiau cymhleth ac roedd amheuaeth ynglŷn â thegwch a thryloywder cynnal achos dros ffôn neu rwydwaith fideo.³⁰¹ Er hynny, roedd eraill yn croesawu rhwydwaith fideo yn arbennig ar gyfer rhoi hygyrchedd gwell i ddefnyddwyr anabl.³⁰² Nododd McKeever a Thompson bod canran uwch o apeliadau llwyddiannus os oedd gwrandawriad gan fod modd tynnu mwy o wybodaeth i sylw wrth wneud hynny.³⁰³

O ran y rheolau gweithdrefnol yn fwy cyffredinol roedd y llywodraeth yn cyd-fynd â'r argymhelliad gan McKeever a Thompson y dylid cael un set o reolau gweithdrefnol cyffredin, yn debyg i'r hyn oedd eisoes wedi'i wneud yng Nghymru a Lloegr.³⁰⁴ Mantais hynny fyddai gwella hygyrchedd a cydlyniant y system.³⁰⁵ Nododd y Comisiwn Cydraddoldeb yn ei ymateb i bapur trafod y llywodraeth y dylai rheolau newydd gynnwys amcanion gor-redol i ymdrin ag achosion yn deg a chyfiawn.³⁰⁶ Roedd y llywodraeth o'r farn y byddai hynny hefyd yn gymorth i leddfu'r symudiad tuag at ffurfioli'r system dribiwnlysoedd yn ormodol.³⁰⁷

Yn ogystal, byddai safoni'r rheolau yn arbennig o fanteisiol i dribiwnlysoedd ble'r oedd

²⁹⁶ *ibid* [3.14].

²⁹⁷ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [4.1].

²⁹⁸ *ibid* [4.3].

²⁹⁹ *ibid* [4.4].

³⁰⁰ *ibid* [4.4].

³⁰¹ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.27].

³⁰² *ibid* [3.28].

³⁰³ *ibid* [3.26].

³⁰⁴ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [4.5].

³⁰⁵ *ibid* [4.5].

³⁰⁶ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.23].

³⁰⁷ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [4.6].

sawl set o reolau ac felly yn fuddiol ar gyfer hyfforddi aelodau newydd.³⁰⁸ Roedd rhan fwyaf o'r ymatebwyr yn gefnogol o set gyffredinol a chyson o reolau gweithdrefnol.³⁰⁹

The TPG recognised the clarity and accessibility that this could bring to tribunal users. DSD indicated that it could enhance uniformity and best practice in decision making whilst the SSCSC noted that a common set of rules could facilitate the allocation of administrative support.³¹⁰

Wedi dweud hynny, roedd eraill yn gefnogol ar yr amod bod anghenion arbenigol tribiwnlysoedd unigol yn cael eu parchu.³¹¹ Roedd awgrym y gallai hynny fod yn anodd gan fod risg ymyrryd â gweithdrefnau oedd eisoes yn bodoli.³¹² Roedd eraill yn llwyr wrthwynebu rheolau cyffredin oherwydd bod natur tribiwnlysoedd unigol yn 'cyfyngu'n sylweddol y rhychwant ar gyfer safoni'.³¹³ Nododd y llywodraeth y byddai'n rhaid i unrhyw reolau newydd gynnwys termau a phrosesau cyffredin ond yn parhau i fod yn ddefnyddiol i hwyluso gofynion unigol pob awdurdodaeth.³¹⁴

Ar y pryd, nid oedd y llywodraeth yn siŵr pwy fyddai â'r cyfrifoldeb i ddrafftio rheolau newydd.³¹⁵ Mater i'r adrannau perthnasol oedd hynny o'r blaen ond roedd lle nawr i'r Adran Gyfiawnder 'ymgymryd ag adolygiad a chysoni rheolau cyfredol'.³¹⁶ Fodd bynnag, roedd pwyllgorau rheolau eisoes yn bodoli ar gyfer pob haen o'r llysoedd yng Ngogledd Iwerddon ac felly roedd cynsail ar gyfer sefydlu pwyllgor tebyg ar gyfer rheolau tribiwnlysoedd.³¹⁷ Roedd ymatebwyr yn gefnogol i hynny ar yr amod bod y corff hwnnw'n annibynnol oddi wrth adrannau llywodraethol a bod cynrychiolaeth gan bob cyfranogwr perthnasol.³¹⁸

Awgrymwyd y gallai cynnwys dulliau amgen o ddatrys anghydfodau yn y rheoliadau hefyd fod yn fuddiol i ddefnyddwyr. Fel nodwyd gan y llywodraeth:

Alternative dispute resolution can be a less onerous and stressful experience than formal hearings and can also allow greater flexibility over outcomes. The voluntary nature of the processes can also give parties a sense of ownership and self determination which can be absent from formal adjudication processes and

³⁰⁸ *ibid* [4.5].

³⁰⁹ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.20].

³¹⁰ *ibid* [3.20].

³¹¹ *ibid* [3.21].

³¹² *ibid* [3.21].

³¹³ *ibid* [3.22].

³¹⁴ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [4.6].

³¹⁵ *ibid* [4.7].

³¹⁶ *ibid* [4.7].

³¹⁷ *ibid* [4.8].

³¹⁸ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.24]-[3.25].

produce more durable outcomes because they have the genuine consent of parties.³¹⁹

Yn sgil y manteision o'r dulliau hyn roedd y llywodraeth â diddordeb adeiladu ar awgrymiadau'r Adolygiad Mynediad at Gyfiawnder o blaid ehangu dulliau amgen o gyfiawnder.³²⁰ Roedd yr Adolygiad yn glir bod trefniadau sy'n annog datrys anghydfodau'n gynnwys yn fuddiol i'r defnyddwyr.³²¹ Fodd bynnag, rhaid hefyd cadw mewn cof nad yw pob achos yn addas ar gyfer dulliau o'r fath a all achosi mwy o broblemau na'i werth.³²² Er enghraifft, nododd llywydd y Tribiwnlys Apeliadau y gall y dulliau hynny fod yr un mor gostus a chymryd cymaint o amser â gwrandawriadau llawn.³²³

4.4 Arweiniad Barnwrol

Fel ag y nodwyd gan McKeever a Thompson mae adran 1 o Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002 yn darparu diogelwch statudol i annibyniaeth farnwrol y llysoedd.³²⁴ Yn sgil hynny roedd y llywodraeth yn awyddus i gael gwybod os fyddai'n berthnasol ymestyn y diogelwch hwnnw i gynnwys aelodau tribiwnlysoedd yn ogystal.³²⁵ Roedd yr ymatebwyr yn gefnogol i hynny gan y byddai'n 'sicrhau'r cyhoedd bod tribiwnlysoedd yn annibynnol a diduedd'.³²⁶

Roedd y llywodraeth hefyd yn cydnabod bod y broses penodi ar gyfer aelodau tribiwnlysoedd yn anghyson.³²⁷ Er enghraifft, roedd rhai penodiadau yn cael eu gwneud gan Gomisiwn Penodiadau Barnwrol Gogledd Iwerddon tra bod eraill yn cael eu gwneud gan Weinidogion.³²⁸ Awgrymodd Grŵp Llywyddion y Tribiwnlysoedd bod rhoi cyfrifoldeb i Gomisiwn Penodiadau Barnwrol dros holl benodiadau i'r tribiwnlysoedd yn angenrheidiol ar gyfer Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.³²⁹ Er hynny, roedd eraill yn credu y dylai penodi aelodau lleig, megis i'r tribiwnlysoedd cyflogaeth, barhau'n gyfrifoldeb yr adrannau perthnasol.³³⁰

³¹⁹ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [4.16].

³²⁰ *ibid* [4.17].

³²¹ *ibid* [4.19].

³²² *ibid* [4.18]; Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.35].

³²³ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.34].

³²⁴ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.1].

³²⁵ *ibid* [5.1]-[5.2].

³²⁶ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.39].

³²⁷ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.3].

³²⁸ *ibid* [5.3].

³²⁹ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.41].

³³⁰ *ibid* [3.42].

Drwy adran 7 a 8 o Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002 gall barnwyr gael eu gwahardd neu eu diswyddo gan yr Arglwydd Brif Ustus.³³¹ Mae'r trefniadau hynny eisoes yn gymwys i rai aelodau tribiwnlysoedd megis y Tribiwnlys Prisio, y Tribiwnlys Gofal a'r Tribiwnlys Elusennau tra bod eraill yn cael eu diswyddo gan Weinidogion.³³² Yn yr un modd mae gan yr Arglwydd Brif Ustus gyfrifoldebau dros ymchwilio i gwynion yn erbyn barnwyr sydd wedi eu rhestru yn Neddf 2002.³³³ Roedd y llywodraeth yn credu y byddai safoni'r broses gwynion neu'r broses ddiswyddo ar gyfer aelodau tribiwnlysoedd yn addas.³³⁴ Roedd cefnogaeth gan ymatebwyr i gysoni'r prosesau hyn gan fod caniatáu i Weinidogion ddiswyddo aelodau yn tansilio annibyniaeth y tribiwnlysoedd a byddai cael proses gwynion yn gwella atebolrwydd yr aelodau.³³⁵

NIJAC commented that consistency in approach and standards to complaints and removals would enhance public confidence in the justice system and also benefit those serving in multiple judicial offices.³³⁶

Roedd gan y llywodraeth bryder ynglŷn ag esblygiad barnwrol tribiwnlysoedd i ymdebygu i'r llysoedd er bod aelodau lleyg ag arbenigedd priodol yn rhan o baneli'r tribiwnlysoedd.³³⁷

Notwithstanding the involvement of non-legal members, and the philosophy underscoring the tribunal system, it has been suggested that some tribunals have become legalistic in their approach and can consequently be an intimidating environment for users.³³⁸

Er bod y llywodraeth yn cydnabod bod rhai tribiwnlysoedd yn naturiol yn fwy cyfreithiol nag eraill roedd yn awyddus i ddiogelu nodweddion anffurfiol y tribiwnlysoedd.³³⁹

The Department wishes to ensure that the overriding principles of the tribunal system are adhered to and that, on the whole, the process is less formal and less legalistic than that applicable in the courts.³⁴⁰

Yn dilyn hynny, roeddent hefyd yn bwriadu edrych ar gyfansoddiad y paneli gan

³³¹ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.6].

³³² *ibid* [5.6].

³³³ adran 16; Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.7].

³³⁴ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.8].

³³⁵ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.44].

³³⁶ *ibid* [3.45].

³³⁷ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.9].

³³⁸ *ibid* [5.9].

³³⁹ *ibid* [5.10].

³⁴⁰ *ibid* [5.10].

awgrymu bod lle i ystyried cynnal tribiwnlysoedd gydag un dyfarnwr yn hytrach na tri fel sy'n draddodiadol.³⁴¹

Mae hynny'n agor y drws i ystyried pwrpas a swyddogaeth paneli'r tribiwnlysoedd yn fwy cyffredinol megis swyddogaethau a chyfrifoldebau aelodau sydd ddim yn arbenigwyr yn y gyfraith.³⁴² Mae'r llywodraeth yn cydnabod bod arbenigedd aelodau lleyg y tribiwnlys yn aml yn angenrheidiol ond bod lle i ystyried eu swyddogaethau.³⁴³ Er enghraifft, byddai modd defnyddio aelodau lleyg fel tystion arbenigol fel bod modd eu croesholi.³⁴⁴ Roedd hyn eisoes yn digwydd ar gyfer tribiwnlysoedd cyflogaeth.³⁴⁵ Yn ogystal, efallai y dylid cynnwys aelodau lleyg heb arbenigedd ym maes y tribiwnlys i arsylwi neu aelod sy'n hollol leyg er mwyn gwella didueddrwydd y tribiwnlys.³⁴⁶

Ar y cyfan, roedd yr ymatebwyr yn gytûn bod cael amrywiaeth o arbenigedd ar y paneli yn rhoi'r cyfle gorau ar gyfer dyfarniad addas.

There was agreement amongst those who commented that a combination of panel expertise gives the optimum chance of reaching a fair, fast and accurate decision. Gráinne McKeever referred to evidence showing that the absence of lay members increases the judicialisation of tribunals.³⁴⁷

Yn ogystal ag aelodau arbenigol mae amrywiaeth eang o wahanol swyddogaethau rhwng gwahanol dribiwnlysoedd a gwelodd y llywodraeth gyfle i gysoni hynny.³⁴⁸ Er enghraifft, roedd rhai Llywyddion yn cael eu cyflogi tra bod eraill yn cael ffioedd. Mewn enghreifftiau eraill roedd aelodau yn cael tâl ond nid oedd llywydd i'r tribiwnlys.³⁴⁹ Un opsiwn fyddai creu un swydd ar gyfer y rhai mewn tribiwnlysoedd cyfle cyntaf a swydd arall ar gyfer rhai mewn tribiwnlys apêl, petai hwnnw'n cael ei greu.³⁵⁰ Byddai modd iddynt barhau i gael cefnogaeth aelodau lleyg ac arbenigol ar y tribiwnlys a byddai ail-enwi'r swyddi amrywiol yn pwysleisio eu statws annibynnol.³⁵¹ Er hynny, roeddent yn pryderu y byddai rhoi teitl 'barnwr' ar aelodau tribiwnlysoedd yn gwaethygu'r ymddangosiad 'gyfreithiol, barnwrol a ffurfiol' yr oedd tribiwnlysoedd yn

³⁴¹ *ibid* [5.12]; Roedd y Traffic Penalty Tribunal a'r Industrial Tribunals and Fair Employment Tribunal eisoes yn gweithio â un dyfarnwr.

³⁴² Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.16].

³⁴³ *ibid* [5.16].

³⁴⁴ *ibid* [5.17].

³⁴⁵ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.56].

³⁴⁶ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.18].

³⁴⁷ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.54].

³⁴⁸ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.21].

³⁴⁹ *ibid* [5.20].

³⁵⁰ *ibid* [5.21].

³⁵¹ *ibid* [5.21].

eu datblygu.³⁵² Tra bod hynny'n addas ar gyfer rhai tribiwnlysoedd, megis rhai cyflogaeth, roedd ymatebwyr i'r papur trafod yn wylidwrus y byddai newid teitlau swyddi yn ffurfioli tribiwnlysoedd ymhellach.³⁵³

Yn sgil hynny, byddai modd ystyried swyddogaethau llywyddion y tribiwnlysoedd.

The Department recognises that Presidents can perform a vital function in the day to day co-ordination of tribunals by ensuring that cases are allocated to members possessing the most relevant experience and expertise. They can also add value by ensuring jurisprudential and practical consistency, by setting and interpreting practice and procedure throughout the tribunal, and in acting as the first point of contact in relation to training and welfare matters.³⁵⁴

Yn gyffredinol, nid yw swyddogaeth yr Arglwydd Brif Ustus yng Ngogledd Iwerddon dros les, hyfforddiant a chynnig arweiniad i farnwyr yn ymestyn i aelodau tribiwnlysoedd, oni bai eu bod wedi eu cynnwys yn Atodlen 1 o Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002.³⁵⁵ Awgrymodd McKeever a Thompson y dylid ymestyn y swyddogaethau hynny dros dribiwnlysoedd yn fwy cyffredinol.³⁵⁶ Nododd y llywodraeth bod lle i ystyried hynny ar gyfer gwella annibyniaeth a safoni ymarferol ond hefyd nodwyd bod cyfiawnhad dros sefydlu swydd arweinydd tribiwnlysoedd ar wahân i'r Arglwydd Brif Ustus.³⁵⁷ Byddai hwnnw ar fodel tebyg i'r Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd o dan Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.³⁵⁸ Fodd bynnag, roedd y llywodraeth hefyd yn ymwybodol o gynigion yng Nghymru a Lloegr ar y pryd i uno tribiwnlysoedd o dan arweiniad yr Arglwydd Brif Ustus. O ganlyniad, efallai mai'r trywydd mwyaf addas i Ogledd Iwerddon fyddai dilyn diwygiad tebyg ac ymestyn cyfrifoldebau'r Arglwydd Brif Ustus yn yr awdurdodaeth honno hefyd.³⁵⁹ Roedd yr Arglwydd Brif Ustus ein hun yn gefnogol o hynny:

The LCJNI thought it sensible, given the relatively small jurisdiction of Northern Ireland, that his role as President of the Courts should be extended to the tribunal judiciary and considered that his role should be set out in statute.³⁶⁰

Petai hynny'n digwydd byddai modd penodi llywydd tribiwnlysoedd, yn debyg i

³⁵² *ibid* [5.23].

³⁵³ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.58].

³⁵⁴ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.22].

³⁵⁵ *ibid* [5.25].

³⁵⁶ *ibid* [5.25].

³⁵⁷ *ibid* [5.25].

³⁵⁸ *ibid* [5.29].

³⁵⁹ *ibid* [5.29].

³⁶⁰ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.47].

lywyddion y llysoedd yng Ngogledd Iwerddon, i gefnogi gwaith yr Arglwydd Brif Ustus o ran rheoli a chydlynu busnes ac ymdrin â materion disgyblaeth a chwynion.³⁶¹ Roedd ymatebwyr i'r papur trafod yn gefnogol i hynny hefyd.³⁶²

4.5 Hyfforddiant

Roedd y llywodraeth hefyd yn awyddus i ystyried hyfforddiant ar gyfer aelodau tribiwnlysoedd. Ar y pryd roedd hyfforddiant yn cael ei reoli gan Lywyddion neu Gadeiryddion tribiwnlysoedd unigol ac yn cael ei drefnu gan adrannau perthnasol o'r llywodraeth.³⁶³ O ganlyniad, roedd maint a safon yr hyfforddiant yn amrywio'n sylweddol.³⁶⁴ Bu cydnabyddiaeth bod hyfforddiant yn chwarae rhan fwy cyffredinol ar gyfer datblygu'r system dribiwnlysoedd hefyd:

The Department recognises that training may be one of the ways in which the fundamental concerns about inconsistencies and variances across tribunals could be addressed and that a centralised approach could help foster a unified culture and assist the sharing of good practice.³⁶⁵

Un awgrym oedd ymestyn y Bwrdd Astudiaethau Barnwrol yng Ngogledd Iwerddon i gynnwys aelodau tribiwnlysoedd.³⁶⁶ Ystyriwyd gan y llywodraeth os y byddai'n werth sefydlu Coleg Barnwrol, yn debyg i Gymru a Lloegr, a fyddai'n gallu cyfuno hyfforddiant i wahanol sefydliadau.³⁶⁷ Er hynny, awgrymwyd y byddai cost sefydlu corff ar gyfer awdurdodaeth fechan yn ormodol a byddai'n fwy priodol ymestyn cyfrifoldebau Bwrdd Astudiaethau Barnwrol presennol.³⁶⁸ Fodd bynnag, ar y llaw arall, byddai sefydlu awdurdod hyfforddi ar wahân i dribiwnlysoedd yn osgoi'r pryder bod tribiwnlysoedd yn datblygu i fod yn rhy farnwrol.³⁶⁹ Cafwyd atebion amrywiol i'r mater hwn yn yr ymgynghoriad. Roedd rhai yn hapus i hyfforddiant tribiwnlysoedd a llysoedd gael eu canoli.³⁷⁰ Fodd bynnag, roedd eraill yn credu mai lle'r tribiwnlysoedd unigol oedd trefnu hyfforddiant oherwydd y sgiliau ac arbenigedd gwahanol sydd eu hangen ar gyfer pob tribiwnlys.³⁷¹

³⁶¹ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.30].

³⁶² Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.49].

³⁶³ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.36].

³⁶⁴ *ibid* [5.37].

³⁶⁵ *ibid* [5.38].

³⁶⁶ *ibid* [5.39].

³⁶⁷ *ibid* [5.40].

³⁶⁸ *ibid* [5.40].

³⁶⁹ *ibid* [5.39].

³⁷⁰ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.50].

³⁷¹ *ibid* [3.51]-[3.52].

4.6 Penodiadau

Yn gyffredinol, roedd y llywodraeth eisiau gwybod os oedd unrhyw nodweddion oedd yn rhwystro ymgeiswyr posib rhag ymgeisio am swyddogaethau gyda thriwlysoedd yng Ngogledd Iwerddon.³⁷² Yn fwy penodol, roedd rhai elfennau anghyson oedd yn gwneud hynny'n her. Er enghraifft, nid oedd meini prawf na chymwysterau cyffredinol ar gyfer penodiadau i driwlysoedd a rhoddodd y llywodraeth ystyriaeth i safoni rhai gofynion ar gyfer hynny.³⁷³ Ar y cyfan, cafodd hynny gefnogaeth y rhan fwyaf o'r ymatebwyr i'r papur trafod.³⁷⁴

Roedd rhai swyddi wedi eu cyfyngu i arbenigwyr o fewn awdurdodaeth Gogledd Iwerddon tra gallai eraill benodi arbenigwyr o unrhyw le o'r Deyrnas Unedig.³⁷⁵ Drwy ehangu'r cyfleoedd i arbenigwyr o'r tu allan creda'r llywodraeth y byddai hynny'n cynyddu'r safon a phrofiad ar gael i driwlysoedd.³⁷⁶ Yn yr un modd, gellid ystyried ehangu'r nifer o bobl sy'n gymwys i eistedd fel aelodau triwlysoedd drwy gynnwys pobl â chefnidir cyfreithiol ac academaidd.³⁷⁷ Cafwyd ymateb amrywiol o blaid ac yn erbyn ymestyn y bobl sy'n gymwys o gefndiroedd cyfreithiol gwahanol ond rhoddwyd ychydig mwy o gefnogaeth i agor penodiadau i gyfreithwyr ar draws y Deyrnas Unedig.³⁷⁸

Roedd yr anghysondeb hefyd yn ymestyn i oed ymddeol aelodau gyda rhai yn dod o dan reolau statudol i ymddeol yn 70 tra bod dim oed ymddeol statudol i eraill.³⁷⁹ Roedd Comisiwn Penodiadau Barnwrol Gogledd Iwerddon yn gefnogol y dylai oed ymddeol gael ei osod ar 70 i bob swyddogaeth yn y triwlysoedd cyn belled a bod hynny'n briodol.³⁸⁰

Yn naturiol, mae natur anghyson rhwng triwlysoedd yn ymestyn i amodau a thelerau penodiadau yn ddibynol ar yr adran oedd yn noddi'r triwlysoedd unigol.³⁸¹ Petai strwythur unedig yn cael eu ffurfio byddai'n gyfle i gysoni'r amrywiaethau hynny ond

³⁷² Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.52].

³⁷³ *ibid* [5.41].

³⁷⁴ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.59].

³⁷⁵ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.42].

³⁷⁶ *ibid* [5.42].

³⁷⁷ *ibid* [5.44].

³⁷⁸ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.61]-[3.62].

³⁷⁹ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.46].

³⁸⁰ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.64].

³⁸¹ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.47], Er enghraifft, amrywiaeth yn y taliadau a'r trefniadau digolledu petai gwrandawriad yn cael ei ohirio.

roedd y llywodraeth hefyd yn credu bod angen gwneud hynny beth bynnag.³⁸² Yn gyffredinol, roedd y llywodraeth yn gweld diffyg awdurdod canolog ar gyfer gosod amodau a thelerau fel rhwystr i resymoli tribiwnlysoedd ymhellach ac felly roedd lle i gysoni hynny.³⁸³ Roedd peth tystiolaeth y byddai aelodau tribiwnlysoedd yn croesawu'r cysondeb a'r eglurder hwnnw.³⁸⁴

4.7 Goruchwyliaeth

Drwy ddilyn argymhellion McKeever a Thompson ynglŷn â sefydlu corff sy'n goruchwyllo cyfiawnder gweinyddol, a chyfiawnder sifil yn fwy cyffredinol, mae'r llywodraeth yn cydnabod y byddai sefydlu cyngor goruchwyllo yn sicrhau cydlyniant a chysondeb rhwng tribiwnlysoedd.³⁸⁵ Maent hefyd yn cadw llygaid ar ddiwygiadau yng Nghymru a Lloegr a'r Alban, gyda chynlluniau i ddiddymu'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Prydeinig a chynlluniau yn yr Alban i sefydlu Cyngor Cyfiawnder Sifil.³⁸⁶ Er bod ymatebwyr i'r papur trafod o blaid rhyw fath o oruchwyliaeth roedd pump yn erbyn sefydlu Cyngor ar gyfer Gogledd Iwerddon gan fod y gost o sefydlu corff newydd 'yn anodd ei gyfiawnhau'.³⁸⁷

Er yr argymhellion hynny roedd y llywodraeth yn awyddus i edrych ar ffyrdd gwahanol o ddarparu goruchwyliaeth.

The Department also acknowledges that concerns about oversight and accountability could alternatively be addressed through the tightening of governance arrangements under the platform of a unified administration and through the establishment of a leadership role with responsibility for monitoring the performance of tribunal members against predetermined criteria. It is also noted that, in a time of economic stringency, the creation of additional oversight bodies can strain resources and draw services from front line priorities.³⁸⁸

Roedd angen ystyried hyn yng nghyd-destun datblygiadau yng ngweddill y Deyrnas Unedig a'r cynlluniau oedd yn cael eu trafod yng Ngogledd Iwerddon ar y pryd ar gyfer sefydlu Cyngor Cyfiawnder Sifil.³⁸⁹ Pwrpas y Cyngor hwnnw fyddai ystyried hygyrchedd, tegwch ac effeithlonrwydd y system a chynghori'r llywodraeth ynglŷn ag

³⁸² Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [5.48].

³⁸³ *ibid* [5.50].

³⁸⁴ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.66].

³⁸⁵ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [6.12].

³⁸⁶ *ibid* [6.6]-[6.9].

³⁸⁷ Tribunal Reform Discussion Responses (n 278) [3.72].

³⁸⁸ Tribunal Reform Discussion Paper (n 266) [6.12].

³⁸⁹ *ibid* [6.13].

effaith eu polisïau ar gyfiawnder sifil.³⁹⁰ Rhaid cofio hefyd bod goruchwyliaeth weinyddol i'r tribiwnlysoedd datganoledig drwy Ombwdsmon Gogledd Iwerddon.³⁹¹

Drwy'r Papur Trafod mae'n amlwg bod gan Lywodraeth Gogledd Iwerddon lawer o syniadau ynglŷn â diwygiadau posib ond mae'n eithaf hyblyg ynglŷn â derbyn sylwadau pellach. Yn sgil hynny, llwyddodd y Llywodraeth baratoi Papur Ymgynghori fwy ffurfiol erbyn 2013 gydag argymhellion mwy cadarn.

5. Papur Ymgynghori ar Ddyfodol Tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon

Yn dilyn yr ymatebion i'r papur trafod cyhoeddodd Adran Gyfiawnder Llywodraeth Gogledd Iwerddon bapur ymgynghori, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland*, yn 2013.³⁹² Cyhoeddwyd yr ymatebion i'r ymgynghoriad hwnnw yn hwyrach ymlaen yn 2013.³⁹³

Gyda datganoli grymoedd deddfwriaethol dros gyfiawnder roedd yn gyfle i Lywodraeth Gogledd Iwerddon ddatrys y problemau oedd yn gynhenid i'r system dribiwnlysoedd megis cymhlethdod y gwahanol brosesau, dyblygu a gorgyffwrdd mewn rhai rhannau o'r system ac annibyniaeth y tribiwnlysoedd.³⁹⁴ Felly, nod yr Adran Gyfiawnder oedd cyfuno'r tribiwnlysoedd unigol oedd o dan eu cyfrifoldeb mewn strwythur unedig ac ehangu annibyniaeth drwy osod tribiwnlysoedd o dan arweiniad Arglwydd Brif Ustus Gogledd Iwerddon.³⁹⁵ Yn ôl y llywodraeth:

Providing an integrated structure for tribunals with common practices, procedures and leadership is the best way of achieving these objectives. It will ensure that tribunal users have access to a system of redress which is simplified, more efficient and independent than that offered by the current structure.³⁹⁶

Byddai uno'r system hefyd yn darparu gwerth am arian drwy rannu gwasanaethau, gwella dosbarthu barnwyr a caniatáu mwy o adnoddau ar gyfer gwasanaethau llinell flaen.³⁹⁷ Er mai ar gyfer y tribiwnlysoedd oedd eisoes o dan reolaeth yr Adran Gyfiawnder oedd y diwygiadau hyn roedd y llywodraeth yn bwriadu creu fframwaith

³⁹⁰ *ibid* [6.13].

³⁹¹ Marie Anderson, Andrea McIlroy & Michaela McAleer, *Mapping the Administrative Justice Landscape in Northern Ireland* (Awst 2014) [4.3].

³⁹² Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013).

³⁹³ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document: Summary of Responses* (2013).

³⁹⁴ Consultative Document 2013 (n 392) 2.

³⁹⁵ *ibid* 3.

³⁹⁶ *ibid* [1.4].

³⁹⁷ *ibid* [1.4].

oedd yn ddigon hyblyg i ganiatáu cynnwys tribiwnlysoedd eraill, un ai rhai o adrannau eraill neu rhai newydd, yn y dyfodol.³⁹⁸ Ymgais y papur ymgynghori yn 2013 oedd adeiladu ar y camau oedd eisoes wedi eu cymryd gyda throsglwyddo gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd i'r Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon ers 2010.³⁹⁹

5.1 Fframwaith

5.1.1 Tribiwnlys Newydd

Cynnig y llywodraeth ar gyfer creu system fwy syml oedd uno'r tribiwnlysoedd haen gyntaf mewn strwythur cyfunol gan greu un tribiwnlys gydag ymarferon a gweithdrefnau cyffredin.⁴⁰⁰ Byddai'n cael ei adnabod o dan yr enw 'Tribiwnlys Apêl' gan fod y llywodraeth yn gobeithio y byddai hynny'n glir i'r cyhoedd.⁴⁰¹

Ym marn y llywodraeth byddai creu un strwythur yn cynyddu hyblygrwydd ac yn 'annog cydlyniant sefydliadol gwell'.⁴⁰²

Maintaining the current arrangement of more than ten separate tribunals is not the most practicable approach to managing fluctuations in the workload of established jurisdictions or the integration of new tribunal jurisdictions in the future.⁴⁰³

Roedd yr ymatebion i'r ymgynghoriad hefyd yn gefnogol i'r tribiwnlys newydd gydag ymatebwyr yn cyfeirio at sawl mantais benodol megis gwella effeithlonrwydd a hyblygrwydd drwy gyfuno adnoddau barnwrol a gweinyddol a hygyrchedd gwell i ddefnyddwyr.⁴⁰⁴ Roedd hefyd cefnogaeth er mwyn gwella cysondeb dyfarniadau tribiwnlysoedd, y gallu i ddyrannu sgiliau barnwrol arbenigol ar draws y system a chyfleoedd gwell ar gyfer datblygiad proffesiynol aelodau tribiwnlysoedd.⁴⁰⁵ Fodd bynnag, roedd un ymatebydd yn betrus ynglŷn â'r adnoddau fyddai eu hangen ar gyfer creu rheolau gweithdrefn a pholisïau cyffredin, cyhoeddi gwybodaeth newydd ac ail

³⁹⁸ ibid [1.5].

³⁹⁹ ibid [2.16], [3.1].

⁴⁰⁰ ibid [3.2].

⁴⁰¹ ibid [3.6]; Consultative Document Responses (n 393) [4.13]-[4.14], Fodd bynnag, ymateb llugoer gafodd yr enw yn yr ymgynghoriad gyda nifer o'r farn y gall achosi dryswch gan fod Gwasanaeth Apeliadau eisoes yn bodoli ar gyfer tribiwnlysoedd yr Adran Datblygiad Cymdeithasol ac efallai y byddai risg y byddai'n ymddangos fel tribiwnlys apêl, megis uwch dribiwnlys, yn hytrach na tribiwnlys haen gyntaf.

⁴⁰² Consultative Document 2013 (n 392) [3.2].

⁴⁰³ ibid [3.2].

⁴⁰⁴ ibid [4.2].

⁴⁰⁵ Consultative Document Responses (n 393) [4.2].

hyfforddi staff.⁴⁰⁶

Byddai'r strwythur newydd yn cyfuno'r rhan fwyaf o driwlynsoedd oedd o dan oruchwyliaeth yr Adran Gyfiawnder ar y pryd. Hynny yw; Tribiwnlys Gofal, Tribiwnlys Elusen, Panel Apeliadau Iawndal Anafiadau Troseddol, Tribiwnlys Iechyd a Diogelwch, Tribiwnlys Prisio, Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl, Tribiwnlys Cosbau Traffig, Tribiwnlys o dan Atodlen 11 o'r Gorchymyn Iechyd a Gofal Cymdeithasol Personol (Gogledd Iwerddon) 1972, a'r Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd.⁴⁰⁷

Fodd bynnag, ni fyddai'r Tribiwnlys Tiroedd yn cael ei gynnwys o'r cychwyn gan fod anghydfodau tir yn rhai cymhleth a bod y triwlynlys yn gweithredu fel corff apeliadol mewn rhai sefyllfaoedd.⁴⁰⁸ Rhagwelwyd y byddai modd cynnwys awdurdodaethau newydd i'r triwlynlys cyfunol ymhen amser megis ble mae hawliau apêl newydd yn cael eu creu, ble mae triwlynsoedd yn cael eu trosglwyddo o adrannau eraill neu os yw triwlynsoedd eraill yn cael eu datganoli.⁴⁰⁹

Roedd nifer o'r ymatebwyr hefyd o'r farn y dylai'r Tribiwnlys Diwydiannol a Thribiwnlys Cyflogaeth Deg aros tu allan i'r strwythur newydd hefyd. Mae natur achosion y triwlynlys hwn yn wahanol i rai triwlynsoedd gweinyddol traddodiadol gan eu bod yn fwy gwrthwynebus, yn ymwneud a chyfraith breifat, cymhlethdod yr anghydfodau, llwyth gwaith y triwlynlys a'i nodweddion tebyg i'r llys sirol yn golygu na fyddai'n briodol o fewn triwlynlys gweinyddol unedig.⁴¹⁰ Nododd rhai mai dyma'r rhesymeg dros beidio cynnwys cyflogaeth yn strwythur newydd Leggatt hefyd.⁴¹¹ Ar y llaw arall, roedd eraill o'r farn y dylid cynnwys y triwlynlys hwnnw ymhen amser gan y dylai'r un egwyddorion sy'n sail i'r triwlynlys newydd fod yn gymwys i driwlynlys cyflogaeth hefyd a byddai'n cyfrannu at rannu ymarfer da ar draws awdurdodaethau eraill.⁴¹²

Roedd eraill o'r farn y dylai triwlynsoedd eraill aros tu allan i'r strwythur newydd hefyd. Er enghraifft, awgrymodd Comisiwn Elusennau Gogledd Iwerddon na ddylai'r

⁴⁰⁶ *ibid* [4.3].

⁴⁰⁷ Consultative Document 2013 (n 392) [3.3].

⁴⁰⁸ *ibid* [3.4].

⁴⁰⁹ *ibid* [3.5].

⁴¹⁰ Consultative Document Responses (n 393) [4.5].

⁴¹¹ *ibid* [4.5].

⁴¹² *ibid* [4.6].

Tribiwnlys Elusennau gael ei gynnwys gan fod rheoleiddio cyfraith elusennau arbenigol yn gymharol newydd i Ogledd Iwerddon.⁴¹³ Yn yr un modd, roedd y Grwp Llywyddion Tribiwnlysoedd a Llywydd y Tribiwnlys Prisio o'r farn y dylid gohirio cynnwys y Tribiwnlys Prisio nes bod ymchwil ehangach ar anghydfodau tir wedi ei gwblhau.⁴¹⁴

Nid oedd y llywodraeth yn credu y dylid rhannu'r tribiwnlys i siambrau arbenigol.⁴¹⁵ Er hynny, roedd angen hefyd sicrhau bod gan y tribiwnlys newydd arbenigedd proffesiynol, arbenigol a chyfreithiol digonol ar gyfer pob achos.⁴¹⁶ Yn sgil hynny, byddai dyrannu a dosbarthu aelodau'r tribiwnlys yn fater i arweinyddiaeth y tribiwnlysoedd er mwyn sicrhau bod modd diwallu'r gofynion hynny o ran arbenigedd.⁴¹⁷ Awgrymodd rhai ymatebwyr y byddai strwythur heb siambr yn effeithio ar arbenigedd y tribiwnlys yn enwedig ar gyfer achosion gyda hawlwr bregus megis y Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl.⁴¹⁸ Cyfaddawd a gynigwyd gan Brian Thompson oedd cynnwys darpariaeth yn y ddeddfwriaeth fyddai'n caniatáu siambrau mewnol er na fyddent yn cael eu sefydlu o'r cychwyn.⁴¹⁹

5.2 Arweiniad Barnwrol

Sefydlu'r Arglwydd Brif Ustus fel pennaeth barnwriaeth y tribiwnlysoedd oedd cynnig y llywodraeth ar gyfer darparu arweiniad barnwrol gan y byddai hynny'n creu system 'syml, effeithlon ac annibynnol'.⁴²⁰ Byddai modd rhoi cyfrifoldeb arno ar gyfer lles, arweiniad, gwerthuso perfformiad, adroddiadau safonau, dyrannu, rheoli absenoldebau ac ymdrin â disgyblaeth a chwynion ar gyfer holl aelodau'r tribiwnlysoedd.⁴²¹ Byddai hefyd yn gallu gweithio fel cyswllt rhwng aelodau tribiwnlysoedd a gweinidogion y Llywodraeth a'r Cynulliad gan adrodd yn flynyddol ar waith y tribiwnlysoedd.⁴²² Cafodd hyn gefnogaeth nifer helaeth yr ymatebwyr.⁴²³ Fodd bynnag, roedd Cymdeithas Cyfreithwyr Gogledd Iwerddon ychydig yn amheus gan fod risg y byddai'n tansilio'r

⁴¹³ *ibid* [4.8].

⁴¹⁴ *ibid* [4.10].

⁴¹⁵ Consultative Document 2013 (n 392) [3.7].

⁴¹⁶ *ibid* [3.8].

⁴¹⁷ *ibid* [3.8].

⁴¹⁸ Consultative Document Responses (n 393) [4.11].

⁴¹⁹ *ibid* [4.12].

⁴²⁰ Consultative Document 2013 (n 392) [3.9].

⁴²¹ *ibid* [3.9].

⁴²² *ibid* [3.10].

⁴²³ Consultative Document Responses (n 393) [4.16].

nodweddion sylfaenol rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd.⁴²⁴

Er mwyn cynorthwyo'r Arglwydd Brif Ustus i oruchwylio'r system dribiwnlysoedd cynigwyd hefyd sefydlu swydd Barnwr Llywyddol Tribiwnlysoedd.⁴²⁵ Byddai modd dirprwyo cyfrifoldebau i'r Barnwr Llywyddol ar gyfer materion megis hygyrchedd, sicrhau bod y broses yn deg, sydyn ac effeithlon, sicrhau arbenigedd aelodau'r tribiwnlysoedd ac arloesi gyda dulliau newydd o ddatrys anghydfod.⁴²⁶ Nododd ymatebwyr i'r ymgynghoriad y dylid sicrhau bod uwch farnwr yn cael ei benodi ar gyfer y swydd hon.⁴²⁷

Roedd rhai o lywyddion presennol y tribiwnlysoedd yn amheus a fyddai un Barnwr Llywyddol ar gyfer tribiwnlysoedd yn ddigonol ac efallai y byddai angen mwy nag un neu Is-lywyddion yn ogystal.⁴²⁸ Credant fod arbenigedd a'r achosion amrywiol rhwng gwahanol awdurdodaethau yn golygu y byddai swyddogaethau eang gan y Barnwr Llywyddol.⁴²⁹ Yn ogystal, cyfeiriwyd at benodiadau Llywyddion Siambrau yn Nhribiwnlys Haen Gyntaf Cymru a Lloegr fel enghraifft o sut oedd angen cadw arbenigedd rhwng awdurdodaethau.⁴³⁰

Prif gynnig y llywodraeth o ran annibyniaeth oedd sicrhau annibyniaeth holl aelodau tribiwnlysoedd ar sail statudol yn debyg i adran 1 o Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd Iwerddon) 2002.⁴³¹ Byddai hynny'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Gogledd Iwerddon, ac unrhyw un arall â chyfrifoldebau perthnasol, i sicrhau annibyniaeth y tribiwnlysoedd a diogelu aelodau tribiwnlysoedd a'u dyfarniadau rhag ymyrraeth oddi wrth Weinidogion.⁴³² Cafodd hynny gefnogaeth unfrydol yr ymatebwyr:

All of the respondents who commented on the proposal to extend the statutory guarantee of judicial independence to tribunal members agreed that this was appropriate. The Attorney General of Northern Ireland pointed out that affording these members similar protection as that provided to the judiciary is consistent with the significant role tribunals play in administrative justice.⁴³³

⁴²⁴ *ibid* [4.18].

⁴²⁵ Consultative Document 2013 [3.11].

⁴²⁶ *ibid* [3.11].

⁴²⁷ Consultative Document Responses (n 393) [4.21].

⁴²⁸ *ibid* [4.23].

⁴²⁹ *ibid* [4.22].

⁴³⁰ *ibid* [4.22].

⁴³¹ Consultative Document 2013 (n 392) [3.44].

⁴³² *ibid* [3.44].

⁴³³ Consultative Document Responses (n 393) [5.10].

5.3 Hyfforddiant

Cynigwyd mai cyfrifoldeb yr Arglwydd Brif Ustus fyddai hyfforddiant a byddai modd darparu hynny drwy Fwrdd Astudiaethau Barnwrol Gogledd Iwerddon er mwyn rhannu profiad ac adnoddau.⁴³⁴ Creda'r llywodraeth y byddai ymdrin ag hyfforddiant yn ganolog hefyd yn datblygu diwylliant unedig ac annog rhannu ymarfer da.⁴³⁵

Roedd y mwyafrif o ymatebwyr yn gytun â gosod cyfrifoldebau hyfforddiant ar y Bwrdd.⁴³⁶ Fodd bynnag, roedd eraill yn credu y dylai hyfforddiant barhau'n rhan o gyfrifoldeb yr awdurdodaeth benodol.

In contrast, the SSCSCs argued that judicial study in tribunals should remain an 'in house' activity developed and delivered within specific tribunal jurisdictions but accepted that there should be some co-ordination on training across the new structure. This view was endorsed by Chairman of CICAPNI in respect of that tribunal.⁴³⁷

5.4 Teitlau Aelodau

Er mwyn gwneud yn siŵr bod tribiwnlysoedd yn cadw eu natur anffurfiol a llai cyfreithiol na'r llysoedd nid oedd y llywodraeth yn awyddus i ddefnyddio'r teitl 'barnwyr' ar gyfer aelodau'r tribiwnlysoedd yn gyffredinol.⁴³⁸ Felly, oni bai am y Barnwr Llywyddol, byddai aelodau tribiwnlysoedd yn cael eu hadnabod fel 'Aelodau' yn ddibynol ar eu harbenigedd megis 'Aelod Cyfreithiol' neu 'Aelod Meddygol'.⁴³⁹

Cafwyd croeso i'r cynnig hwn gan rai ymatebwyr gan ei fod yn cydfynd â natur anffurfiol tribiwnlysoedd, yn atgyfnerthu'r gwahaniaeth rhwng y llysoedd ac yn gyfeillgar i ddefnyddiwr a fyddai'n annog hygyrchedd.⁴⁴⁰ Ar y llaw arall, roedd y rhan fwyaf o'r rhai a anghytunodd un ai'n arwain tribiwnlysoedd neu'n aelodau cyfreithiol o dribiwnlysoedd.⁴⁴¹

Some of these respondents considered that the title 'judge' had advantages in that it described the judicial functions performed by tribunal members and helped applicants understand the decision-making role they perform.⁴⁴²

Yn sgil hynny, roedd yn fanteisiol i wella ymwybyddiaeth o annibyniaeth aelodau

⁴³⁴ Consultative Document 2013 (n 392) [3.12].

⁴³⁵ *ibid* [3.12].

⁴³⁶ Consultative Document Responses (n 393) [5.1].

⁴³⁷ *ibid* [5.2].

⁴³⁸ Consultative Document 2013 (n 392) [3.13].

⁴³⁹ *ibid* [3.13].

⁴⁴⁰ Consultative Document Responses (n 393) [5.4].

⁴⁴¹ *ibid* [5.5].

⁴⁴² *ibid* [5.6].

tribiwnlysoedd.⁴⁴³ Cafwyd y nifer mwyaf yn erbyn cynnig y llywodraeth yng nghydestun cyflogaeth a'r Tribiwnlys Diwydiannol yn arbennig.⁴⁴⁴ Ar y llaw arall, roedd rhai yn betrus ynglŷn â chael eu galw'n 'farnwyr' oherwydd arwyddocâd hynny o ran diogelwch yng Ngogledd Iwerddon.⁴⁴⁵

5.5 Dyrannu Barnwyr

Yn gyffredinol mae tribiwnlysoedd yn cynnwys tri aelod gydag aelod ag arbenigedd cyfreithiol ac aelod lleyg sydd ag arbenigedd ymarferol neu arbenigedd yn y maes penodol.⁴⁴⁶ Mewn tribiwnlysoedd eraill mae modd yn barod i aelodau cyfreithiol eistedd ar ben eu hunain i glywed achosion llai cymhleth.⁴⁴⁷ Ym marn y llywodraeth mae mantais i ddefnyddwyr gan fod dim ond angen egluro'r achos i un person.⁴⁴⁸ Felly, roeddent yn awyddus i estyn tribiwnlysoedd gydag un aelod i feysydd eraill megis pan fod mater cyfreithiol yn codi'n benodol neu fod y materion yn rhesymol o syml.⁴⁴⁹

Roedd cryn anghytuno gan yr ymatebwyr ynglŷn â'r mater hwn. Ar un llaw roedd rhai yn gytun y byddai aelodau unigol yn lleihau'r gost ac yn gwneud y broses yn gyflymach i ddefnyddwyr gan arwain at system fwy effeithlon.⁴⁵⁰ Fodd bynnag, roedd dadleuon cryf yn erbyn y cynnig yn arbennig gan y gall panel un person leihau'r ymddangosiad o degwch a all arwain at fwy o heriau yn erbyn dyfarniadau'r tribiwnlys.⁴⁵¹ Yn ogystal, anaml ym marn yr ymatebwyr, fyddai sefyllfa ble byddai materion cyfreithiol yn unig yn codi gan fod rhannu'r materion cyfreithiol a ffeithiol yn gymhleth.⁴⁵² Yn y pendraw, byddai'r costau ychwanegol hynny, a'r baich ychwanegol ar yr aelodau unigol, ddim yn cyflawni'r effeithlonrwydd yr oedd y llywodraeth wedi ei obeithio.⁴⁵³

Yn ogystal, nid oes tystiolaeth bod paneli gydag un aelod cyfreithiol yn fwy manteisiol i'r defnyddwyr gan fod aelodau cyfreithiol yn naturiol yn gwneud y broses yn fwy cyfreithiol a bod anghenion gweinyddol, megis gwneud nodiadau, yn tynnu sylw'r

⁴⁴³ *ibid* [5.6].

⁴⁴⁴ *ibid* [5.7].

⁴⁴⁵ *ibid* [5.8].

⁴⁴⁶ Consultative Document 2013 (n 392) [3.14].

⁴⁴⁷ *ibid* [3.15].

⁴⁴⁸ *ibid* [3.16].

⁴⁴⁹ *ibid* [3.17].

⁴⁵⁰ Consultative Document Responses (n 393) [4.26], [4.32].

⁴⁵¹ *ibid* [4.27].

⁴⁵² *ibid* [4.29].

⁴⁵³ *ibid* [4.26].

aelod oddi wrth y defnyddiwr.⁴⁵⁴ Byddai hynny hefyd yn tanseilio pwysigrwydd arbenigrwydd aelodau lleyg y tribiwnlysoedd sy'n aml yn gwneud cyfraniadau allweddol i ddeall yr achos yn well yn arbennig yn achosion y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd a'r Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl.⁴⁵⁵

5.6 Cefnogaeth Farnwrol

Sylwodd y llywodraeth bod rhan helaeth o waith aelodau tribiwnlysoedd yn cynnwys gwaith gweinyddol a pharatoi megis ymdrin â chyfathrebiadau oddi wrth y partion neu ohirio ac aildrefnu gwrandawiaidau.⁴⁵⁶ Roedd y llywodraeth o'r farn y byddai modd dirprwyo hynny er mwyn gadael i'r aelodau ganolbwyntio ar agweddau mwy arbenigol o'r gwaith.⁴⁵⁷ Cynigwyd y byddai modd gwneud hynny un ai drwy ddirprwyo gwaith i staff gweinyddol Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon sydd â sgiliau a hyfforddiant arbenigol neu i staff sydd â chymhwysedd yn y gyfraith.⁴⁵⁸ Defnyddiwyd Uwch Dribiwnlys Cymru a Lloegr fel ysbrydoliaeth gan fod y Siambr Apeliadau Gweinyddol yn cyflogi cofrestryddion cyfreithiol i ymdrin â cheisiadau sy'n ymwneud â rheoli'r achosion.⁴⁵⁹

There is scope to delegate additional functions, such as dealing with interlocutory matters, to a qualified lawyer. This would free up judicial time to allow members to hear cases. This will ultimately provide a more efficient service to tribunal users.⁴⁶⁰

Ar y cyfan roedd ymatebwyr yn gefnogol i'r datblygiad hwn o ran effeithlonrwydd a chyflymu'r system.⁴⁶¹

5.7 Cyngor Cyn-gwrandawriad a Chynrychiolaeth

Roedd y llywodraeth yn cydnabod bod cymorth cyfreithiol wedi ei gyfyngu ar gyfer achosion tribiwnlysoedd.⁴⁶² Felly, yn dilyn yr Adolygiad Mynediad at Gyfiawnder roeddent yn awyddus i ddatblygu 'system gymysg' ar gyfer darparu cyngor a chymorth.⁴⁶³ Gallai hynny gynnwys cymorth wrth baratoi achosion neu gynrychiolaeth

⁴⁵⁴ *ibid* [4.28].

⁴⁵⁵ *ibid* [4.30].

⁴⁵⁶ Consultative Document 2013 (n 392) [3.19].

⁴⁵⁷ *ibid* [3.19].

⁴⁵⁸ *ibid* [3.20]-[3.21].

⁴⁵⁹ *ibid* [3.21].

⁴⁶⁰ *ibid* [3.22].

⁴⁶¹ Consultative Document Responses (n 393) [4.38].

⁴⁶² Consultative Document 2013 (n 392) [3.23].

⁴⁶³ *ibid* [3.23].

yn y gwrandawriad ble bod hynny'n briodol.⁴⁶⁴ Roedd y Twrnai Cyffredinol yn awyddus i sicrhau nad oedd hynny'n cael ei wneud ar draul annibyniaeth farnwrol.⁴⁶⁵ Nododd rhai llywyddion y pryder hwnnw hefyd:

The President of the ITFET and the CEJ suggested that the determination by non judicial staff of issues which have an important bearing on the case outcome could give rise to potential litigation under Article 6 of the European Convention on Human Rights ('ECHR') and, as such, might increase cost and delay.⁴⁶⁶

O ganlyniad, awgrymwyd y dylid sicrhau bod gan y staff cyfreithiol statws addas a chanllawiau priodol i'w cefnogi a bod eu defnydd yn cael eu cadw o dan adolygiad.⁴⁶⁷

Pwysleisiwyd pwysigrwydd cyngor, cefnogaeth a gwybodaeth cyn y gwrandawriad gan ymatebwyr i'r ymgynghoriad.⁴⁶⁸ Roedd y ffaith bod cyfyngder ar gymorth cyfreithiol a mwy o bobl yn cynrychioli eu hunain yn gwneud hynny'n ofyniad pwysig i dribiwnlysoedd.⁴⁶⁹ Dangoswyd bod cyngor cyn y gwrandawriad a bod y gwrandawriad yn cael ei gynnal mewn modd sy'n gymorth i'r defnyddiwr yn gallu cael effaith sylweddol hyd yn oed heb gynrychiolaeth.⁴⁷⁰

Awgrymwyd sawl ffordd o wella'r ddarpariaeth gynghori o sefydlu swyddfeydd i'r cyhoedd gael cyngor gan staff arbennig yn y Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd i ddefnydd gwell o dechnoleg.⁴⁷¹ Byddai modd ystyried ehangu cymorth cyfreithiol i rai achosion ond, yn bennaf, cafwyd anogaeth gan yr ymatebwyr i sicrhau bod gwasanaethau cynghori yn cael eu cyllido'n ddigonol i ddarparu cymorth a chynrychiolaeth.⁴⁷²

5.7.1 Gwrandawiadau

Roedd y llywodraeth yn awyddus i sicrhau bod hyblygrwydd yn y gwrandawiadau ac y dylid ymgeisio am broses sy'n 'gyflym, llai ffurfiol a llai cyfreithiol' na'r llysoedd.⁴⁷³ Er enghraifft, dylid ystyried gwrandawiadau ffôn neu dros fideo, neu geisiadau ar bapur

⁴⁶⁴ *ibid* [3.23].

⁴⁶⁵ Consultative Document Responses (n 393) [4.38].

⁴⁶⁶ Consultative Document Responses (n 393) [4.30].

⁴⁶⁷ *ibid* [4.41]-[4.42].

⁴⁶⁸ *ibid* [5.28].

⁴⁶⁹ *ibid* [5.29].

⁴⁷⁰ *ibid* [5.30].

⁴⁷¹ *ibid* [5.31]-[5.32].

⁴⁷² *ibid* [5.33].

⁴⁷³ Consultative Document 2013 (n 392) [3.24].

heb wrandawriad os fyddai'n briodol.⁴⁷⁴ Drwy gyflwyno mwy o hyblygrwydd gobaith y llywodraeth yw y byddai'n 'gyflymach, cyfeillgar i'r defnyddiwr, ac yn effeithiol'.⁴⁷⁵

Cafwyd ymateb gadarnhaol i'r cynigion hyn gan yr ymatebwyr.⁴⁷⁶ Yn arbennig, roedd profiadau cadarnhaol o wrandawriadau hyblyg drwy ddefnydd o system fideo-gynadledda neu ffôn.⁴⁷⁷ Roedd eraill o'r farn y byddai'r defnydd o ddulliau o'r fath yn dibynnu ar natur y mater dan sylw a ffurfioldeb y tribiwnlys.⁴⁷⁸ Er enghraifft, mewn achosion ynglŷn ag addysg arbennig byddai angen gwrandawriadau llawn oherwydd yr anghydraddoldeb rhwng y teulu a'r Byrddau Addysg a Llyfrgell.⁴⁷⁹ Er hynny, roedd rhai yn croesawu hyblygrwydd fel budd i'r plentyn.⁴⁸⁰ Yn ogystal, roedd rhai yn amheus o effeithiolrwydd cynnal achos ar bapur:

It [Law Centre (NI)] also expressed concerns about increased provision for paper hearings indicating that, in its experience of social security cases, these were less likely to address important legal arguments and unearth crucial evidence than an oral hearing.⁴⁸¹

5.7.2 Annog Datrys Anghydfodau'n Gynnar

Yn ôl y llywodraeth, byddai gwella penderfyniadau gwreiddiol yn fuddiol iawn i'r system gan ei fod yn well i'r unigolyn, y system apeliadau ac yn rhatach i'r adran.⁴⁸² Felly, roeddent yn awyddus i wella'r broses o roi adborth i'r adrannau perthnasol drwy adroddiadau blynyddol gan yr Arglwydd Brif Ustus a fyddai'n galluogi adrannau llywodraethol i ddysgu o'u camgymeriadau.⁴⁸³ Croesawyd hyn ar y cyfan ond awgrymodd rhai nad oedd adroddiadau blynyddol yn cynnig y dull mwyaf effeithiol o ran adborth gan nad yw'n cynnwys y safon o adborth angenrheidiol nac ar yr amser mwyaf priodol.⁴⁸⁴ Awgrymodd Brian Thompson y byddai modd ystyried adborth drwy ddyfarniadau meincnod ar faterion penodol fel sy'n digwydd yn Siambr Hawliadau Cymdeithasol y Tribiwnlys Haen gyntaf.⁴⁸⁵

Modd arall o ddatrys anghydfodau'n gynnar fyddai drwy ddulliau amgen o ddatrys

⁴⁷⁴ *ibid* [3.24].

⁴⁷⁵ *ibid* [3.24].

⁴⁷⁶ Consultative Document Responses (n 393) [5.17].

⁴⁷⁷ *ibid* [5.17]-[5.18], [5.21].

⁴⁷⁸ *ibid* [5.19].

⁴⁷⁹ *ibid* [5.20].

⁴⁸⁰ *ibid* [5.20].

⁴⁸¹ *ibid* [5.19].

⁴⁸² Consultative Document 2013 (n 392) [3.25].

⁴⁸³ *ibid* [3.25].

⁴⁸⁴ Consultative Document Responses (n 393) [4.52].

⁴⁸⁵ *ibid* [4.53].

anghydfodau.⁴⁸⁶ Roedd dulliau o'r fath eisoes ar gael ar gyfer y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd drwy'r Gorchymyn Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd (Gogledd Iwerddon) 2005.⁴⁸⁷ Yn dilyn hynny, roedd modd defnyddio'r Gwasanaeth Datrysiaid ac Osgoi Anghydfod.⁴⁸⁸ Drwy asesu llwyddiant dulliau tebyg i hynny byddai modd i'r llywodraeth ystyried ehangu dulliau tebyg ar gyfer cyfiawnder gweinyddol yn fwy cyffredinol.⁴⁸⁹ Cynigiodd y llywodraeth y byddai'n rhaid i dribiwnlysoedd dynnu sylw partïon i ddulliau datrys anghydfod perthnasol.⁴⁹⁰ Yn gyffredinol cafwyd cefnogaeth i'r cynigion hyn gan yr ymatebwyr:

Most welcomed its enhanced use. There was recognition that early resolution of disputes in a less formal arena was best for users, would reduce appeal numbers, processing time and costs.⁴⁹¹

Nododd Brian Thompson yn yr ymgynghoriad y dylai fod dyletswydd ar y tribiwnlys i hwyluso defnydd y dulliau hynny a gofyniad ar yr Arglwydd Brif Ustus i'w hystyried wrth weithredu ei gyfrifoldebau dros dribiwnlysoedd.⁴⁹²

Fodd bynnag, amlygwyd rhai anfanteision ynglŷn â defnyddio dulliau amgen. Er enghraifft, gallai roi mwy o bwysau ar wasanaethau cynghori a bod yn broses hirach a mwy costus yn y pendraw.⁴⁹³ Nodwyd yn arbennig nad oedd dulliau o'r fath yn addas ar gyfer pob anghydfod a byddai angen ymchwil pellach er mwyn dangos pa ddulliau sydd fwyaf addas ar gyfer awdurdodaethau penodol.⁴⁹⁴

Awgrymwyd hefyd y byddai modd defnyddio'r staff gweinyddol oedd ag arbenigedd cyfreithiol penodol, fel yr awgrymwyd eisoes, fel cyflafareddwyr a allai roi cymorth i bartïon ddod i gytundeb cyn y gwrandawriad.⁴⁹⁵ Fodd bynnag, awgrymodd rhai ymatebwyr y gall hynny effeithio ar ymddangosiad annibynnol y tribiwnlys yn llygaid y defnyddwyr a byddai angen bod yn glir ynglŷn â'r gwahaniaeth rhwng staff cyfreithiol yn gweithredu fel cyflafareddwyr ac aelodau tribiwnlys a all wneud y dyfarniad yn y

⁴⁸⁶ Consultative Document 2013 (n 392) [3.26].

⁴⁸⁷ Special Educational Needs and Disability (Northern Ireland) Order 2005, SI.2005/1117 (NI. 6).

⁴⁸⁸ Consultative Document 2013 (n 392) [3.29].

⁴⁸⁹ *ibid* [3.28].

⁴⁹⁰ *ibid* [3.31].

⁴⁹¹ Consultative Document Responses (n 393) [4.44].

⁴⁹² *ibid* [4.43].

⁴⁹³ *ibid* [4.44]-[4.45].

⁴⁹⁴ *ibid* [4.46]-[4.47].

⁴⁹⁵ Consultative Document 2013 (n 392) [3.30].

diwedd.⁴⁹⁶

5.8 Adolygiadau ac Apêl

Cynigiodd y llywodraeth y dylai'r tribiwnlys newydd gael yr hawl i adolygu ei benderfyniadau ei hun er mwyn 'darparu cysondeb gwell, ehangu tegwch a chael gwared ar gostau diangen'.⁴⁹⁷ Byddai modd adolygu'r penderfyniadau ar seiliau megis camgymeriadau gweinyddol, gwall cyfreithiol, tystiolaeth newydd, methiant i fynychu'r gwrandawriad, neu er budd cyfiawnder.⁴⁹⁸ Ar yr un pryd, roedd y llywodraeth yn awyddus i sicrhau na fyddai'r tribiwnlys yn cael ei orlwytho a cheisiadau am adolygiadau.⁴⁹⁹ Yn sgil hynny, awgrymodd y llywodraeth y byddai gan y tribiwnlys rym i gywiro camgymeriadau yn y dyfarniad, diwygio'r rheswm am y dyfarniad, a gosod dyfarniad i'r neilltu.⁵⁰⁰

Yn gyffredinol, roedd ymatebwyr yn hapus â'r seiliau apeliadau a gynigwyd gan y llywodraeth.⁵⁰¹ Awgrymodd rhai seiliau apêl eraill. Er enghraifft, nododd Ombwdsmon Cynulliad Gogledd Iwerddon nad oedd unrhyw sail apêl am fethiannau gweinyddol yn gyffredinol.⁵⁰² Roedd eraill yn amheus o roi hawl i'r tribiwnlys adolygu ei benderfyniadau ei hun. Awgrymodd rhai y byddai caniatáu adolygiad ar sail tystiolaeth newydd yn tanseilio terfynoldeb y broses a gall hynny orlwytho gwaith y tribiwnlys heb broses addas o ystyried yr apeliadau am adolygiad ar y sail hon.⁵⁰³ Ymhellach i hynny, hawliodd y Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl na ddylai adolygiadau ar sail ffeithiol neu dystiolaeth ymestyn iddynt hwy oherwydd natur fregus y defnyddwyr.⁵⁰⁴

Yn gyffredinol, niferoedd bychan o apeliadau oedd yn dilyn penderfyniadau tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon ac felly nid oedd y llywodraeth o'r farn y dylid creu Uwch Dribiwnlys penodol.⁵⁰⁵ Er enghraifft, ers 2009 un apêl oedd wedi deillio o'r Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl i'r Llys Apêl ac un o'r Tribiwnlys Iechyd a

⁴⁹⁶ Consultative Document Responses (n 393) [4.50]; Yn debyg i ddadleuon Martin Shapiro o ran yr ymddangosiad bod dau yn erbyn un yn hytrach na barnwr diduedd.

⁴⁹⁷ Consultative Document 2013 (n 392) [3.35].

⁴⁹⁸ *ibid* [3.36].

⁴⁹⁹ *ibid* [3.37].

⁵⁰⁰ *ibid* [3.38].

⁵⁰¹ Consultative Document Responses (n 393) [4.54].

⁵⁰² *ibid* [4.55].

⁵⁰³ *ibid* [4.56].

⁵⁰⁴ *ibid* [4.58].

⁵⁰⁵ Consultative Document 2013 (n 392) [3.40].

Diogelwch i'r Tribiwnlys Tiroedd.⁵⁰⁶

Cynnig y llywodraeth oedd symleiddio'r system apeliadau presennol er mwyn creu gwell cysondeb rhwng gwahanol awdurdodaethau.⁵⁰⁷ Felly, byddai modd apelio o'r tribiwnlys newydd i'r Uchel Lys ar fater cyfreithiol gyda hawl un ai'r tribiwnlys neu'r Uchel Lys.⁵⁰⁸ Yn ogystal, byddai hefyd modd cyflwyno achos o adolygiad barnwrol yn yr Uchel Lys ble bod hynny'n berthnasol.⁵⁰⁹

Cafwyd ymatebion mwy dadleuol ynglŷn â'r trefniadau apêl o'r tribiwnlys newydd.⁵¹⁰ Dangosodd nifer helaeth amheuon ynglŷn ag 'hygyrchedd, ffurfioldeb, effeithlonrwydd o ran cost, hyblygrwydd, arbenigedd a chysondeb' y cynigion.⁵¹¹ Awgrymodd rhai na fyddai defnyddwyr yn gallu defnyddio'r system apêl oherwydd y gost o gyflwyno achos yn yr Uchel Lys gan y byddai angen arbenigedd cyfreithiol un ai drwy gynrychiolaeth neu gymorth cyfreithiol.⁵¹² Yn ogystal, byddai'r peryg o fod yn atebol am gostau'r diffynnydd petai'r achos yn cael ei golli yn rhwystr i nifer o ddefnyddwyr.⁵¹³ Yn gysylltiedig â hynny byddai ffurfioldeb y llys hefyd yn bryder i ddefnyddwyr.⁵¹⁴ Awgrymodd y Comisiynwyr Lles Cymdeithasol y byddai Uwch Dribiwnlys yn osgoi'r ffurfioldeb hwnnw.⁵¹⁵ Awgrymodd Llywydd y Tribiwnlys Apêl Pensiynau y byddai'r gost ychwanegol ar y llysoedd, o ran adnoddau a gwaith y barnwyr a'r effaith bosib ar gymorth cyfreithiol, yn fwy nag sefydlu Uwch Dribiwnlys yn y lle cyntaf.⁵¹⁶

Byddai modd i Uwch Dribiwnlys hefyd ddarparu arbenigedd yn yr awdurdodaethau penodol a all fod yn hanfodol i ddefnyddwyr heb gynrychiolaeth.⁵¹⁷ Byddai uwch dribiwnlys hefyd yn dod a manteision pellach yn ôl yr ymatebwyr. Er enghraifft, nododd Thompson y byddai modd i uwch dribiwnlys fod yn fwy hyblyg a caniatáu ymgorffori awdurdodaethau pellach yn y dyfodol.⁵¹⁸ Roedd hefyd gofid na fyddai

⁵⁰⁶ ibid 25, troednodyn 13, Nododd y llywodraeth bod y nifer mwyaf o apeliadau yn deillio o dribiwnlysoedd tu allan i'w ymgynghoriad megis apeliadau i'r Comisiynwyr Lles Gymdeithasol a Cynnal Plant.

⁵⁰⁷ Consultative Document 2013 (n 392) [3.40].

⁵⁰⁸ ibid [3.40].

⁵⁰⁹ ibid [3.40].

⁵¹⁰ Consultative Document Responses (n 393) [4.59].

⁵¹¹ ibid [4.60].

⁵¹² ibid [4.61].

⁵¹³ ibid [4.61].

⁵¹⁴ ibid [4.62].

⁵¹⁵ ibid [4.62].

⁵¹⁶ ibid [4.64].

⁵¹⁷ ibid [4.65].

⁵¹⁸ ibid [4.66].

cysondeb yn y system dribiwnlysoedd rhwng Gogledd Iwerddon a Chymru a Lloegr gan y byddai defnyddwyr yng Ngogledd Iwerddon o dan anfantais.⁵¹⁹

Felly, roedd nifer o blaid sefydlu Uwch Dribiwnlys er y nifer isel o apeliadau.⁵²⁰ Er mwyn sicrhau hyblygrwydd yn y farnwriaeth ar gyfer unrhyw uwch dribiwnlys awgrymodd Thompson y dylai'r haen apêl gynnwys aelodau tribiwnlys cyfreithiol profiadol a barnwyr y llysoedd.⁵²¹

5.9 Rheolau Gweithdrefnol

Bwriad y llywodraeth oedd symleiddio a chysoni rheolau ymarfer a gweithdrefn y tribiwnlys newydd.⁵²² Mae'r broses ar y cyfan yn gyffredin i'r rhan fwyaf o dribiwnlysoedd felly roeddent o'r farn y byddai cysoni'r rheolau o fudd i ddefnyddwyr gan y byddai'n rhoi'r holl bartion ar sail gydradd.⁵²³ Yn ogystal, byddai'r rheolau yn fwy dealladwy, clir o ran disgwyliadau, ac yn darparu ffordd gyson o allu cael mynediad at wybodaeth ynglŷn â'r broses a'r derminoleg berthnasol.⁵²⁴ Awgrymwyd hefyd y dylid cael amcanion gor-redol er mwyn ymdrin ag achosion yn gyfiawn a dylid cyfleu hynny mewn modd syml.⁵²⁵

Roedd nifer sylweddol o'r ymatebwyr yn gytun â rhesymeg y llywodraeth dros sefydlu gweithdrefnau cyson.⁵²⁶ Er hynny, roedd rhai yn awyddus i sicrhau y byddai'n rhaid i reolau cyffredin gymryd i ystyriaeth gofynion arbenigol rhai tribiwnlysoedd megis y Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl.⁵²⁷ Yn ogystal, ymateb cymysglyd a gafwyd i'r broses o wneud rheolau gweithdrefnol newydd i'r tribiwnlys ond yn arbennig roedd holl aelodau tribiwnlysoedd a ymatebodd a'r Arglwydd Brif Ustus yn erbyn y cynnig.⁵²⁸ Asgwrn y gynnen yn y cyd-destun yma oedd rhan yr Adran Gyfiawnder wrth lunio'r rheolau newydd.

It was considered that this would have an adverse effect on the perceived independence of the new Tribunal. Both the TPG and SSCSCs pointed out there was a risk that the Department would be perceived as making rules to accord

⁵¹⁹ *ibid* [4.67].

⁵²⁰ *ibid* [4.68].

⁵²¹ *ibid* [4.71].

⁵²² Consultative Document 2013 (n 392) [3.41].

⁵²³ *ibid* [3.41].

⁵²⁴ *ibid* [3.41].

⁵²⁵ *ibid* [3.43].

⁵²⁶ Consultative Document Responses (n 393) [4.74].

⁵²⁷ *ibid* [4.75].

⁵²⁸ *ibid* [4.73].

with its own policy considerations. The PAT noted that the conferral of responsibility on Departments to make tribunal rules in the past had already led to some anomalies in terms of procedural fairness.⁵²⁹

Awgrymwyd gan yr ymatebwyr hyn y dylid sefydlu Pwyllgor Rheolau annibynnol tebyg i'r hyn yr oedd gan lysoedd Gogledd Iwerddon a'r hyn a sefydlwyd ar gyfer Cymru a Lloegr o dan y Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007. Er bod y llywodraeth wedi pwysleisio pwysigrwydd safbwynt cyfranogwyr nid oedd hynny'n ddigonol ar gyfer annibyniaeth yng ngolwg nifer o'r ymatebwyr.⁵³⁰

Awgrymwyd hefyd y dylid ehangu'r amcanion gor-redol ymhellach na thegwch yn unig i gynnwys cynnal achosion 'yn deg a chyfiawn'.⁵³¹ Awgrymodd Thompson y dylid hefyd rhoi dyletswydd ar y tribiwnlys i gynnal achosion mewn modd 'hygyrch, teg, cyfiawn, darbodus, anffurfiol a chyflym'.⁵³²

5.10 Penodiadau

Roedd nifer helaeth o benodiadau ar gyfer tribiwnlysoedd yn cael eu gwneud gan Gomisiwn Penodiadau Barnwrol Gogledd Iwerddon ond roedd eraill yn parhau i gael eu penodi gan adrannau'r llywodraeth.⁵³³ Roedd y llywodraeth yn awyddus i gysoni hynny drwy sicrhau bod holl benodiadau aelodau tribiwnlysoedd yn cael eu gwneud gan y Comisiwn.⁵³⁴ Cafwyd cefnogaeth i hyn gan yr ymatebwyr fel ffordd o wella tryloywder.⁵³⁵

Byddai hefyd yn gyfle i gysoni'r meini prawf ar gyfer penodiadau i'r tribiwnlysoedd gan wella tegwch a thryloywder.⁵³⁶ Roedd y llywodraeth yn awyddus i gynyddu'r nifer o bobl cymwys ar gyfer y swydd felly awgrymwyd y dylid lleihau'r cyfnod o brofiad aelodau proffesiynol i bum mlynedd, agor y swyddi i ymgeiswyr o du allan i Ogledd Iwerddon, a chydabod profiad academiaidd a phrofiad tu allan i faes ymarfer.⁵³⁷ Yn gyffredinol, cafwyd croeso i'r cynigion hynny gan yr ymatebwyr.⁵³⁸

⁵²⁹ *ibid* [4.77].

⁵³⁰ *ibid* [4.79].

⁵³¹ *ibid* [4.81].

⁵³² *ibid* [4.82], Awgrymodd eraill y dylid cynnwys gofynion eraill pan fod achosion yn ymwneud â phlant er mwyn ystyried beth sydd orau er budd y plentyn.

⁵³³ Consultative Document 2013 (n 392) [3.45]-[3.46].

⁵³⁴ *ibid* [3.46].

⁵³⁵ Consultative Document Responses (n 393) [5.12].

⁵³⁶ Consultative Document 2013 (n 392) [3.47].

⁵³⁷ *ibid* [3.48].

⁵³⁸ Consultative Document Responses (n 393) [5.15].

Wrth wneud hynny byddai hefyd modd ystyried cysoni telerau ac amodau penodiadau aelodau tribiwnlysoedd rhwng gwahanol awdurdodaethau.⁵³⁹ Mae'r amodau diswyddo yn rhan bwysig o hynny wrth ystyried didueddrwydd y tribiwnlys.⁵⁴⁰ Ar y pryd, roedd rhai swyddi ble'r oedd modd i Weinidogion ddiswyddo aelodau tribiwnlysoedd tra gall eraill ond eu diswyddo drwy broses farnwrol.⁵⁴¹ Drwy osod yr Arglwydd Brif Ustus fel pennaeth y tribiwnlysoedd byddai cyfle i sicrhau didueddrwydd ac annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth yn y cyd-destun yma.⁵⁴²

5.11 Goruchwyliaeth

Roedd y llywodraeth yn cydnabod mai ychydig o oruchwyliaeth strwythuredig oedd wedi bod ar y system dribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon a bod sefydlu strwythur tribiwnlysoedd newydd yn gyfle i gywiro hynny.⁵⁴³ Cynigiwyd sefydlu corff ymgynghori annibynnol ac anstatudol i oruchwyllo'r system newydd.⁵⁴⁴ Gall aelodau'r corff gynnwys amrywiaeth o aelodau a staff tribiwnlysoedd, aelodau cyfreithiol, a chynrychiolwyr o wasanaethau cynghori.⁵⁴⁵

Roedd yr ymatebwyr bron yn unfrydol dros sefydlu corff ymgynghori newydd.⁵⁴⁶ Fodd bynnag, roedd yr Adran Datblygiad Cymdeithasol yn erbyn corff o'r newydd gan ei fod o'r farn y dylid gwella'r trefniadau presennol yn hytrach na sefydlu corff ar wahân.⁵⁴⁷

Other respondents, however, alluded to the benefits of improved governance, accountability, objectivity, independence and integrity that a new advisory body would bring to the system.⁵⁴⁸

Roedd ychydig o wahaniaeth barn ynglŷn â statws y corff gyda rhai o'r farn y dylai fod yn gorff statudol tra bod eraill yn credu y gellir ei roi ar sail statudol yn y dyfodol.⁵⁴⁹ Yn ogystal, roedd rhai o'r farn y dylai'r corff fod yn gyfrifol am oruchwyllo cyfiawnder gweinyddol yn gyffredinol ac nid tribiwnlysoedd yn unig.⁵⁵⁰

O ran aelodaeth roedd rhai yn awyddus ei fod yn cynnwys cynrychiolaeth gan

⁵³⁹ Consultative Document 2013 (n 392) [3.49].

⁵⁴⁰ *ibid* [3.50].

⁵⁴¹ *ibid* [3.50]-[3.51].

⁵⁴² *ibid* [3.51].

⁵⁴³ *ibid* [3.52].

⁵⁴⁴ *ibid* [3.54]; Anderson, McIlroy & McAleer (n 391) [4.23].

⁵⁴⁵ Consultative Document 2013 (n 392) [3.54].

⁵⁴⁶ Consultative Document Responses (n 393) [4.83].

⁵⁴⁷ *ibid* [4.83].

⁵⁴⁸ *ibid* [4.83].

⁵⁴⁹ *ibid* [4.85].

⁵⁵⁰ *ibid* [4.84].

wasanaethau cynghori a bod defnyddwyr yn cael eu cynrychioli'n uniongyrchol.⁵⁵¹ Gallai hynny ei wneud un ai drwy ystyried adroddiadau gan ddefnyddwyr neu i roi cynrychiolaeth i ddefnyddwyr fel rhan o aelodaeth y corff.⁵⁵² Roedd rhai yn gryf o'r farn y dylai'r corff gael ei sefydlu cyn gynted a bod modd gyda chyllid digonol i'w gefnogi.⁵⁵³

Nid yw'r cynigion hyn wedi cael eu gweithredu eto gan fod blaenoriaethau gwahanol gan Lywodraeth Gogledd Iwerddon ym maes cyfiawnder.⁵⁵⁴ Fodd bynnag, mae'r ymchwil a'r ymgynghoriadau yn sail gref ar gyfer datblygu'r system yn y dyfodol pan fydd adnoddau ar gael i wneud hynny.

6. Casgliad

Er nad yw cynigion Llywodraeth Gogledd Iwerddon wedi dod i rym eto mae'r cynigion yn dangos sut mae'r Llywodraeth yn cynllunio a paratoi strwythur gwell i'r tribiwnlysoedd datganoledig. Er nad oes corff goruchwyliol wedi bod yng Ngogledd Iwerddon, mae'r ymchwil academaidd sylweddol ac ymgynghoriadau'r llywodraeth wedi gosod sylfaen gadarn ar gyfer sefydlu strwythur a system dribiwnlysoedd newydd yng Ngogledd Iwerddon.

Yn gyson â datblygiadau yn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, mae'r cynigion yng Ngogledd Iwerddon hefyd yn tueddu tuag at atebion barnwrol. I raddau, mae hynny'n naturiol gan fod sefydliadau cyfreithiol eisoes ar gael i gefnogi'r tribiwnlysoedd. Er enghraifft, trosglwyddwyd gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd i Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon cyn gynted ag yr oedd modd.

Wrth ystyried datblygiadau arfaethedig yng Ngogledd Iwerddon mae'n glir bod ymdrech i sefydlu system sy'n fwy annibynnol ond bod hynny'n cael ei wneud o fewn ffiniau adnoddau, maint yr awdurdodaeth a rhwystrau cyllidebol. Felly, er bod gwahaniaethau amlwg wrth gymharu â Cymru o ran yr isadeiledd cyfreithiol sydd ar gael i Ogledd Iwerddon mae rhai o ystyriaethau'r llywodraeth o ran maint ac adnoddau yn gallu bod yn ddefnyddiol ar gyfer amlygu modelau a datblygiadau addas i Gymru.

⁵⁵¹ *ibid* [4.88].

⁵⁵² *ibid* [4.88].

⁵⁵³ *ibid* [4.91]-[4.92].

⁵⁵⁴ Cynrychiolydd o Ogledd Iwerddon, Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, Mawrth 9, 2015)

Pennod 5: Y Tribiwnlysoedd Cymreig

Nod y bennod hon yw ystyried sut mae tribiwnlysoedd Cymreig yn dangos bod awdurdodaeth gyfreithiol yn bodoli. Ystyrir sut mae'r llywodraeth yn ymateb i hynny a'i osod mewn cyd-destun cymharol yn y bennod nesaf.

Yn gyntaf, mae angen ystyried beth yw tribiwnlysoedd Cymreig a sut mae modd diffinio eu bod yn cyfiawnhau'r ddadl bod awdurdodaeth Gymreig yn bodoli. Yn sgil hynny mae angen ystyried sut sefydlwyd tribiwnlysoedd penodol a pam yr ystyrir hynny yn arwyddocaol o safbwynt Cymreig. Yn drydydd, mae angen edrych ar beth yw awdurdodaeth y tribiwnlysoedd eu hunain a sut mae hynny'n diffinio awdurdodaeth a swyddogaethau penodol Cymreig. Yn olaf, mae angen ystyried beth yw trefniadau ymarferol y tribiwnlys o ran aelodau a rheoliadau a sut mae hynny'n cyfrannu at system gyfreithiol Gymreig yn ehangach.

Yna, bydd modd gosod y tribiwnlys penodol ar y raddfa rhwng corff barnwrol a gweinyddol a bydd hynny'n fesurydd arall sy'n dangos sut mae Llywodraeth Cymru yn gweithredu eu grymoedd dros y tribiwnlysoedd Cymreig.

1. Beth yw Tribiwnlys Cymreig?

Fel nodwyd gan Jacobs, mae diffinio beth yn union yw tribiwnlys yn gallu bod yn dasg amwys a gosododd y diffiniad cyffredinol hwn:

In other words, the tribunal is an expert, independent standing statutory body, available to deal with all those cases within its jurisdiction and easily accessible by users.¹

Mae'r rhain yn nodweddion cyffredinol y gellir eu priodoli i sawl corff, os yw'n dod o dan y teitl tribiwnlys neu beidio, ac felly, mae angen edrych ar y cyrff hyn yn agosach.²

Mae diffinio beth yw tribiwnlys Cymreig yn mynd gam ymhellach. Fel rhan o'i adolygiad yn 2010 defnyddiodd Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd y Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir)(Cymru) 2007 oedd yn rhestru tribiwnlysoedd, neu gyrff cyffelyb, er mwyn eu rhoi o dan oruchwyliaeth Pwyllgor Cymru o'r Cyngor o dan

¹ Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (3ydd. Arg. LAG, 2014) [1.17].

² *ibid* [1.16].

Atodlen 7 Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.³ Yn unol â pharagraff 27 o Atodlen 7, y tribiwnlysoedd a ddylid cael eu rhestru oedd y rhai ble mae Gweinidogion Cymru oedd yr awdurdod cyfrifol. Roedd hynny'n golygu os oedd holl swyddogaethau'r tribiwnlys yn gyfyngedig i diriogaeth Cymru a bod gan Weinidogion Cymru un ai rym i benodi aelodau'r tribiwnlys neu rym i wneud rheolau gweithdrefnol ar gyfer tribiwnlys. Byddai hefyd modd ystyried tribiwnlysoedd nad oedd yn gweithredu dros diriogaeth Gymreig yn unig os oedd gan Weinidogion Cymru un o'r grymoedd hynny mewn perthynas â'r corff trawsffiniol. Mae hynny'n rhoi man cychwyn da.⁴ Yn ogystal, nododd y pwyllgor dri thribiwnlys ychwanegol oedd yn 'ymdrin â materion datganoledig' ac yn cael eu noddi gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, ar y pryd, neu awdurdodau lleol Cymru.⁵

Nodwedd sy'n arwyddocaol am y gofyniadau hynny yw eu bod yn gyson ag ystyried Cymru fel awdurdodaeth Gymreig. Mae'r pwyslais ar y sefydliad ddyfarnu a'i awdurdod daearyddol yn hytrach nac ar sylwedd y gyfraith sy'n gosod ei awdurdodaeth. Felly, nid yw ffynhonnell y gyfraith o reidrwydd yn arwyddocaol ond mae'r grym dros weinyddu'r sefydliad a rhychwant tiriogaethol y sefydliad yn bwysig.

Yn dilyn diwygiadau sy'n diddymu rhai tribiwnlysoedd ac yn sefydlu tribiwnlysoedd o'r newydd mae'r cyrff a diffinnir fel tribiwnlysoedd Gymreig wedi newid ychydig ers adroddiad Pwyllgor Cymru. Erbyn hyn, mae modd adnabod y cyrff hyn fel tribiwnlysoedd Cymreig:

Panel Dyfarnu Cymru

Tribiwnlys Tir Amaethyddol

Bwrdd Canolwyr Meddygol

³ Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) [6]; Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007 SI.2007/2876 (Cy.250) diddymwyd gan Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013 SI.2013/2042.

⁴ Panel Dyfarnu Cymru; Bwrdd Canolwyr Meddygol; Pwyllgorau Coedwigaeth Cymru; Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau yng Nghymru; Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol; Dyfarnwyr Parcio yng Nghymru; Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Addysg Feithrin; Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Ysgolion; Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru; Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru; Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru; Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol; Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru; Tribiwnlysoedd Priso yng Nghymru.

⁵ Adolygiad Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) [6]-[7]; Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru, Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, Tribiwnlys Cosbau Traffig.

Pwyllgorau Coedwigaeth Cymru
Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau
Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru
Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Addysg Feithrin
Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Ysgolion
Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru
Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru
Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru
Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru
Tribiwnlys Cosbau Traffig
Tribiwnlys Prisio Cymru
Tribiwnlys y Gymraeg⁶

Mae sawl model gwahanol o dribiwnlys Cymreig ac mae ceisio eu categoreiddio ar gyfer y bennod hon mewn ffordd resymegol yn anodd. Mae hynny'n adlewyrchu'r hyn a ddywedodd Wraith a Hutchesson yn gynharach ynglŷn â'r heriau o resymoli strwythurau tribiwnlysoedd.⁷ Mae hefyd yn ganlyniad i'r modd y sefydlwyd tribiwnlysoedd mewn ffordd *ad hoc* a darniog fel y gwelwyd gan Adroddiad Leggatt a Phwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.⁸

Un ffordd o categoreiddio'r tribiwnlysoedd ar gyfer eu hystyried yma yw drwy ystyried sut y maent yn cael eu gweinyddu ar hyn o bryd. Yn gyntaf mae rhai yn cael eu gweinyddu gan yr Uned Dribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol Llywodraeth Cymru. Yn ail, mae tribiwnlysoedd sy'n cael eu noddi gan Lywodraeth Cymru. Yn drydydd, mae rhai sydd wedi eu contractio i gyrff allanol. Yn olaf, mae rhai sy'n cael eu gweinyddu gan awdurdodau lleol. Fodd bynnag, nid yw hynny'n ffordd hollol foddhaol i'w categoreiddio gan fod amrywiaeth sylweddol rhwng tribiwnlysoedd o fewn yr un categorïau. Er hynny, mae'n gyfleus cychwyn gyda'r diffiniad hwn a drwy

⁶ Casglwyd y rhestr hwn gyda chymorth aelod o Bwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru.

⁷ R.E.Wraith & P.G.Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd., 1973) 14, "...for they challenge his instinct to classify them, but leave him chastened in the knowledge that they can only be described; he wants to rationalize them but finds that most he can do is to rearrange them in a different order."

⁸ Pwyllgor Cymru CCGT 2010 (n 3) 2; Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001) [1.3].

fanylu ar rhai o'r prif dribiwnlysoedd o fewn y categorïau hynny bydd modd adeiladu llun gwell o'r amrywiaeth a'r elfennau cyffredin rhyngddynt drwy weddill y bennod. Yna, ystyrir sut fyddai modd symud o ystyried y rhain mewn categorïau i'w gosod ar y raddfa rhwng cyrff gweinyddol a chyrff barnwrol.

2. Yr Uned Dribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol

Yn dilyn yr adolygiad o dribiwnlysoedd yng Nghymru a gynhaliwyd gan Bwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd argymhellwyd y dylid sefydlu canolbwynt i gyfiawnder gweinyddol o fewn Llywodraeth Cymru.⁹ Diben hynny oedd y byddai Llywodraeth Cymru yn gallu rhoi 'arweiniad cadarn a gwybodus' er mwyn sicrhau bod y 'system yn ei chyfanrwydd' yn gweithio i ddinasyddion ac yn darparu ffyrdd cymesur o ddatrys anghydfodau.¹⁰ Y gofynion a roddwyd ar y canolbwynt hwn gan y Pwyllgor oedd y dylai fod ar wahân i adrannau polisi a phynciau penodol, cynnig arbenigedd mewn cyfiawnder gweinyddol, cydgysylltu datblygiadau ar draws y Llywodraeth a bod yn bwynt cyswllt i rhanddeiliaid mewnol ac allanol.¹¹

Cafodd yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ei sefydlu ym Mawrth 2010 ac mae nawr yn rhan o adran yr Ysgrifennydd Parhaol. Ar hyn o bryd mae'n gweinyddu pum tribiwnlys, ac fe fydd hefyd yn gweinyddu Tribiwnlys y Gymraeg pan ddaw i fodolaeth.¹² Ystyrir yma nodweddion rhai o'r tribiwnlysoedd sy'n cael eu gweinyddu gan yr Uned mewn mwy o fanylder.

2.1 Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru

Sail statudol y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig (TAAAC) yw adran 333 Deddf Addysg 1996.¹³ Yn wreiddiol sefydlodd y ddarpariaeth hon dribiwnlys ar gyfer Cymru a Lloegr ond sefydlwyd tribiwnlys ar wahân i Gymru ar 1 Ebrill 2003 yn dilyn y Ddeddf Addysg 2002.¹⁴ Drwy'r ddeddfwriaeth mae'r tribiwnlys yn annibynnol oddi wrth y llywodraeth ac awdurdodau lleol ond mae Llywodraeth Cymru yn cyllido'r tribiwnlys ac yn darparu cymorth gweinyddol drwy'r Uned.

Caiff y Tribiwnlys ei reoli drwy Reoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig

⁹ Pwyllgor Cymru CCGT 2010 (n 3) 28.

¹⁰ *ibid* [72].

¹¹ *ibid* [73].

¹² Panel Dyfarnu Cymru, Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru, Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru.

¹³ Education Act 1996 c.56.

¹⁴ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2003/04* (Tachwedd 2004) 1.

Cymru 2012.¹⁵ Mae rhai o'r cyfrifoldebau gweithredol dros y tribiwnlys yn cael eu gweithredu ar y cyd rhwng Llywodraeth Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol sy'n ategu at gymhlethdod y setliad datganoli. Yn sgil hynny, mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer rhai darpariaethau. Er enghraifft, er mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am y rheoliadau yn unol ag adran 336 o Ddeddf 1996 mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer rhai materion o dan y Ddeddf honno.

Mae ysgrifenyddiaeth y tribiwnlys wedi eu lleoli yn adeiladau'r llywodraeth yn Llandrindod ynghyd ag ysgrifenyddiaeth tribiwnlysoedd eraill o dan adain yr Uned. Yn ôl y Llywydd, mae hynny'n rhoi cyfleoedd ar gyfer rhannu ymarfer da a datblygu a gweithredu prosesau busnes a gweithredu cyffredin.¹⁶ Felly, drwy rannu adnoddau â dau dribiwnlys arall mae modd gwneud arbedion.¹⁷ Er bod yr ysgrifenyddiaeth yn Llandrindod bydd gwrandawiaidau'n cael eu cynnal ar hyd a lled Cymru.

2.1.1 Awdurdodaeth a Swyddogaethau'r Tribiwnlys

Mae dau ran i awdurdodaeth y tribiwnlys. Yn gyntaf, mae'n clywed apeliadau ynglŷn ag anghenion addysgol arbennig yn unol â Rhan 4 o'r Ddeddf Addysg 1996. Yn ail, mae'n clywed hawliadau yn erbyn gwahaniaethu ar sail anabledd mewn ysgolion yn unol â Rhan 6 o'r Ddeddf Cydraddoldeb 2010.¹⁸

Mae Deddf Addysg 1996 wedi bod drwy sawl proses o ddiwygio yn sgil datganoli un ai yn sgil diwygiadau Cymreig neu Saesneg. Yn y cyd-destun hwnnw, mae darpariaethau'r Ddeddf Addysg, ac yn sgil hynny awdurdodaeth y tribiwnlys, yn arwyddocaol iawn gan fod stamp y Cynulliad arni hefyd. Er enghraifft, mae adran 332ZA yn rhoi hawl i blentyn yn benodol, ac nid y rhieni'n unig, apelio i'r tribiwnlys drwy adran 1(2) Mesur Addysg (Cymru) 2009.¹⁹ Ers hynny mae adran 332ZA wedi ei diwygio ymhellach gan y Ddeddf Plant a Theuluoedd 2014²⁰ sy'n ymestyn hawl y plentyn i dribiwnlys Lloegr hefyd. Mae hyn yn dangos sut y gall polisïau, a darpariaethau statudol, Cymreig am gyfiawnder fod yn arloesol. Yn ogystal, mae hynny'n amlygu er mai Deddf Brydeinig yw'r Ddeddf Addysg 1996 mae'n gorff o gyfraith sy'n gyfredol iawn i Gymru'n benodol.

¹⁵ Rheoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru 2012 SI.2012/322 (Cy.53).

¹⁶ Special Educational Needs Tribunal for Wales, *Annual Report 2010/11* (November 2011) 6-7.

¹⁷ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13* (Mawrth 2013) 35; Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2011/12* (Mawrth 2013) 29.

¹⁸ Equality Act 2010 c.15.

¹⁹ TAAAC Adroddiad Blynyddol 12/13 (n 17) 8-9.

²⁰ Children and Families Act 2014 c.6 Atodlen 3 Rhan 1 para.21.

Cafodd y tribiwnlys 102 o apeliadau yn ystod 2012/13.²¹ Er hynny, dim ond 24 achos aeth i wrandawriad gyda'r gweddill yn cael eu tynnu'n ôl, eu hildio gan yr awdurdod lleol neu'n eu cario drosodd i'r flwyddyn ddilynol.²²

2.1.2 Aelodau a Phenodiadau

Yn unol ag adran 333(2) o'r Ddeddf Addysg 1996 mae angen penodi llywydd i'r tribiwnlys, panel o bobl all weithredu fel cadeiryddion, a phanel lleyg sydd ag arbenigedd ym myd addysg. Caiiff y llywydd a'r cadeiryddion eu penodi gan yr Arglwydd Ganghellor a chaiff yr aelodau lleyg, sef y panel addysg,²³ eu penodi gan Weinidogion Cymru gyda chydysniad yr Ysgrifennydd Gwladol. Bydd y cadeiryddion â chymhwysedd cyfreithiol a byddent yn eistedd gyda dau aelod lleyg ar gyfer gwrandawriadau.²⁴

Ysgrifennydd y tribiwnlys sydd â chyfrifoldebau gweinyddol ynglŷn â threfnu'r gwrandawriad a chyfathrebu â'r partïon.²⁵ Mae gan y tribiwnlys a'r llywydd rymoedd pellach i'r cyfryw hwn o ran grym i ddileu apêl neu hawliad a rhoi cyfarwyddyd ynglŷn â thystiolaeth berthnasol, cyflwyniadau i'r tribiwnlys a datgelu dogfennau a deunyddiau eraill cyn y gwrandawriad.²⁶ Mae hefyd hawl gan y tribiwnlys i gyfeirio partïon at ddulliau amgen o ddatrys anghydfod.²⁷ Mae'r rheoliadau yn nodi bod hyblygrwydd i'r panel gynnal gwrandawriadau mewn modd sydd ddim yn rhy ffurfiol ac mewn modd mae'r panel yn credu sy'n deg a chyfiawn.²⁸ Er enghraifft, mae'r tribiwnlys wedi awgrymu y byddai modd iddynt gynnal gwrandawriadau papur ar gyfer rhai achosion.²⁹

Caiiff aelodau eu harfarnu drwy system hyfforddi ac arsylwi perfformiad sydd wedi ei roi mewn lle gan y tribiwnlys yn ddiweddar.³⁰ Nododd y tribiwnlys bod y ffaith eu bod yn dribiwnlys bychan yn golygu bod arfarnu yn her arbennig iddynt.³¹ Yn unol ag arweiniad y Coleg Barnwrol datblygodd y tribiwnlys system TOPS sydd wedi ei addasu

²¹ TAAAC Adroddiad Blynyddol 12/13 (n 17) 5.

²² ibid 6, Yn ystod deng mlynedd cyntaf y tribiwnlys cofrestrwyd 1075 o apeliadau.

²³ Rheoliadau TAAAC 2012 (n 15) rheoliad 9.

²⁴ ibid rheoliad 11.

²⁵ ibid rheoliad 26.

²⁶ ibid rheoliad 31 a 35.

²⁷ ibid rheoliad 8.

²⁸ ibid rheoliad 45.

²⁹ TAAAC Adroddiad Blynyddol 12/13 (n 17) 8.

³⁰ ibid 10.

³¹ ibid 10.

o system y tribiwnlys yn Lloegr.³²

Yn ogystal, y tribiwnlys sy'n gyfrifol am hyfforddiant ar gyfer aelodau a staff. Er enghraifft, yn 2012 a 2013 cynhaliwyd hyfforddiant llawn a chynhadledd i aelodau.³³ Hefyd, cynhaliwyd hyfforddiant i'r ysgrifenyddiaeth yn ystod y flwyddyn.³⁴ Yn arbennig, roedd cysylltiadau'r tribiwnlys â'r tribiwnlysoedd yng ngweddill y Deyrnas Unedig yn gyfle i fanteisio ar hyfforddiant pellach oedd yn cael eu cynnig gan y tribiwnlysoedd eraill.³⁵

2.1.3 Apeliadau o'r Tribiwnlys

Caiff apeliadau o'r tribiwnlys eu cyfeirio at yr Uwch Dribiwnlys Prydeinig ar fater cyfreithiol yn unol ag adran 336ZB o Ddeddf 1996.³⁶ Er mwyn apelio i'r Uwch Dribiwnlys mae'n rhaid cael caniatâd TAAAC ac fe all y tribiwnlys adolygu'r penderfyniad ei hun i ddechrau.³⁷ Un cais am apêl wnaed yn ystod 2012/13. Yn eu cyfarwydd, 16 achos sydd wedi cael eu hapelio un ai i'r Uwch Dribiwnlys neu i'r Uchel Lys ers cychwyn y tribiwnlys yn 2002.³⁸

Mae hefyd modd i'r tribiwnlys adolygu penderfyniadau ei hun mewn rhai sefyllfaoedd. O dan reoliad 56 gall parti wneud cais i adolygu dyfarniad y panel ar y sail bod y penderfyniad yn anghywir oherwydd gwall gan y tribiwnlys, bod rheswm da gan barti oedd am fethu ymddangos yn y gwrandawriad, bod gwall amlwg a phwysig yn y penderfyniad, neu er budd cyfiawnder.³⁹

2.1.4 Dyfodol TAAAC

Mae Llywodraeth Cymru ar y funud yn ystyried diwygiadau sylweddol i anghenion addysgol arbennig drwy bapur gwyn a gyhoeddwyd yn 2014.⁴⁰ Yn fyr, rhan o gynnig y llywodraeth yw disodli'r ddarpariaeth o ddatganiad anghenion addysgol arbennig yn Neddf Addysg 1996 a chyflwyno 'cynlluniau datblygu unigol' ar gyfer plant a phobl

³² ibid 10.

³³ ibid 13.

³⁴ ibid 13.

³⁵ ibid 9.

³⁶ Transfer of Tribunal Functions Order 2008, SI.2008/2833.

³⁷ Rheoliadau TAAAC 2012 (n 15) rheoliad 58.

³⁸ TAAAC Adroddiad Blynyddol 12/13 (n 17) 7; Trafodwyd hyn fel rhan o'r Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru Caerdydd (9/3/15) a nododd un cyfranwr er bod 16 achos wedi eu cofrestru nid oedd yn ymwybodol o unrhyw achos sydd wedi cael gwrandawriad yn yr Uwch Dribiwnlys gan fod TAAAC yn dueddol o lwyddo i setlo'r achos cyn iddo adael y system Gymreig.

³⁹ Rheoliadau TAAAC 2012 (n 15) rheoliad 56.

⁴⁰ Llywodraeth Cymru, *Cynigion deddfwriaethol ar gyfer anghenion dysgu ychwanegol* (Papur Gwyn, WG21275, 22 Mai 2014).

ifanc sydd ag ‘anghenion addysgol ychwanegol’ sy’n fwy cynhwysol na’r system bresennol.⁴¹ Nod hynny yw creu fframwaith deddfwriaethol ar gyfer plant a phobl ifanc hyd at 25 oed sydd ag anghenion dysgu.⁴² Yn unol â hynny mae’r llywodraeth yn nodi y bydd yn creu ‘system deg a thryloyw’ ar gyfer ‘datrys pryderon ac apelïadau’.⁴³ Fel rhan o’r ddarpariaeth honno mae’r llywodraeth yn glir y dylid rhoi ‘hawl i apelïo i Dribiwnlys annibynnol y mae ei benderfyniadau yn rhai terfynol’.⁴⁴ Yn sgil hynny bydd yn ymestyn yr hawl apelïo i bobl hyd at 25 oed ac at blant sydd heb ddatganiadau ffurfiol o anghenion fel sydd ei angen ar y funud gan newid awdurdodaeth y tribiwnlys yn sylfaenol.⁴⁵ O ganlyniad, cynigir y bydd y tribiwnlys yn cael ei ail enwi i Dribiwnlys Anghenion Dysgu Ychwanegol Cymru.⁴⁶

Ar y llaw arall, mae’n nodi amod i’r hawl apelïo hwnnw drwy gynnig y bydd gorfodaeth ar awdurdod lleol i sefydlu trefniadau datrys anghydfod yn lleol, a phenodi rhywun annibynnol i hwyluso’r gwaith hwnnw, cyn cyfeirio at y tribiwnlys.⁴⁷ Ym marn y llywodraeth nid yw’r system bresennol yn effeithiol a dylid ystyried dulliau eraill o ddatrys anghydfod yn gyflymach ac yn fwy effeithiol.

Er ein bod yn credu bod rhoi’r hawl i apelïo i Dribiwnlys yn fodd o sicrhau bod awdurdodau lleol ac eraill yn cyflawni eu swyddogaethau mewn modd priodol credwn na ddylai’r broses apelïo ond gael ei hystyried os nad oes unrhyw ddewis arall. Byddai datrys anghytundebau yn gynharach a thrwy ddulliau nad ydynt yn rhai barnwrol yn fwy llesol i rieni ac yn sicrhau gwell defnydd o arian cyhoeddus. Mae’r broses apelïo yn llafurus o ran amser, yn ddrud, yn achosi cryn straen a gall arwain at hanes o ddiffyg ymddiriedaeth rhwng rhieni ac awdurdodau lleol. Hoffem weld sefyllfa lle y gwneir pob ymdrech i osgoi anghytundebau, a phan fydd unrhyw anghytundebau bydd gweithdrefnau ar gyfer eu datrys mor gyflym â phosibl drwy gyswllt uniongyrchol rhwng y partiön perthnasol.⁴⁸

Roedd 75% o ymatebwyr i’r papur gwyn yn gefnogol o ddull datrys anghytundeb lleol a gwnaed yn glir bod angen i’r dull hwnnw fod yn annibynnol a diduedd.⁴⁹ Ar y llaw arall, roedd rhai yn bryderus y byddai hynny’n creu cam ychwanegol i blant a rhieni

⁴¹ ibid 4.

⁴² ibid 5.

⁴³ ibid 5.

⁴⁴ ibid 39.

⁴⁵ ibid 7, 37, 41.

⁴⁶ ibid 39.

⁴⁷ ibid 7.

⁴⁸ ibid 37.

⁴⁹ Llywodraeth Cymru, *Cynigion deddfwriaethol ar gyfer anghenion dysgu ychwanegol: Papur Gwyn - Crynodeb o’r Ymatebion* (WG22433, Hydref 2014) 31

cyn tribiwnlys.⁵⁰ Amlygodd cyfreithwyr yn benodol bod angen hawl i apelio'n uniongyrchol i'r tribiwnlys tra awgrymodd TAAAC y dylai'r broses leol a phroses y tribiwnlys gydredeg.⁵¹

Mae'r diwygiadau arfaethedig hyn yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos tuedd Llywodraeth Cymru i symud y broses ddatrys anghydfodau i lawr y raddfa tuag at ddatrysiad gweinyddol yn hytrach nag barnwrol. Mae'r ffaith bod cyfreithwyr wedi ymateb o blaid hawl apêl uniongyrchol i'r tribiwnlys hefyd yn amlygu'r cyfaddawd, a drafodwyd gan Adler, sy'n cael ei wneud wrth i weision sifil ddewis opsiwn biwrocraidd tra bod cyfreithwyr yn fwy tebygol o fynd am yr opsiwn cyfreithiol.⁵² Fodd bynnag, mae sicrhau bod tribiwnlys annibynnol ar gael yn y diwedd yn ateb gofynion Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol yng nghyd-destun cyfraith weinyddol.

Felly, mae TAAAC yn dribiwnlys sy'n amlygu rhai o'r heriau sy'n wynebu Llywodraeth Cymru. Yn gyffredinol, mae'n amlygu'r ystyriaeth o ble yw'r lle priodol i osod dulliau datrys anghydfod ar y raddfa rhwng penderfyniadau gweinyddol a barnwrol fel eu bod fwyaf effeithiol ar gyfer defnyddwyr ac yn darparu'r diogelwch priodol i'w hawliau. Yn ogystal, mae'n dangos rhai o'r trafferthion cyfansoddiadol sy'n wynebu Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, mae cyfrifoldeb cyllidebol ar Lywodraeth Cymru ond mae'r grym dros greu rheoliadau a phenodiadau wedi eu rhannu rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Prydain.

2.2 Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru

Mae trafod y Tribiwnlys Eiddo Preswyl (TEPC) fel un tribiwnlys ychydig yn gamarweiniol. Sefydlwyd TEPC yn ei ffurf bresennol o dan Ddeddf Tai 2004.⁵³ Yn unol ag adran 229(3) mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru hawl i wneud gorchymyn yn gosod awdurdodaethau gwahanol i'r tribiwnlys.⁵⁴ Felly, ers Deddf Tai 2004, mae'r tribiwnlys yn gweithredu fel 'sefydliad mantell' sy'n ymgorffori'r Pwyllgorau Asesu Rhenti, Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau a Thribiwnlysoedd Eiddo Preswyl.⁵⁵ O ganlyniad, mae TEPC yn cynnwys sawl awdurdodaeth amrywiol sy'n arwain at

⁵⁰ *ibid* 7.

⁵¹ *ibid* 31, 32.

⁵² Michael Adler, 'A Socio-legal Approach to Administrative Justice' [2003] *Law & Policy* 323, 331.

⁵³ Housing Act 2004 c.34.

⁵⁴ Transfer of Tribunal Functions Order 2013, SI.2013/1036 Atodlen 1(1) para.173; Mae'n aneglur pam mai Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n derbyn y grym hwn yn hytrach na Llywodraeth Cymru.

⁵⁵ Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2013/14* (Gorffennaf 2014) 4.

reoliadau a rheolau amrywiol hefyd. Fel noda Adroddiad Blynyddol 2013/14:

Mae gan y tribiwnlys ystod eang iawn o awdurdodaethau. Er bod nifer yr achosion sy'n gysylltiedig â rhent yn parhau i ostwng dros y blynyddoedd, mae'r tribiwnlys bellach yn delio â materion llafurus a chymhleth iawn yn ymwneud â phroblemau lesddaliadol a thaliadau gwasanaeth sydd wedi cynyddu ymrwymiad staff y swyddfa a'r aelodau.⁵⁶

Y model ar gyfer TEPC o dan Ddeddf 2004 yw'r Pwyllgorau Asesu Rhenti a sefydlwyd o dan adran 65 Deddf Rhent 1977.⁵⁷ Cafodd grymoedd gweithredol dros y Ddeddf Rhent eu trosglwyddo i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, ac i Lywodraeth Cymru yn nawr, yn 1999.⁵⁸ Sefydlwyd y Tribiwnlys Eiddo Preswyl yn gysylltiedig â'r Pwyllgorau Asesu Rhenti drwy Ddeddf Tai 2004 a rhoddwyd grym i'r Cynulliad fel 'appropriate national authority' yn wreiddiol ac yna'n uniongyrchol yn 2013.⁵⁹ O ganlyniad, mae'r TEPC yn dilyn y model a osodwyd i'r Pwyllgorau drwy Atodlen 10 i'r Ddeddf Rhent 1977 gan uno dwy awdurdodaeth y tribiwnlys eiddo preswyl a'r paneli rhent.

Mae tri set o Reoliadau yn diffinio gweithdrefnau TEPC ac yn rheoli tair awdurdodaeth y tribiwnlys ar wahân. Yn gyntaf mae Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012.⁶⁰ Yn ail, mae'r Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prasio Lesddaliadau (Gweithdrefn) (Cymru) 2004⁶¹ a Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prasio Lesddaliadau (Ffioedd)(Cymru) 2004.⁶² Yr olaf yw'r Rheoliadau Pwyllgorau Asesu Rhenti (Cymru a Lloegr) 1971.⁶³

Mae Rheoliadau 1971 yn arwyddocaol gan eu bod wedi cael eu gwneud ar y cyd rhwng yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer yr Amgylchedd ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru gan ddangos elfen o ddatganoli gweinyddol o'r system dribiwnlysoedd ymhell cyn 1998. Mae hynny'n amlygu bod rhyw fath o awdurdodaeth wedi bodoli ar lefel

⁵⁶ *ibid* 3.

⁵⁷ Rent Act 1977 c.42 a.65 ac Atodlen 10.

⁵⁸ National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999, SI.1999/672.

⁵⁹ Housing Act 2004, a.229(1), (3); Transfer of Tribunal Functions Order 2013/1036 Atodlen 1(1) para.173.

⁶⁰ Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012, SI.2012/531 (Cy.83) wedi'i ddiwygio gan Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) (Diwygio Rhif 2) 2014, SI.2014/2553 (Cy.247).

⁶¹ Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prasio Lesddaliadau (Gweithdrefn)(Cymru) 2004, SI.2004/681 (Cy.69) fel y diwygyd gan Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Lesddaliadau (Gweithdrefn)(Diwygio)(Cymru) 2005, SI.2005/1356(Cy.104).

⁶² Rheoliadau Tribiwnlysoedd Prasio Lesddaliadau (Ffioedd)(Cymru) 2004, SI.2004/683(Cy.71); Mae rhai o'r rheoliadau hyn wedi eu dyddio megis cyfeiriadau at y Tribiwnlys Tiroedd yn lle'r Uwch Dribiwnlys ac i'r Cyngor Tribiwnlysoedd sydd nawr wedi'i ddiddymu.

⁶³ The Rent Assessment Committees (England and Wales) Regulations 1971, SI.1971/1065.

diriogaethol cyn 1998. Ail arwyddocâd y Rheoliadau hyn yw eu bod yn gymwys i Gymru'n unig ers i'r awdurdodaeth hwn yn Lloegr drosglwyddo i'r Tribiwnlys Haenyntaf.⁶⁴ Yn wahanol i rai o'r tribiwnlysoedd eraill Cymreig gall TEPC godi ffioedd am rhai gwrandawiadau.⁶⁵

2.2.1 Awdurdodaeth a Chyfrifoldebau'r Tribiwnlys

Yn sgil y ffaith bod TEPC yn gymysgedd o awdurdodaethau mae ffynonellau awdurdodaeth TEPC yn deillio o sawl darn o ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru a Lloegr, neu i Gymru yn unig. Er enghraifft, mae gan TEPC awdurdodaeth sy'n deillio o'r Ddeddf Tai 2004 ei hun, Deddf Tai 1988,⁶⁶ y Ddeddf Safleoedd Carafan a Rheoli Datblygiad 1960⁶⁷ a'r Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013.⁶⁸ O dan awdurdodaeth y Tribiwnlysoedd Prasio Lesddaliadau mae gan y TEPC awdurdodaeth bellach dros ddarpariaethau'r Common-hold and Leasehold Reform Act 2002 a'r Ddeddf Landlord a Tenant 1985.⁶⁹ Mae hynny'n rhoi rhywfaint o awdurdodaeth sifil i TEPC hefyd. Mae'r Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) yn gosod darpariaeth ddiddorol yn y cyd-destun hwn. Er enghraifft, mae adran 54 yn caniatáu i gwestiynau ynglŷn â Chytundeb Cartrefi Symudol gael eu cyfeirio at y tribiwnlys neu i'r Llys Sirol, ac ymhellach i hynny y caiff tribiwnlys awdurdodaeth a hawl i gynnal gwrandawriad yn lle'r llys a'i gydnabod fel 'corff barnwrol priodol' yn uniongyrchol yn y Ddeddf.⁷⁰ Yn ogystal, mae Rheoliadau TEPC yn caniatáu gweithdrefn i drosglwyddo achosion ynglŷn â Deddf 2013 o lys i dribiwnlys.⁷¹ Mae hynny'n dangos bod agweddau o'r awdurdodaeth Gymreig sydd eisoes yn ehangach na chyfiawnder gweinyddol yn unig a bod lle i berthynas ddatblygu rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd ar lefel Gymreig.

Mae hynny'n cadarnhau natur farnwrol TEPC yn arbennig ac mae hefyd cyfeiriadau i rymoedd barnwrol yn y Rheoliadau. Er enghraifft, mae Rheoliad 37 yn rhoi cydnabyddiaeth i roi gorfodaeth i benderfyniad y tribiwnlys yn yr un modd â'r Llys

⁶⁴ Transfer of Tribunal Functions Order 2013/1036 Atodlen 2 Rhan 1 para.1.

⁶⁵ Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012, SI.2012/531 (Cy.83), Rhan 3.

⁶⁶ Housing Act 1988 c.50.

⁶⁷ Caravan Sites and Control of Development Act 1960 c.62.

⁶⁸ Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 dccc.6, Rhan 2; Housing Act 2004 a.230.

⁶⁹ Landlord and Tenant Act 1985 c.70; Mae gan y tribiwnlys hefyd awdurdodaeth drwy Leasehold Reform Act 1967 a'r Leasehold Reform Housing & Urban Development Act 1993.

⁷⁰ Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 a.54(5), a.55(1).

⁷¹ Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012 Rhif.531 Cy.83, Rheoliad 7; Mae hyn yn debyg i'r ddarpariaeth yn Deddf Tai 2004 (a.231B) sy'n caniatáu i achosion ynglŷn a Cartrefi Symudol gael eu trosglwyddo i'r tribiwnlys haenyntaf neu'r uwch dribiwnlys.

Sirol.⁷² Mae hefyd grym gan y tribiwnlys drwy'r rheoliadau i ddilyn gweithdrefnau sy'n ymdebygu i rai llysoedd sifil drwy allu rheoli'r achos yn fwy uniongyrchol a chynnal adolygiad cyn treial ar gyfer awdurdodaeth y Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau.⁷³ Fel nodir gan Lywydd y tribiwnlys:

Rwy'n parhau i fod yn ymrwymedig i sicrhau bod arbenigedd y tribiwnlys yn cael ei ddefnyddio i ddatrys materion rhwng partïon mewn modd hawdd ei ddeall, sy'n seiliedig ar wybodaeth tra'n sicrhau ar yr un pryd bod pwerau'r tribiwnlys yn cael eu rhoi ar waith mewn modd barnwrol priodol.⁷⁴

Yn eu cyfanrwydd, gan gynnwys y tair awdurdodaeth gyda'i gilydd, cofrestrwyd 161 achos gan TEPC yn 2013/14.⁷⁵ Mae apeliadau o TEPC yn cael eu cyfeirio at Siambr Tir yr Uwch Dribiwnlys Brydeinig. Mae'n rhaid cael caniatâd un ai'r tribiwnlys neu'r Uwch Dribiwnlys er mwyn apelio o TEPC⁷⁶ neu'r Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau ond caiff penderfyniadau o'r Pwyllgorau Asesu Rhenti eu hapelio i'r Uwch Dribiwnlys heb fod angen caniatâd.⁷⁷ Mae'r ffaith bod apeliadau Cymreig hefyd yn mynd i'r Uwch Dribiwnlys yn golygu bod y system Gymreig yn cadw cysondeb i ryw raddau â'r datblygiadau yn Lloegr.⁷⁸ Yn ystod 2013/14 cafodd pedwar cais ei wneud ar gyfer apêl a chaniatawyd y pedwar gyda thri yn cael eu gwrthod gan yr Uwch Dribiwnlys ac un yn dychwelyd i TEPC ar gyfer ei ailystyried.⁷⁹

2.2.2 Aelodau a Phenodiadau

Yn unol ag Atodlen 10 o'r Ddeddf Rhent 1977 yr Arglwydd Ganghellor sy'n gyfrifol am benodi Cadeiryddion TEPC. Felly, y Comisiwn Penodiadau Barnwrol sy'n gyfrifol am argymhell ymgeiswyr i'r Arglwydd Ganghellor ar gyfer y swyddogaethau perthnasol hynny.⁸⁰ Ar y llaw arall, Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am benodi'r aelodau proffesiynol a llyeg. Caiff llywydd ac is-lywyddion eu henwebu gan Lywodraeth Cymru o'r rhestr Cadeiryddion. Yn ogystal, mae modd i'r llywydd wneud cais i farnwr

⁷² Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012 Rhif.531 Cy.83, Rheoliad 37. Er nad yw hynny o reidrwydd yn nodwedd anghenrheidiol mae yn arwyddocaol, gweler Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (LAG 2014) [1.116].

⁷³ Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012 Rhif.531 Cy.83, Rheoliad 27.

⁷⁴ TEPC Adroddiad Blynnyddol 13/14 (n 55) 3.

⁷⁵ ibid 7.

⁷⁶ Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012 Rhif.531 Cy.83, Rheoliad 38.

⁷⁷ Rent Act 1977, a.65A, cyn hyn roedd apel o'r Pwyllgorau Asesu Rhenti yn mynd i'r Uchel Lys.

⁷⁸ Transfer of Tribunal Functions Order 2013, SI. 2013/1036.

⁷⁹ TEPC Adroddiad Blynnyddol 13/14 (n 55) 15.

⁸⁰ ibid 5-6; Cafodd chwech cadeirydd newydd a pump aelod proffesiynol eu penodi yn Hydref 2013.

o'r Tribiwnlys Haen-gyntaf eistedd ar y tribiwnlys Cymreig hefyd.⁸¹

Mewn gwrandawriadau mae Cadeiryddion yn gyfreithwyr sy'n arwain y gwrandawriad ac yn cynghori ynglŷn â materion cyfreithiol. Bydd y Cadeirydd yn cael ei gefnogi gan aelod proffesiynol, sy'n syrfewyr a phriswyr profiadol, ac aelodau lleyg sydd â phrofiad yn y maes.⁸² Mae'r gwrandawriad, a'r tribiwnlys yn gyffredinol, yn cael eu cefnogi gan ysgrifenyddiaeth sy'n cael eu cyflogi fel rhan o'r Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Llywodraeth Cymru.⁸³ Y llywyddion sy'n gyfrifol am arweiniad barnwrol y tribiwnlys.⁸⁴

Y tribiwnlys sy'n gyfrifol am drefnu hyfforddiant a gwnaed hynny gan TEPC i aelodau newydd yn Rhagfyr 2013 ac i holl aelodau'r tribiwnlys yn Ionawr 2014.⁸⁵ Yn ogystal, yn ôl yr Adroddiad Blynnyddol diweddaraf mae cynlluniau ar gyfer gosod system o arfarnu aelodau yn ei le.⁸⁶ Mae'n amlwg bod hyfforddiant ac arfarnu yn flaenoriaeth glir i TEPC gan fod hyn yn amlwg yn rhan o flaenoriaethau'r tribiwnlys ar gyfer y flwyddyn 2014/15 gyda nod o drefnu cynhadledd hyfforddiant a hyfforddiant ynglŷn â deddfwriaeth newydd fydd yn effeithio ar waith TEPC.⁸⁷

Mae TEPC yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos elfennau barnwrol clir ac felly bod modd ei osod yn agosach at y pen hwnnw o'r raddfa. Er hynny, mae'r rheoliadau a'r deddfwriaeth sy'n sail iddo'n amrywiol iawn. Mae hefyd yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos bod deddfwriaeth newydd y Cynulliad yn gallu gosod awdurdodaeth ynglŷn â darpariaethau newydd i dribiwnlysoedd sydd eisoes yn bodoli os ydynt wedi eu sefydlu gan y Cynulliad yn uniongyrchol neu wedi eu trosglwyddo i Gymru.

2.3 Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru

Sefydlwyd y Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru (TTAC) drwy adran 73 o'r Ddeddf Amaeth 1947.⁸⁸ Roedd yr adran honno'n rhoi grym i'r Arglwydd Ganghellor sefydlu'r tribiwnlysoedd ar gyfer ardaloedd penodol yng Nghymru a Lloegr. I'r perwyl hwnnw, mae Gorchymyn Tribiwnlysoedd Tir Amaethyddol (Ardaloedd) 1982 yn cydnabod

⁸¹ Transfer of Tribunal Functions Order 2013/1036 Atodlen 1 Rhan 1 para.33(f).

⁸² TEPC Adroddiad Blynnyddol 13/14 (n 55) 5.

⁸³ *ibid* 5.

⁸⁴ *ibid* 5.

⁸⁵ *ibid* 6.

⁸⁶ *ibid* 6.

⁸⁷ *ibid* 18.

⁸⁸ Agriculture Act 1947 c.48.

Cymru fel un o'r ardaloedd hynny.⁸⁹ Felly, ar sail diriogaethol, roedd modd cydnabod TTAC fel sefydliad ag awdurdodaeth Gymreig o'r cychwyn. Mae hynny'n dangos bod Cymru wedi cael ei ystyried fel tiriogaeth ar wahân ar gyfer gweinyddu cyfiawnder o dan gyfundrefn o ddatganoli gweinyddol ers cyn cyfnod o ddatganoli mwy ffurfiol yn 1998. O ganlyniad, nid yw'n hollol gywir i nodi bod awdurdodaeth fodern Gymreig wedi cychwyn yn 1998 gan fod elfennau o hynny yn bodoli eisoes.

Erbyn hyn mae'r Tribiwnlysoedd Tir Amaethyddol yn Lloegr wedi eu trosglwyddo i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf sy'n golygu bod adran 73 yn gymwys i Gymru'n unig.⁹⁰ Mae cyfrifoldeb am gynnal y tribiwnlys gan Lywodraeth Cymru a chafodd gweinyddiaeth y tribiwnlys ei drosglwyddo i'r Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd oddi wrth yr uned Taliadau Gwledig Cymru yn Ebrill 2012.⁹¹ Mae swyddfeydd y tribiwnlys nawr wedi eu lleoli yn Llandrindod, ynghyd â sawl tribiwnlys arall o dan ofal Llywodraeth Cymru, ond fe gynhelir gwrandawiadau mewn lleoliadau yn agos at y tir dan sylw.⁹²

Mae awdurdodaeth TTAC yn deillio o'r Ddeddf Daliadau Amaethyddol 1986⁹³ a'r Ddeddf Draenio Tir 1991.⁹⁴ Mae gan TTAC awdurdodaeth sifil yn y cyd-destun hwn ac wrth ystyried y Ddeddf Daliadau Amaethyddol 1986 mae'r tribiwnlys ar gael er mwyn dyfarnu ar rai anghydfodau penodol am gytundebau tenantiaeth rhwng tenant amaethyddol a thirfeddiannwr. Yn ogystal, mae grym y tribiwnlys i orchymyn gwaith cynnal a chadw i diroedd perthnasol o dan adran 28 o'r Ddeddf Draenio yn dangos enghraifft o gyfiawnder sifil gan nad tribiwnlys apeliadol yn yr ystyr llym sydd yma ond tribiwnlys i roi datganiad o sefyllfa'r partion a gorfodi gweithredu ble bod angen ond nid yw hynny'n deillio o apêl yn erbyn penderfyniad gweinyddol penodol gan awdurdod lleol er enghraifft. Mae'r Ddeddf Draenio yn cyfeirio'n benodol at TTAC fel y tribiwnlys priodol ar gyfer tiroedd yng Nghymru ac yn gorff cyffelyb i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf yn Lloegr.⁹⁵

⁸⁹ The Agricultural Land Tribunal (Areas) Order 1982, SI.1982/97, Atodlen, Colofn 1.

⁹⁰ Transfer of Tribunal Functions Order 2013, SI.2013/1036 Atodlen 1(2) para.190.

⁹¹ Llywodraeth Cymru, 'Agriculture Land Tribunal Wales – Transfer of Programme Resources' (27 Ionawr 2014) (Saesneg yn Unig)

<lyw.cymru/about/cabinet/decisions/2014/janmar/environment/ad4305/?skip=1&lang=cy> cyrchwyd 11 Mawrth 2015.

⁹² Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2013/14* (Gorffennaf 2014) 4-5.

⁹³ Agricultural Holdings Act 1986 c.5.

⁹⁴ Land Drainage Act 1991 c.59.

⁹⁵ Land Drainage Act 1991 c.59, a.28(6).

Cofrestrwyd 14 cais i TTAC yn ystod 2013/14 ond dim ond pedwar aeth ymlaen i wrandawriad llawn.⁹⁶ Rhai o'r rhesymau am hynny o bosib yw bod gan y tribiwnlys rym i gynnal cyfarfod rheoli achos,⁹⁷ a gwrandawriad rhagarweiniol,⁹⁸ ac felly mae modd osgoi gwrandawriadau. Yn ogystal, mae gan y tribiwnlys rym i benderfynu'r cais heb wrandawriad mewn rhai sefyllfaoedd.⁹⁹

Er bod gweinyddu a chyllido'r tribiwnlys wedi ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru caiff y Rheoliadau ar gyfer y tribiwnlys eu gwneud gan yr Arglwydd Ganghellor ac mae'r Rheoliadau cyfredol i'w darganfod yng Ngorchymyn Tribiwnlysoedd Tir Amaethyddol (Rheolau) 2007.¹⁰⁰ Yn ogystal, cyfrifoldeb yr Arglwydd Ganghellor yw penodi Cadeirydd, Is-gadeiryddion ac aelodau'r tribiwnlys hefyd.¹⁰¹ Caiff yr aelodau eu dewis o banel sy'n cynnwys cynrychiolwyr ffermwyr a phanel sy'n cynrychioli'r tîrfeddianwyr.¹⁰² Felly, caiff yr holl benodiadau eu gwneud drwy'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol.¹⁰³ Yn ogystal, yn debyg i TEPC, caiff aelodau o'r Tribiwnlys Haen-gyntaf eistedd fel aelod o TTAC hefyd.¹⁰⁴ Yn dilyn yr Adroddiad Blynyddol diweddaraf mae gan TTAC 10 aelod ar y panel ffermwyr a phanel tîrfeddianwyr, tri aelod ar y panel draenio, a Chadeirydd a Dirprwy Gadeirydd.¹⁰⁵ Ni chynhaliwyd hyfforddiant i aelodau'r tribiwnlys yn ystod 2013/14 ond bu cynhadledd hyfforddiant a hyfforddiant cynefinol i aelodau newydd yn ystod 2012/13.¹⁰⁶ Roedd gobaith cynnal cynhadledd hyfforddi a chychwyn ar raglen arfarnu perfformiad yn ystod 2014/15.¹⁰⁷ Nodwyd y rhain fel blaenoriaethau ar gyfer y flwyddyn ddilynol.¹⁰⁸

Mae modd gofyn am adolygiad o benderfyniad y tribiwnlys gan y tribiwnlys ei hun¹⁰⁹ ac mae modd apelio i'r Uchel Lys ar fater cyfreithiol neu i'r Uwch Dribiwnlys ar rai

⁹⁶ TTAC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 92) 9.

⁹⁷ The Agricultural Land Tribunals (Rules) Order 2007, SI.2007/3105, rheoliad 12.

⁹⁸ ibid rheoliad 13.

⁹⁹ ibid rheoliad 19.

¹⁰⁰ The Agricultural Land Tribunals (Rules) Order 2007 No.3105. Er bod Atodlen 1 National Assembly for Wales (Transfer of Functions Order) 1999 No.672 yn trosglwyddo grymoedd gweithredol dros y Ddeddf Amaeth 1947 nid yw hynny'n cynnwys grymoedd yr Arglwydd Ganghellor (Erthygl 2(f)).

¹⁰¹ Agriculture Act 1947 c.48 Atodlen 9.

¹⁰² Agriculture Act 1947 c.48 Atodlen 9 para.15.

¹⁰³ TTAC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 92) 5.

¹⁰⁴ Agriculture Act 1947 c.48 Atodlen 9 para.15A.

¹⁰⁵ TTAC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 92) 5.

¹⁰⁶ ibid 6; Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13* (2013) 7.

¹⁰⁷ TTAC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 92) 6.

¹⁰⁸ ibid 13.

¹⁰⁹ The Agricultural Land Tribunals (Rules) Order 2007 No.3105, rheoliad 32.

materion eraill.¹¹⁰ O ganlyniad, bychan yw llwyth gwaith y tribiwnlys ar y cyfan.

Yn debyg i TEPC mae'r TTAC yn dangos nodweddion barnwrol gan fod ganddo awdurdodaeth sifil. Mae'r ffaith hefyd bod ganddo berthynas â'r Tribiwnlys Haengyntaf a bod penodiadau i'r tribiwnlys yn cael eu gwneud gan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol yn dangos elfen o annibyniaeth farnwrol.

2.4 Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru

Cafodd Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru (TAIMC) ei sefydlu cyn datganoli ffurfiol yn 1998 hefyd. Sefydlwyd Tribiwnlysoedd Adolygu Iechyd Meddwl yn wreiddiol ar gyfer rhanbarthau, gan gynnwys un i Gymru, o dan adran 122 o'r Ddeddf Iechyd Meddwl 1959.¹¹¹ Diweddarwyd y ddeddfwriaeth gan adran 65 o Ddeddf Iechyd Meddwl 1983.¹¹² Erbyn hyn mae'r ddarpariaeth honno yn gymwys i Gymru'n unig gan fod yr awdurdodaeth dros iechyd meddwl wedi ei drosglwyddo i'r Tribiwnlys Haengyntaf yn Lloegr.¹¹³ Drwy hynny trosglwyddwyd cyfrifoldeb dros gynnal a chyllido'r TAIMC i Lywodraeth Cymru.¹¹⁴ Felly, nid oedd cydnabyddiaeth i gyfrifoldeb Gweinidogion Cymru dros TAIMC yng Ngorchymyn 2007 ond yn dilyn diwygiadau yn Lloegr cafodd cyfrifoldebau dros gyllido'r tribiwnlys eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru yn 2008.¹¹⁵ Fe wneir y gwaith hynny gan yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.

Mae hynny'n gadael Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa debyg i'r un gyda TTAC gan fod cyfrifoldeb ar Weinidogion Cymru i gyllido a gweinyddu tribiwnlys o fewn ffiniau Cymru ond dim grymoedd penodi na gwneud rheoliadau ar ei gyfer. Mae'r grym i benodi aelodau cyfreithiol, meddygol a lleyg y tribiwnlys gan yr Arglwydd Ganghellor yn unol ag Atodlen 2 o Ddeddf 1983 ac fe wneir hynny ar gyngor y Comisiwn Penodiadau Barnwrol.¹¹⁶ Yn dilyn hynny caiff un o aelodau cyfreithiol y tribiwnlys ei

¹¹⁰ The Agricultural Land Tribunals (Rules) Order 2007 No.3105, Rheoliad 38; Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, 'Adroddiad Blynnyddol 2013/14' (Gorffennaf 2014) 5, 10; Cafodd un cais am adolygiad ei wneud yn ystod 2013/14 a cafodd ei wrthod. Ni fu ceisiadau i'r Uchel Lys yn ystod y cyfnod hwnnw.

¹¹¹ Mental Health Act 1959 Ch.72.

¹¹² Mental Health Act 1983 c.20,

¹¹³ Transfer of Tribunal Functions Order 2008, SI.2008/2833 Atodlen 3, para.45.

¹¹⁴ Mental Health Act 1983 c.20 a.65(4).

¹¹⁵ Transfer of Tribunal Functions Order 2008/2833 Atodlen 3, para.45(f); Adolygiad CCGT 2010 (n 3) [7].

¹¹⁶ Mental Health Act 1983 c.20 Atodlen 2 para.1A.

phenodi yn Llywydd y tribiwnlys gan yr Arglwydd Ganghellor.¹¹⁷

Mae awdurdodaeth TAIMC yn deillio o Ddeddf Iechyd Meddwl 1983 ei hun. Yn arbennig, mae'n nodi mai ar sail diriogaethol y mae'r tribiwnlys yn hawlio awdurdodaeth dros gleifion penodol. Hynny yw, os yw'r claf yn preswyllo yng Nghymru neu os yw'r ysbyty sydd â chyfrifoldeb dros y claf yng Nghymru yna TAIMC, ac nid y Tribiwnlys Haen-gyntaf, sydd ag awdurdodaeth dros y claf hwnnw.¹¹⁸

Bydd gwrandawriadau yn cynnwys Cadeirydd cyfreithiol, aelod meddygol ac aelod lleyg. Bydd apeliadau o'r tribiwnlys yn mynd i'r Uwch Dribiwnlys gyda chaniatâd TAIMC.¹¹⁹ Nid oes ystadegau cyfredol ynglŷn â gwaith TAIMC yn gyhoeddus ond mae ystadegau o 2008 yn dangos bod 1,450 o apeliadau wedi eu cyflwyno ac felly mae awdurdodaeth TAIMC yn un arwyddocaol i'r system dribiwnlysoedd yng Nghymru o ran ei drefniadau a'i faint.¹²⁰

Gan fod rheoliadau a threfniadau TAIMC yn deillio o system a sefydlwyd i Gymru a Lloegr mae llawer o'r diogelwch i annibyniaeth farnwrol yn bodoli yn sgil y trefniadau hynny. Gellir dadlau bod TAIMC yn colli rhywfaint o annibyniaeth gan fod ei weinyddiaeth nawr yn rhan o Lywodraeth Cymru yn hytrach nag mewn corff annibynnol.

Wrth ystyried y tribiwnlysoedd hyn a drosglwyddwyd i Lywodraeth Cymru mae'n glir nad oes llawer o nodweddion tebyg rhyngddynt oni bai eu bod ag awdurdodaeth dros diriogaeth Cymru a bod Lywodraeth Cymru â'r cyfrifoldeb i'w gweinyddu a'u cyllido. Er enghraifft, roedd rhai wedi eu sefydlu ag awdurdodaeth diriogaethol Gymreig ers cyn 1998 tra sefydlwyd TAAAC yn 2003. Mae'r trefniadau eraill yn amrywio rhwng tribiwnlysoedd unigol. Nodyn arwyddocaol wrth ystyried y rhain yw er bod gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldebau i weinyddu a chyllido'r tribiwnlysoedd hyn mae'r trefniadau penodi a chreu rheoliadau un ai wedi eu rhannu â'r Arglwydd Ganghellor neu gan yr Arglwydd Ganghellor yn llwyr. Tra bod hynny'n diogelu annibyniaeth farnwrol ar un lefel nid yw'r rhoi cyfle i Lywodraeth Cymru ddatblygu trefniadau ei hun na chysoni'r tribiwnlysoedd hyn mewn modd mwy rhesymegol.

¹¹⁷ Mental Health Act 1983 c.20 Atodlen 2 para.3.

¹¹⁸ Mental Health Act 1983 c.20 a.77(3)-(4).

¹¹⁹ Mental Health Review Tribunal for Wales Rules 2008, SI.2008/2705, rheol 30.

¹²⁰ Adolygiad CCGT 2010 (n 3) 54.

3. Tribiwnlysoedd a Noddir gan Lywodraeth Cymru

3.1 Tribiwnlys Prasio Cymru

Mae Tribiwnlys Prasio Cymru (TPC) mewn strwythur diddorol o gymharu â gweddill y tribiwnlysoedd Cymreig gan nad yw'n dod o dan gyfrifoldeb uniongyrchol Llywodraeth Cymru, nac unrhyw lywodraeth arall. Yn hytrach, sefydlir y Tribiwnlys Prasio fel Corff sy'n cael ei Noddi gan Lywodraeth Cymru ac felly mae'n cael ei gyllido gan y llywodraeth yn flynyddol o dan gytundeb fframwaith.¹²¹ Felly, er ei fod yn cael ei ariannu gan Lywodraeth Cymru mae ganddo annibyniaeth dros bob mater arall.¹²² Fel nodir gan y tribiwnlys, 'oni bai am drefniadau rheoli cydweithredol hyd braich' sydd wedi eu cytuno â Llywodraeth Cymru mae'r tribiwnlys yn 'gorff llwyr annibynol.'¹²³ Ar y funud, caiff y Tribiwnlys ei noddi gan yr isadran Cyllid a Pherfformiad Llywodraeth Leol ac nid yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.

3.1.1 Awdurdodaeth a Swyddogaethau'r Tribiwnlys

Cafodd Tribiwnlys Prasio Cymru ei sefydlu ar ei ffurf bresennol ar 1 Ebrill 2010 drwy Reoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru 2010.¹²⁴ Mae'r grym ar gyfer llunio'r Rheoliadau yn deillio o Ran 2 o Atodlen 11 y Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1988. Cafodd hwn ei drosglwyddo i rym Cynulliad Cenedlaethol Cymru o dan y Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau yn 1999 a trosglwyddwyd hynny i'r Llywodraeth yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006.¹²⁵ Cafodd y Rheoliadau eu diwygio yn 2013 a 2014.¹²⁶

Awdurdodaeth y tribiwnlys yw dyfarnu ar apeliadau cyfradd treth annomestig,¹²⁷ cyfraddau'r dreth gyngor¹²⁸ a threth draeniad.¹²⁹ Mae hefyd, ers 2013, yn gyfrifol am apeliadau sy'n deillio o'r Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor.¹³⁰ Mae'n arwyddocaol pam eu bod wedi derbyn yr awdurdodaeth honno. Fel nodir yn y Memorandwm

¹²¹ Tribiwnlys Prasio Cymru *Annual Report 2013/14* (2014) [1.4].

¹²² Martin Rolph, *Review of Valuation Tribunals in Wales* (March 2007) [2.1].

¹²³ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [1.5].

¹²⁴ Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69).

¹²⁵ National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999, SI.1999/672; Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Atodlen 11 para.30.

¹²⁶ Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru (Cymru) (Diwygio) 2013, SI.2013/547 (Cy.59); Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru (Cymru) (Diwygio) 2014, SI.2014/559 (Cy.66).

¹²⁷ Non-Domestic Rating (Alteration of Lists and Appeals) (Wales) Regulations 2005 SI.2005/758 (Cy.63).

¹²⁸ Rheoliadau'r Dreth Gyngor (Newid Rhestrau ac Apelau) (Diwygio)(Cymru) 2005, SI.2005/181 (Cy.14).

¹²⁹ adrannau 45 a 46 Land Drainage Act 1991 c.59; TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [1.2].

¹³⁰ The Council Tax Reduction Schemes (Prescribed Requirements and Default Scheme) (Wales) (Amendment) Regulations 2013, SI.2013/112 (Cy.17); Rheoliadau Cynlluniau Gostyngiadau'r Dreth Gyngor a Gofynion Rhagnodedig (Cymru) 2013, SI.2013/3029 (Cy.301).

Esboniadol i Reoliadau Tribiwnlys Prisio (Diwygio)(Cymru) 2013:

If the Valuation Tribunal Wales was unable to undertake the appeals relating to council tax reduction schemes then an additional body would need to be created to fulfil this function. This would require legislative changes and the considerable cost of setting up a new appeals body, including the cost of support staff, professional advisors, premises and members expenses.¹³¹

I raddau roedd hyn yn dilyn y trywydd yn Lloegr o roi'r awdurdodaeth i'r Tribiwnlys Prisio ac awgrymodd Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd y byddai angen corff Cymreig er mwyn gwneud yr un gwaith.¹³² Felly, mae hyn yn dangos bod Llywodraeth Cymru yn addasu'r tribiwnlysoedd sydd eisoes o fewn ei rym er mwyn darparu dull gwneud iawn addas ar gyfer cynlluniau newydd.

Yn ogystal, mae gan y Tribiwnlys Prisio swyddogaethau gweinyddol megis darparu lleoliadau, penodi staff, darparu adnoddau ac offer technoleg gwybodaeth, darparu hyfforddiant i aelodau a staff, cyd-drefnu gwybodaeth a chyngor am brosesau gweithdrefn y tribiwnlys a rheoli gofyniadau statudol eraill.¹³³

Cyn y diwygiadau i Reoliadau'r tribiwnlys yn 2010 roedd pedwar tribiwnlys prisio ar wahân yng Nghymru.¹³⁴ Er mai un tribiwnlys unedig Cymreig sydd yn bodoli ers 2010 mae'r tribiwnlys yn gweithredu pedwar rhanbarth o dair swyddfa ranbarthol o pan yr oedd tribiwnlysoedd ar wahân.¹³⁵

Mae rhan fwyaf o lwyth gwaith y tribiwnlys yn ymwneud ag apeliadau am gyfradd dreth annomestig ac yna apeliadau am y gyfradd treth cyngor.¹³⁶ Cafodd rhestr gyfradd y dreth annomestig eu gwneud yn 2005 a 2010 ac yn cael eu hadnewyddu, fel arfer, pob pum mlynedd, er na fydd y rhestr nesaf yn dod i rym nes 1 Ebrill 2017.¹³⁷ Mae hynny'n golygu bod natur gylchog i lwyth gwaith y tribiwnlys gyda rhai blynyddoedd yn

¹³¹ Valuation Tribunal for Wales (Wales)(Amendments) Regulations 2013 Explanatory Memorandum (6 Mawrth 2013) [7].

¹³² Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, 'Submission of the Welsh Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council to the inquiry on the creation of a separate Welsh jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Caerdydd, Mawrth 2012) WJ8 [21].

¹³³ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [1.3].

¹³⁴ Rolph (n 122) [2.1].

¹³⁵ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [2.8]; Cyffordd Llandudno yn y Gogledd, Penllergaer yn y Gorllewin a Chasnewydd ar gyfer y De a'r Dwyrain.

¹³⁶ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [8.2].

¹³⁷ *ibid* [8.2].

brysurach nag eraill yn ddibynnol ar ba mor hir mae'r rhestr wedi cael ei weithredu.¹³⁸ Fodd bynnag, mae rhai o'r achosion mwyaf cymhleth yn parhau gan fod angen trafodaethau mwy dwys rhwng y partion. O ganlyniad, roedd y tribiwnlys yn rhagweld y gall rhai o'r 200 achos oedd yn agored o restr 2005 fod yn agored am gryn amser eto.¹³⁹ Er hynny, roedd y tribiwnlys wedi llwyddo i ymdrin â bron i 7,600 o achosion yn ystod y flwyddyn 2013/14 gydag ychydig llai na 4,400 yn cael eu cario drosodd.¹⁴⁰

Mae nifer sylweddol llai o apeliadau yn erbyn y dreth cyngor. Yn 2013/14 cafwyd ychydig dros 1,800 o apeliadau newydd gyda 530 yn cael eu cario drosodd. Erbyn diwedd y cyfnod hwnnw roedd bron i 1,700 o achosion wedi eu dyfarnu a bron i 700 yn cael eu cario drosodd.¹⁴¹ Er hynny, mae cyfradd uwch o bobl yn ymddangos o flaen y tribiwnlys ynglŷn â'r materion hyn ac felly maent yn rhan sylweddol o waith y tribiwnlys er bod y niferoedd yn gymharol is.¹⁴²

This is because the majority of council tax cases are brought by unrepresented taxpayers, who are often less prepared to negotiate and settle their case with a representative of the Valuation Office Agency, than a qualified property professional is with regard to rating matters.¹⁴³

Mae'r nifer o achosion ynglŷn ag atebolrwydd Treth Cyngor yn llawer llai ond yn fwy cynhennus ac yn aml yn cael eu cyflwyno gan apelwyr heb gynrychiolaeth.¹⁴⁴ Roedd 27% o'r achosion hyn yn rhai llwyddiannus.¹⁴⁵

3.1.2 Y Cytundeb Fframwaith Rheoliadol

Mae perthynas y Tribiwnlys â Llywodraeth Cymru yn cael ei reoli gan gytundeb fframwaith. Ym Medi 2010 roedd hyn yn cynnwys dwy ddogfen, sef Datganiad Rheolaeth a Memorandwm Cyllidol.¹⁴⁶ Roedd y rhain yn gosod telerau ac amodau cyllido'r Tribiwnlys ac yn manylu ar faterion megis cyfyngiadau dirprwyo gwariant a rheolau, rheoliadau a chanllawiau perthnasol eraill.¹⁴⁷

¹³⁸ *ibid* [8.2].

¹³⁹ *ibid* [8.2].

¹⁴⁰ *ibid* [8.2]; Felly, mae'n gyfnod sefydlog i'r tribiwnlys ar y funud nes y bydd cynnydd yn yr apeliadau ar ddiwedd cyfnod y rhestr gyfredol.

¹⁴¹ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [8.3].

¹⁴² *ibid* [8.3].

¹⁴³ *ibid* [8.3].

¹⁴⁴ *ibid* [8.4].

¹⁴⁵ *ibid* [8.4].

¹⁴⁶ *ibid* [4.1].

¹⁴⁷ *ibid* [4.1].

Ym mis Ionawr 2014, diwygiwyd y fframwaith i un ddogfen.¹⁴⁸ Roedd llawer o'r cynnwys yr un peth ond gwnaed newidiadau ac ehangwyd ar rhai o'r cyfyngiadau gwariant gan ganiatáu i'r Tribiwnlys wneud rhai taliadau ei hun, megis ar gyfer lleoliadau, yn hytrach na'r Llywodraeth.¹⁴⁹ Roedd hefyd mwy o sicrwydd ariannol drwy gyllid pellach ar gael o gyfrif banc y tribiwnlys yn arbennig os oedd galw am wariant mawr ar gyfer hyfforddiant sylweddol er enghraifft.¹⁵⁰ Roedd y Tribiwnlys yn hapus iawn a'r trefniadau gyda'r adran noddi gyda chyfathrebu cyson a chyfarfodydd misol yn arbennig wrth sicrhau trefniadau talu cyflog staff y Tribiwnlys oedd yn cael ei wneud gan y Llywodraeth.¹⁵¹

Financial monitoring arrangements have improved significantly on both sides during this year, with information being exchanged far more quickly at the end of the year than it was at the beginning. These new arrangements are now set to continue into future years.¹⁵²

Gyda chyfrifoldebau pellach yn cael eu gosod ar y tribiwnlys a'r angen am fwy o staff a hyfforddiant cododd cyllideb y tribiwnlys yn 2013/14 i £1.43M.¹⁵³

3.1.3 Cyngor Llywodraethol y Tribiwnlys Prasio

Mae Rheoliadau 2010 yn sefydlu Cyngor Llywodraethol ar gyfer y Tribiwnlys Prasio.¹⁵⁴ Y Cyngor Llywodraethol yw'r corff sy'n arwain a datblygu polisi'r tribiwnlys.¹⁵⁵ Mae aelodau'r Cyngor yn cynnwys Llywydd y Tribiwnlys, cynrychiolwyr rhanbarthol ac unigolyn arall a benodir gan Weinidogion Cymru.

Yn unol â Rheoliad 8, y Cyngor Llywodraethol sy'n gweithredu swyddogaethau'r Tribiwnlys o dan Ran 3-4 o'r Rheoliadau sy'n cynnwys materion gweinyddu a rheoli'r tribiwnlys.¹⁵⁶ Er mwyn cefnogi eu gwaith mae'r Cyngor wedi sefydlu pwyllgorau ymgynghorol. Mae hynny'n cynnwys Pwyllgorau Cydymffurfio, Cyllid ac Archwilio;

¹⁴⁸ ibid [4.2].

¹⁴⁹ ibid [4.2].

¹⁵⁰ ibid [4.2].

¹⁵¹ ibid [4.3].

¹⁵² ibid [4.3].

¹⁵³ ibid [12.1]-[12.3], Roedd ychydig o drafferthion gyda cyllideb y tribiwnlys yn ystod y flwyddyn honno yn sgil camddealltwriaeth yn y tim noddi ynglyn a pa feysydd oedd yn cynnyddu gwariant rhoddwyd cynnydd mewn rhai meysydd, megis teithio, ond nid mewn meysydd eraill gan olygu fod anghysondeb yng nghyllideb derfynol y tribiwnlys am y flwyddyn ond ni effeithiodd hynny ar y gwariant yn ei gyfanrwydd.

¹⁵⁴ Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69)., rheoliad 5.

¹⁵⁵ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [2.6].

¹⁵⁶ Rheoliadau Tribiwnlys Prasio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69). rheoliad 6.

Adnoddau Dynol a Phersonél; Hyfforddiant Staff ac Aelodau; a'r Iaith Gymraeg.¹⁵⁷ Nid oedd y pwyllgorau hyn yn arfer cyfarfod yn rheolaidd gan eu bod yn ddibynnol ar argaeledd staff a llwyth gwaith o fewn pob rhanbarth. Erbyn hyn mae cynlluniau i gyfarfod yn fwy rheolaidd yn y dyfodol.¹⁵⁸

3.1.4 Aelodaeth a Phenodiadau

Mae nifer aelodau'r tribiwnlys yn ddibynnol ar y rhestr yn Atodlen 1 o Reoliadau 2010 sy'n nodi beth yw'r isafswm ac uchafswm o aelodau posib o bob ardal awdurdod lleol.¹⁵⁹ Dim ond hanner yr isafswm, yn arferol, gaiff fod yn aelod o'r tribiwnlys os ydynt hefyd yn aelodau o'r awdurdod lleol hefyd.¹⁶⁰ Drwy roi hyblygrwydd yn y nifer sy'n cael eu penodi mae hynny'n rhoi cyfle i'r tribiwnlys addasu'r nifer yn ddibynnol ar y llwyth gwaith.¹⁶¹

Aelodau lleyg a gwirfoddol yw aelodau'r tribiwnlys i gyd. Caiff aelodau eu penodi am gyfnod o hyd at chwe blynedd ac mae'n arferol i aelodau wasanaethu am y cyfnod hwnnw'n llawn gan olygu bod nifer yr aelodau'n cadw'n sefydlog.¹⁶² Yn ogystal, mae aelodau yn dueddol o gael eu hail-benodi ar ôl chwe blynedd ac nid oes cyfyngiad oedran ar aelodau felly, fel nodir gan adroddiad blynyddol y tribiwnlys, maent â 'profiad sylweddol wrth ymdrin ag apeliadau trethi lleol'.¹⁶³

Caiff yr aelodau eu penodi gan baneli sy'n cynnwys cynrychiolaeth o'r awdurdod lleol ar gyfer ardal y penodiad a Llywydd y Tribiwnlys.¹⁶⁴ Dyma un o'r materion mwyaf dadleuol am y Tribiwnlys Prisio gan fod hyn yn tramgwyddo'r egwyddor o annibyniaeth farnwrol.

Yn gyntaf, mae paneli ar y cyd yn cyflwyno rhai trafferthion ymarferol gan y gall fod yn anodd iddynt gyfarfod a chwblhau eu gwaith.¹⁶⁵ Awgryma adroddiad blynyddol y tribiwnlys o 2013/14 bod dim llawer o gymhelliant ar awdurdodaethau lleol i roi blaenoriaeth i hyn gan nad yw'r aelodau yn cynrychioli'r awdurdod.¹⁶⁶ Yn sgil hynny, y

¹⁵⁷ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [3.9].

¹⁵⁸ *ibid* [3.9], [3.11].

¹⁵⁹ Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), Atodlen 1, Er enghraifft, o ardal Cyngor Gwynedd mae angen o leiaf wyth aelod ond uchafswm o ddeg.

¹⁶⁰ Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), Atodlen 1, colofn 6.

¹⁶¹ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [6.3].

¹⁶² *ibid* [6.1]; Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), rheoliad 10.

¹⁶³ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [6.1].

¹⁶⁴ Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), rheoliad 9.

¹⁶⁵ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [6.4].

¹⁶⁶ *ibid* [6.4].

tribiwnlys ei hun ddaw o hyd i'r rhan fwyaf o aelodau ond nid yw'n gallu eu penodi heb gydsyniad yr awdurdod lleol sy'n 'gallu cymryd amser ac yn drafferthus i'w weinyddu'.¹⁶⁷

Yn ail, mae diffyg egwyddorol sylfaenol yng nghyd-destun annibyniaeth farnwrol gan fod modd cwestiynu annibyniaeth y tribiwnlys. Fel noda'r tribiwnlys:

The involvement of local authorities is an historic feature dating back to the Tribunal's original forebears in 1948. It is now proving something of an anachronism in the 21st century; but it is still enshrined in the Tribunal's governing statutory regulations.¹⁶⁸

Caiff y cadeiryddion a Llywydd y Tribiwnlys eu hethol gan aelodau eraill y tribiwnlys.¹⁶⁹ Mae hynny hefyd yn arwain at broblem egwyddorol o ran penodi aelodau'r tribiwnlys mewn modd annibynnol.

Mae gan y tribiwnlys broses ffurfiol ar gyfer gwneud cwynion a chaiff materion nad sy'n cael eu datrys yn syth eu cyfeirio at y Prif Weithredwr.¹⁷⁰ Daeth tri chŵyn yn ystod y flwyddyn 2013/14 ond ni ddyfarnodd y Prif Weithredwr bod sail i'r cwynion ac ni heriwyd y penderfyniad hynny.¹⁷¹

3.1.5 Staff

Mae Rheoliad 16 o Reoliadau 2010 yn caniatáu'r Tribiwnlys gyflogi staff fel y mynnai. Mae'n gwneud hynny drwy ddilyn y strwythur rhanbarthol ac yn waddol o'r cyfnod pan yr oedd pedwar tribiwnlys prisio annibynnol yng Nghymru.¹⁷² Yn 2014, roedd y tribiwnlys yn cyflogi 21 person yn llawn amser.¹⁷³

Mae gan bob rhanbarth Glerc Rhanbarthol sydd â chyfrifoldeb ar gyfer cynllunio a rheoli'r apeliadau o fewn y rhanbarth. Mae tîm pob rhanbarth yn cynnwys Swyddogion Tribiwnlys Proffesiynol, sydd wedi eu hyfforddi i gynghori'r aelodau ynglŷn â'r

¹⁶⁷ *ibid* [6.4].

¹⁶⁸ *ibid* [6.4].

¹⁶⁹ Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), rheoliad 11, Atodlen 2 Rhan 1; Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), rheoliad 12.

¹⁷⁰ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [9.1].

¹⁷¹ *ibid* [9.1].

¹⁷² *ibid* [5.1], "This is a legacy of the regions being, in the past, discrete independent tribunals. The arrangement works well and individual members of staff at all levels have built up a high degree of specialist knowledge."

¹⁷³ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [5.6], [5.10], roedd 7 o'r rhain yn ddwyieithog ac roedd o leiaf un aelod o staff dwyieithog ymhob rhanbarth.

gyfraith a gweithdrefnau, a staff gweinyddol i'w cefnogi.¹⁷⁴ Ers i'r Tribiwnlys gael ei uno fel tribiwnlys cenedlaethol mae'n bosib i'r Swyddogion Proffesiynol weithio mewn tribiwnlysoedd ar draws Cymru gan ddangos yr hyblygrwydd sydd ar gael wrth uno strwythurau.¹⁷⁵

Uwchben y trefniant rhanbarthol caiff Prif Weithredwr, sydd hefyd yn Glerc y Tribiwnlys, ei benodi. Caiff y Prif Weithredwr ei gefnogi gan Swyddog Cyllid/Cynorthwydd Personol. Ar hyn o bryd mae'r Prif Weithredwr wedi ei leoli yn Llandudno a'r Cynorthwydd yng Nghasnewydd ond nid oes gofyniad eu bod wedi eu lleoli yno.¹⁷⁶

Noda'r Adroddiad Blynyddol 2013/14 bod y sefyllfa staffio yn eithaf sefydlog. Fodd bynnag, yn ystod y flwyddyn honno gadawodd dau aelod a dechreuodd pum aelod newydd er mwyn llenwi bylchau ac ymgymryd â'r awdurdodaeth newydd dros y Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Cyngor.¹⁷⁷ Yn ystod y flwyddyn 2013/14 cadarnhawyd system newydd ar gyfer gwerthuso staff.¹⁷⁸ Yn ogystal, yn 2014 roedd y tribiwnlys yn cyflogi ymgynghorydd adnoddau dynol oedd yn cynnal llinell gefnogaeth 24 awr ac yn darparu hyfforddiant.¹⁷⁹ Roedd hynny'n rhan bwysig wrth ddatblygu'r cynllun arfarnu hefyd.¹⁸⁰

Caiff offer a chefnogaeth technoleg gwybodaeth y tribiwnlys ei ddarparu mewn cydweithrediad â'r Gwasanaeth Tribiwnlys Prisio yn Lloegr ac adran Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn sgil y berthynas hanesyddol rhwng Cymru a Lloegr.¹⁸¹ Mae hynny yn gallu achosi trafferthion i Dribiwnlys Prisio Cymru. Er enghraifft, nid oedd modd gosod offer newydd ar gyfer staff y tribiwnlys nes Mai 2014 gan fod y tribiwnlys yn Lloegr yn defnyddio'r un staff cefnogol ac felly achosodd hynny oedi yng Nghymru.¹⁸² Ymhellach i hynny, ailstrwythurodd Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi ei ddarpariaeth technoleg gwybodaeth yn ystod 2014 ond ni roddwyd gwybodaeth i Dribiwnlys Prisio

¹⁷⁴ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [5.1].

¹⁷⁵ *ibid* [5.1].

¹⁷⁶ *ibid* [5.3].

¹⁷⁷ *ibid* [5.4].

¹⁷⁸ *ibid* [3.10]; Rolph (n 122); ail-gyflwynwyd adolygiadau personol blynyddol i staff y tribiwnlys yn 2013/14 gyda gwahanol haenau'r tribiwnlys yn adolygu'r aelodau staff oddi tanynt.

¹⁷⁹ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [5.7].

¹⁸⁰ *ibid* [5.7].

¹⁸¹ *ibid* [11.1]-[11.2], yn sgil hynny caiff y gwasanaethau technoleg gwybodaeth ei is-contractio i Swyddfa Asiantaeth Brisio sydd â contract mwy gydag adran Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi.

¹⁸² TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [11.1].

Cymru nes ychydig wythnosau cyn i hynny ddigwydd.¹⁸³ Mae hynny'n gadael y tribiwnlys yn fregus ac yn ddibynnol ar benderfyniadau sefydliadau eraill.¹⁸⁴ Daw'r trefniadau â'r adran Cyllid a Thollau i ben ym Mawrth 2017 ac felly nod y tribiwnlys yw sefydlu contract uniongyrchol ei hun â darparwyr technoleg gwybodaeth yn hytrach nag dibynnu ar drefniadau sefydliadau allanol.¹⁸⁵

3.1.6 Hyfforddiant

Sefydlwyd pwyllgor fel rhan o Gyngor Llywodraethol y Tribiwnlys i ymdrin â hyfforddiant. Yn ôl adroddiad blynyddol 2013/14 y tribiwnlys, mae gan y tribiwnlys prisio rhaglen gref o hyfforddiant ar gael i staff ac aelodau.¹⁸⁶ Roedd cynnydd yn yr hyfforddiant yn ystod 2013/14 yn sgil cyflogi staff newydd a'r awdurdodaeth newydd dros apeliadau am y Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor.¹⁸⁷ Yn ogystal, mae'r tribiwnlys yn cydnabod cymwysterau proffesiynol ac yn ariannu staff i ymgymryd â hwy megis cymhwyster drwy'r Institute of Revenues Rating and Valuation.¹⁸⁸

Cyn diwygio'r tribiwnlys yn 2010 roedd rhai aelodau wedi mynychu hyfforddiant perthnasol gan y Bwrdd Astudiaethau Barnwrol.¹⁸⁹ Fodd bynnag, rhoddir hyfforddiant erbyn hyn gan arbenigwyr ymgynghorol adnoddau dynol sy'n cael eu cyflogi gan y tribiwnlys yn dilyn cadarnhad y Cyngor Llywodraethol i gynllun hyfforddi oedd wedi ei ddatblygu gan Bwyllgor Adnoddau Dynol y tribiwnlys.¹⁹⁰ Cyflwynwyd hynny i gadeiryddion i gychwyn a'i ehangu i aelodau eraill yn dilyn hynny.¹⁹¹ Yn 2014 cyflwynwyd system arfarnu aelodau am y tro cyntaf hefyd.

3.1.7 Gwrandawiadau ac Apeliadau

Caiff gwrandawiadau eu cynnal mewn amryw o leoliadau. Ar gyfer y swyddfeydd yn y de a'r dwyrain a swyddfa'r gorllewin caiff rhai gwrandawiadau eu cynnal yn swyddfeydd y tribiwnlys gan fod ystafelloedd addas yno.¹⁹² Nid oes gwrandawiadau yn swyddfa'r gogledd gan fod y tribiwnlys wedi ei leoli yn swyddfeydd Llywodraeth Cymru yng nghyffordd Llandudno ac nid yw mor hawdd trefnu ystafell rydd yn

¹⁸³ *ibid* [11.3].

¹⁸⁴ *ibid* [11.3].

¹⁸⁵ *ibid* [11.3].

¹⁸⁶ *ibid* [7.1].

¹⁸⁷ *ibid* [3.10], [7.2].

¹⁸⁸ *ibid* [7.4].

¹⁸⁹ *ibid* [6.5].

¹⁹⁰ *ibid* [6.5].

¹⁹¹ *ibid* [6.5].

¹⁹² *ibid* [10.1].

gyson.¹⁹³ O ganlyniad, mae'r tribiwnlys yn defnyddio lleoliadau addas a hygyrch sy'n briodol i gynnal gwrandawriad ac yn darparu gwerth am arian.¹⁹⁴ Mae'r tribiwnlys yn cydnabod eu bod yn defnyddio adeiladau awdurdodau lleol ar adegau gan eu bod yn addas iawn ar gyfer gwrandawriad.¹⁹⁵ Fodd bynnag, gall hynny godi amheuaeth ynglŷn ag annibyniaeth y tribiwnlys.

However, because the appeals beings considered arise from local taxation issues, the use of these venues is not 100% ideal – as it might be perceived that the Tribunal's independence is compromised.¹⁹⁶

Mewn sefyllfaoedd fel hyn mae'r tribiwnlys yn gwneud yn glir ei fod yn egluro'r gwahaniaeth rhwng y tribiwnlys a'r awdurdod lleol i'r rhai sy'n mynychu'r gwrandawriad.¹⁹⁷ Yn ei adroddiad blynyddol yn 2013/14 mae'r tribiwnlys yn nodi ei fod yn 'ymrwymedig' i beidio defnyddio adeiladau awdurdodau cyhoeddus cyn belled ag sy'n bosib.¹⁹⁸

Mae sawl trywydd apêl o'r tribiwnlys ar gael sy'n ddibynnol ar yr achos ac awdurdodaeth y tribiwnlys. Gall hynny gynnwys apêl i'r Uchel Lys, apêl i Siambr Tiroedd yr Uwch Dribiwnlys neu adolygiad gan y Tribiwnlys Prisio ei hun. Yn gyffredinol hefyd byddai modd cynnal achos o adolygiad barnwrol yn erbyn y tribiwnlys. Ychydig iawn o achosion y Tribiwnlys Prisio sy'n cael eu hapelio i haen uwch. Yn 2013/14 cafodd pum achos eu cyflwyno i'r Siambr Tiroedd ac nid oedd yr un apêl i'r Uchel Lys.¹⁹⁹

Drwy Reoliad 42 mae gan y tribiwnlys rym i adolygu ei ddyfarniadau ei hun a'u gosod i'r neilltu os yw hynny'n dod o fewn y rheoliad. Gellir gwneud cais am adolygiad ar seiliau sydd wedi eu rhestru yn rheoliad 42(5). Hynny yw, bod y dyfarniad yn anghywir oherwydd camgymeriad gweinyddol, bod rheswm rhesymol pam fod parti ddim wedi ymddangos, bod y dyfarniad yn cael ei effeithio gan benderfyniad i'r Uchel Lys neu'r Uwch Dribiwnlys, a rhesymau sydd er budd cyfiawnder. Yn ogystal, gellir adolygu dyfarniad ar sail tystiolaeth newydd drwy reoliad 42(6) ar gyfer hysbysiadau cyflawni.

Mae'n gyffredin i apelwyr ynglŷn ag atebolrwydd am y dreth gyngor sy'n cynrychioli

¹⁹³ ibid [10.1].

¹⁹⁴ ibid [10.3].

¹⁹⁵ ibid [10.4].

¹⁹⁶ ibid [10.4].

¹⁹⁷ ibid [10.4].

¹⁹⁸ ibid [10.4].

¹⁹⁹ ibid [8.5].

eu hunain ofyn am adolygiad o'r dyfarniadau aflwyddiannus yn dilyn y tribiwnlys er mwyn osgoi apelio i'r Uchel Lys oherwydd y gost o wneud hynny.²⁰⁰ Yn ei dro mae hynny'n cymryd llawer o amser y tribiwnlys gan fod angen ystyried y ceisiadau am adolygiad.

Quite commonly these applications are made without good grounds...Nevertheless, the applications have to be examined by members. Many are subsequently rejected as baseless...In short, although small in number, Council Tax Liability matters can command significant amounts of tribunal time.²⁰¹

3.1.8 Dyfodol y Tribiwnlys Priso

Mae awgrymiadau y gall y Tribiwnlys Priso drosglwyddo i gyfrifoldeb yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd. Nododd Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn arbennig eu bod yn gobeithio y byddai'r Tribiwnlys Priso yn cael ei drosglwyddo i'r Uned.²⁰²

Mae'r Tribiwnlys Priso wedi nodi'r bwriad hwnnw a bod astudiaeth o ddichonadwyedd trosglwyddo staff y tribiwnlys i Lywodraeth Cymru a gweinyddu'r tribiwnlys i'r Uned.²⁰³ Fodd bynnag, mae'r tribiwnlys yn wylidwrus o unrhyw newidiadau.

However, it is suggested that all parties involved in the review process are mindful that the Valuation Tribunal, over a five year cycle, has the highest volume of appeals compared with other bodies that are under the remit of the AJTC. Furthermore, the VTW has a wholly lay membership, which also merits special consideration.²⁰⁴

Un awgrym arall oedd y byddai trefniadau noddi'r Tribiwnlys yn trosglwyddo i'r Uned o'r isadran Cyllid a Pherfformiad Llywodraeth Leol.²⁰⁵ Byddai hynny'n gychwyn ar berthynas agosach rhwng y Tribiwnlys Priso a'r system dribiwnlys Cymreig yn fwy cyffredinol. Er hynny, ni fyddai'n agos at gyrraedd gobeithion y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd. Fodd bynnag, mae'n annhebygol y byddai'r Tribiwnlys yn croesawu hynny. Yn ei adroddiad blynyddol diweddaraf mae'n nodi'n glir nad ydynt o blaid symud yr adran sy'n eu noddi.

²⁰⁰ *ibid* [8.4].

²⁰¹ *ibid* [8.4].

²⁰² Tystiolaeth Pwyllgor CCGT i'r Cynulliad 2012 (n 132) [15].

²⁰³ Valuation Tribunal for Wales, *Forward Plan 2012/15* [12.3].

²⁰⁴ *ibid* [12.3].

²⁰⁵ TPC Adroddiad Blynyddol 13/14 (n 121) [4.4].

This is entirely a matter for Welsh Government. However the Tribunal itself has been pleased this year with the way that the relationship between the Tribunals and the current sponsor team has developed and matured following a full refresh of the personnel in the team a couple of years ago. The Tribunal values the way that the review of the management agreement was handled in a positive, pragmatic way; and it also values the policy insight that the current arrangement gives. Because there are already good working relationships at a person-to-person and administrative level, consultation on proposed changes to regulations (or other policy issues) which will or may impact of the work of the Tribunal is quick and easy.²⁰⁶

Gellir dadlau bod Tribiwnlys Prisio Cymru yn gosod model ar gyfer gwella annibyniaeth a didueddrwydd oddi wrth y Llywodraeth. Er nad yw'n llwyr annibynnol gan fod gan Lywodraeth Cymru rhai llinynnau cyllidol a rheolaethol mae'n parhau'n fodel mwy annibynol na'r gweddill. Ar y llaw arall, mae modd dadlau nad yw'n cynnig yr opsiwn gorau ar gyfer gwerth am arian nac ar gyfer gwneud arbedion ariannol effeithlon. Felly, mae gwrthdaro rhwng y dyhead am annibyniaeth farnwrol lawn a phwysau gwleidyddol o ran effeithlonrwydd. Yn ogystal, mae rhai diffygion sylfaenol o ran annibyniaeth farnwrol, yn enwedig o ran y broses benodi, sydd angen eu datrys yn benodol i'r tribiwnlys hwn. Mae hyn yn gydbwysedd anodd oherwydd er bod mwy o ddiogelwch i annibyniaeth y tribiwnlys mae modd i ofynion gwleidyddol ac adnoddau gyfyngu ar hynny.

4. Tribiwnlysoedd wedi eu Contractio Allan

Strwythur arall o dribiwnlysoedd yng Nghymru yw rhai sydd yn rhan o gyfrifoldeb Llywodraeth Cymru ond sydd wedi cael eu contractio allan i sefydliadau neu gwmnïau arbenigol. Mae natur y 'tribiwnlysoedd' hyn yn amrywiol ac arbenigol iawn ac felly mae eu categoraiddio o fewn yr ymchwil yn anodd i raddau. Mae gosod rhai o fewn awdurdodaeth Gymreig hefyd yn dasg sy'n werth i'w ystyried yn ofalus.

4.1 Bwrdd Canolwyr Meddygol

Caiff y Bwrdd Canolwyr Meddygol ei reoli gan Health Management Limited drwy gcontract gydag adran Cymunedau a Llywodraeth Leol Llywodraeth Prydain ar ran Cymru, Lloegr a'r Alban.²⁰⁷ Awdurdodaeth y Bwrdd yw dyfarnu apeliadau am benderfyniad sy'n ymwneud â chynllun pensiwn swyddogion tân pan gaiff penderfyniad ynglŷn â dilysrwydd swyddog tân i dderbyn pensiwn ei wneud ar sail

²⁰⁶ *ibid* [4.4].

²⁰⁷ Welsh Assembly Government, 'Appeals to the Board of Medical Referees: Processing of Medical Appeals' (Circular number W-FRSC (2011)02 Date issued 23 February 2011).

feddygol neu²⁰⁸ anabledd,²⁰⁹ neu i dderbyn iawndal ar sail feddygol neu anabledd.²¹⁰ Pan fydd yr awdurdod gwasanaethau achub a than yn gwneud penderfyniad byddent yn cael barn gan ymarferydd meddygol annibynnol a bydd y farn honno'n rhwymo'r awdurdod. Y farn honno sydd wedyn yn cael ei herio yn yr apêl o flaen y Bwrdd.²¹¹

Gan mai apêl ar sail feddygol yw'r awdurdodaeth mae'n rhaid i'r tri aelod ar y Bwrdd fod yn feddygon cymwys. Bydd un o'r tri hynny yn Gadeirydd a bydd un gydag arbenigedd cyffredinol ac un arall ag arbenigedd penodol yn y cyflwr meddygol o dan sylw yn yr apêl.²¹² Felly, mae awdurdodaeth y Bwrdd yn benodol ac arbenigol iawn.

Mae diffinio'r Bwrdd fel tribiwnlys Cymreig yn gallu bod ychydig yn amwys. Er enghraifft, roedd y contract â Health Management Ltd yn cael ei wneud gan Lywodraeth Prydain ac yn gweithredu ar draws Cymru, Lloegr a'r Alban. Yn ogystal, y prif leoliadau ar gyfer y gwrandawiadau hynny oedd Llundain, Manceinion a Glasgow.²¹³ Fodd bynnag, mae'r Bwrdd wedi cael ei gydnabod fel tribiwnlys Cymreig oherwydd bod gan Lywodraeth Cymru rym ynglŷn â phenodi aelodau'r Bwrdd a gafodd ei restru fel rhan o'r Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrwyd)(Cymru) 2007.²¹⁴ Er y grym hwnnw, mae'n amlwg bod gorgyffwrdd a chydweithio rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Prydain yn y cyd-destun hwn ac nad yw'r llinell sy'n diffinio beth sydd wedi ei ddatganoli yn glir. O ganlyniad, mae diffinio beth sy'n dribiwnlys Cymreig yn dasg amwys hefyd.

4.2 Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau

Mae'r Paneli Adolygiadau Annibynnol o Ddyfarniadau yn fecanwaith ar gyfer adolygu penderfyniadau gan asiantaethau mabwysiadu a darparwyr gwasanaeth maethu ynglŷn ag addasrwydd ymgeiswyr i fabwysiadu neu i faethu plant. Cyfeirir at y panel fel 'Mecanwaith Adolygu Annibynnol' [Independent Review Mechanism (IRM)] ac nid fel tribiwnlys fel y cyfryw ac mae'r mecanwaith yn cydlynu'r Paneli unigol o dan

²⁰⁸ Firemen's Pension Scheme Order 1992, SI.1992/129, Atodlen 2 Rhan H2.

²⁰⁹ Gorchymyn Cynllun Pensiwn y Diffoddwyr Tân (Cymru) 2007, SI.2007/1072 (Cy.110), Rhan 8 Rheol 4.

²¹⁰ Firefighters' Compensation Scheme (Wales) Order 2007, SI.2007/1073 (W.111) Atodlen 1 Rhan 6 Rheol 2 (wedi'i ddiwygio gan Gorchymyn Cynllun Digolledu'r Diffoddwyr Tân (Cymru)(Diwygio) 2014, SI.2014/3256 (Cy.331)).

²¹¹ Welsh Assembly Government Circular 2011 (n 207) [4.1].

²¹² ibid [4.2].

²¹³ ibid [6.22].

²¹⁴ Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Tribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrwyd)(Cymru) 2007, SI.2007/2876 (Cy.250); Gorchymyn Cynllun Pensiwn y Diffoddwyr Tân (Cymru) 2007, SI.2007/1072 (Cy.110) Atodlen 2 para.3.

strwythur hwnnw.²¹⁵ Mae gan Lywodraeth Cymru rym i sefydlu paneli ar gyfer hynny drwy adran 12 o'r Ddeddf Plant a Mabwysiadu 2002.²¹⁶

Mae'r mecanwaith yn cael ei ddarparu drwy contract rhwng Llywodraeth Cymru a BAAF Cymru, sef sefydliad mabwysiadu a maethu cenedlaethol. Mae BAAF Cymru wedi bod yn gyfrifol am y gwasanaeth ar ran Gweinidogion Cymru ers 2010 ac mae'r contract wedi cael ei ymestyn hyd Fawrth 2016.²¹⁷ Rheolir y mecanwaith drwy'r Rheoliadau Adolygu Penderfyniadau'n Annibynnol (Mabwysiadu a Maethu) (Cymru) 2010.²¹⁸

Roedd Rheoliadau 2010 yn rhan o bolisi Llywodraeth Cymru i annog mwy o bobl i faethu.²¹⁹ Nid oedd proses i herio penderfyniadau darparwyr gwasanaeth maethu cyn 2010 ac felly roedd cynnig trywydd i herio hynny yn gam pwysig ar gyfer 'cynyddu hyder y cyhoedd yn nhryloywder y broses gymeradwyo ac annog mwy o bobl i ddod ymlaen i faethu'.²²⁰ Felly, mae'r IRM ar gyfer maethu'n rhan o becyn ehangach o fesurau gweinyddol a drefnwyd gan Lywodraeth Cymru i wella'r broses gymeradwyo ar gyfer gofalywyr maeth ac i annog mwy o bobl i ystyried maethu. Roedd yn ymateb i bryderon gan rhanddeiliaid bod y broses gymeradwyo, fel ag yr oedd, yn annigonol o annibynnol a'i bod yn dod â maethu yn unol â mabwysiadu, oedd â system Adolygu Annibynnol mewn lle ers mis Rhagfyr 2005.²²¹

Caiff y mecanwaith ei gynnal ar sail rhan amser gyda rheolwr a gweinyddwr.²²² Mae'r paneli unigol yn cael eu cynnull, yn unol â Rhan 2 o Reoliadau 2010, o 'restr ganolog' sy'n cael ei gadw gan Weinidogion Cymru sy'n cynnwys pobl â'r arbenigedd perthnasol ar gyfer gwahanol elfennau o waith y mecanwaith adolygu. Er enghraifft, mae rheoliad 5(3) o Reoliadau 2010 yn ei gwneud yn ofynnol i gynnwys gweithwyr cymdeithasol profiadol ac arbenigol, meddygon a phobl eraill sydd â phrofiad perthnasol megis rhieni maeth. Mae'r Rheoliadau yna'n darparu'r gofynion ar gyfer nifer a chyfansoddiad paneli penodol ar gyfer achosion arbenigol megis paneli ar gyfer

²¹⁵ IRM Cymru, *Adroddiad Blynyddol Cyntaf* (2011) 2.

²¹⁶ Adoption and Children Act 2002 c.38.

²¹⁷ BAAF Cymru <<http://www.baaf.org.uk/wales>> cyrchwyd 6 Mawrth 2015.

²¹⁸ Rheoliadau Adolygu Penderfyniadau'n Annibynnol (Mabwysiadu a Maethu) (Cymru) 2010, SI.2010/746 (Cy.75).

²¹⁹ IRM Cymru *Adroddiad Blynyddol* 2011 (n 215) 2.

²²⁰ *ibid* 2.

²²¹ *ibid* 2.

²²² IRM Cymru, *Adroddiad Trosolwg 2010-2013* (2013) 3.

adolygu mabwysiadu o dan reoliad 6 a phaneli ar gyfer adolygu penderfyniad ynglŷn â maethu o dan reoliad 8. O dan reoliad 9 caiff y paneli eu cynghori gan arbenigwyr perthnasol megis gweithwyr cymdeithasol, cynghorwyr cyfreithiol neu arbenigwyr meddygol.²²³ Yn ogystal, bydd Gweinidogion Cymru o dan reoliad 10 yn penodi cadeirydd sydd ag arbenigedd a sgiliau cymwys.

Rhwng 2010-2013 cafodd 34 o geisiadau eu gwneud i'r Mecanwaith a chafodd 29 o'r rhain eu derbyn gyda niferoedd cyson ar draws y tair blynedd.²²⁴ Fel arfer, byddai ymgeiswyr yn mynychu'r panel eu hunain.²²⁵

Mae'n arwyddocaol nad yw'r Mecanwaith Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau yn cael ei ystyried fel tribiwnlys gan bawb. Er enghraifft, ar wefan y Mecanwaith Adolygiad Annibynnol Cymru mae'n nodi mai 'nid llysoedd na thribiwnlysoedd mo[sic.] Panelau IRM Cymru'.²²⁶ Y rheswm am hyn yw nad apeliadau a wneir i'r paneli ond cyfle i gael y penderfyniad cyntaf wedi ei ail-ystyried. Fel noda'r Panel:

Nid proses apel yw'r IRM. Mae'r panel adolygu annibynnol yn gwneud argymhelliad o'r newydd ac mae'r penderfyniad terfynol yn parhau gyda phenderfynydd y FSP neu'r asiantaeth fabwysiadu, ac mae'n rhaid iddo ystyried argymhelliad y panel gwreiddiol yn ogystal ag argymhelliad y panel adolygu ac unrhyw wybodaeth berthnasol arall.²²⁷

O ganlyniad, ar un wedd mae'n edrych mai system o adolygiadau gweinyddol yw'r broses hon a'i bod yn gweddu'n agosach i system o adolygiad mewnol gan nad yw'r paneli yn gwneud dyfarniadau sy'n rhwymo'r asiantaethau mabwysiadu na'r darparwyr gwasanaeth maethu. Fodd bynnag, mae'r ffaith bod panel annibynnol ar gael er mwyn rhoi trywydd annibynnol i ymgeiswyr yn arwyddocaol.

4.3 Tribiwnlys Cosbau Traffig

O dan Orchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (Tribiwnlysoedd a Restrir)(Cymru) 2007 mae Dyfarnwyr Parcio yng Nghymru yn cael eu rhestru fel tribiwnlys Cymreig. Fodd bynnag, ers hynny mae'r Dyfarnwyr wedi eu diddymu a chaiff anghydfodau ynglŷn â pharcio eu clywed gan y Tribiwnlys Cosbau Traffig sy'n gweithredu ar lefel Cymru a Lloegr ond yn ymdrin â Chymru ar wahân.

²²³ *ibid* 9.

²²⁴ *ibid* 5.

²²⁵ *ibid* 9.

²²⁶ IRM Cymru, 'Ynglŷn â Mecanwaith Adolygu Annibynnol Cymru' <<http://irmcymru.org.uk/~irmcymru/cy/yngl%20C5%B7n>> cyrchwyd 6 Mawrth 2015.

²²⁷ IRM Cymru Adroddiad Trosolwg (n 222) 4.

Ar gyfer Cymru mae ganddo'r awdurdodaeth dros apeliadau yn erbyn Hysbysiadau Tâl Cosb sy'n cael eu cyflwyno gan awdurdodau lleol drwy'r Ddeddf Rheoli Traffig 2004.²²⁸ Mae hefyd yn dyfarnu ar Hysbysiadau Tâl Cosb ar gyfer lonydd bysiau a thraffig sy'n symud yng Nghymru o dan yr un Ddeddf. Mae adrannau 80 a 89 o'r Ddeddf Rheoli Traffig 2004 yn caniatáu'r Arglwydd Ganghellor i wneud rheoliadau sy'n rhoi hawl i bobl sy'n cael eu heffeithio gan y dirwyon i wneud cynrychiolaeth i'r awdurdod lleol ac apelio i ddyfarnwr os nad yw hynny'n llwyddiannus. Mae adran 89 yn caniatáu'r Arglwydd Ganghellor i wneud rheoliadau gwahanol i Gymru. Y rheoliadau sy'n gymwys i Gymru yw The Civil Enforcement of Road Traffic Contraventions (Representations and Appeals)(Wales) Regulations 2013.²²⁹

Swyddogaeth y tribiwnlys yw penodi dyfarnwr er mwyn datrys yr anghydfod yn unol â rheoliadau 7 a 12. Yn ystod y flwyddyn 2012-13 cafodd 647 o apeliadau yn erbyn Hysbysiadau Tâl Cosb ynglŷn â pharcio a lonydd bysiau eu gwneud i'r tribiwnlys oedd yn ymwneud ag awdurdodau lleol Cymreig ac ystyriwyd 629 ohonynt.²³⁰

Mae Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn cyfiawnhau cynnwys y tribiwnlys hwn fel tribiwnlys Cymreig oherwydd ei fod yn 'ymdrin â materion datganoledig' ac yn cael ei noddi gan awdurdodau lleol Cymru.²³¹ Mae hyn yn dangos nad y cyrff a rheoliadau a sefydlir gan, neu sydd o dan reolaeth uniongyrchol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru yn unig all sefydlu awdurdodaethau Cymreig ond gall unrhyw ddeddfwriaeth, neu gorff, sy'n ymdrin â Chymru ar wahân wneud hynny. I raddau, mae hynny'n achosi trafferthion wrth geisio diffinio beth yw tribiwnlys Cymreig.

5. Tribiwnlysoedd Llywodraeth Leol

Mae rhai tribiwnlysoedd sy'n uniongyrchol o dan ofal awdurdodau lleol. Dau o'r rhain yw'r Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol a'r Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol. Mae gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldebau dros y paneli hyn ond gan yr awdurdod lleol mae'r grym statudol i gynnull a threfnu'r paneli. Mae hynny'n codi cwestiynau ynglŷn â'u hannibyniaeth ac ynglŷn â chydlyniant y tribiwnlysoedd Cymreig. Yn ogystal, gan eu bod yn gyfrifoldeb nifer o awdurdodau lleol ar wahân mae'n anodd dod o hyd i

²²⁸ Traffic Management Act 2004 c.18.

²²⁹ The Civil Enforcement of Road Traffic Contraventions (Representations and Appeals)(Wales) Regulations 2013, SI.2013/359.

²³⁰ Traffic Penalty Tribunal *Annual Statistics Report 2012/13* (2013) 7.

²³¹ Adolygiad CCGT 2010 (n 3) [7].

ystadegau ynglŷn â nifer achosion a defnydd y paneli.

5.1 Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru

O dan adran 94 o'r Ddeddf Fframwaith a Safonau Ysgol 1998²³² mae cyfrifoldeb ar awdurdodau lleol, wrth weithredu fel awdurdod addysg, i wneud trefniadau i ganiatáu ymgeiswyr i apelio yn erbyn penderfyniad sy'n gwrthod derbyn plentyn i ysgol. Mae'r grym i wneud rheoliadau a gorchmynion yn y cyd-destun hwn gan Lywodraeth Cymru erbyn hyn.²³³ O dan adran 138 ac mae hynny'n caniatáu cyflwyno rheoliadau gwahanol ar gyfer gwahanol ardaloedd.

Caiff y paneli eu rheoli drwy'r Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn) (Cymru) 2005.²³⁴ Yn unol ag Atodlen 2 o Reoliadau 2005 yr awdurdodau lleol sy'n gyfrifol am weithdrefnau'r apêl.²³⁵ Caiff hynny ei gefnogi gan Godau Statudol a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2013 drwy adran 84 o'r Ddeddf Safonau a Fframwaith Ysgol 1998; hynny yw, Y Cod Derbyn i Ysgolion²³⁶ a'r Cod Apelau Derbyn i Ysgolion.²³⁷ Pwrpas y Cod yw rhoi arweiniad i'r rhai sy'n trefnu'r paneli, ac aelodau a chlercod y paneli drwy nodi beth sy'n rhaid iddynt gydymffurfio ag ef yn statudol a beth ddylent gydymffurfio ag ef fel mater o ymarfer da.²³⁸ Fel yr eglurir yn yr ail God:

Bydd Paneli Apelau Derbyn yn chwarae rhan hanfodol o ran sicrhau cydbwysedd rhwng hawl y rhieni i wrandawriad trylwyr a theg ac amddiffyn ysgolion rhag derbyn cynifer o blant fel ei bod yn anfanteisiol o ran darparu addysg effeithlon neu ddefnyddio adnoddau'n effeithlon.²³⁹

Pan fydd apêl mae gan yr awdurdod lleol ddyletswydd i ddarparu panel ar gyfer dyfarnu ar yr apêl honno. Pan gaiff trefniadau eu gwneud o dan reoliad 3, gan awdurdod lleol, mae'n rhaid i'r panel gynnwys rhwng tri a pum aelod sy'n cynnwys pobl leyg, ac un ai

²³² School Standards and Framework Act 1998 c.31.

²³³ National Assembly for Wales (Transfer of Functions) Order 1999 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Atodlen 11 para.30.

²³⁴ Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn) (Cymru) 2005, SI.2005/1398 (Cy.112) Fel y diwygwyd gan Reoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn (Cymru)(Diwygio) 2009, SI.2009/823 (Cy.73) a Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn) (Cymru) (Diwygiad) 2013, SI.2013/2535 (Cy.250).

²³⁵ Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn) (Cymru) 2005, Atodlen2 para.1(12) a para.2(11).

²³⁶ Llywodraeth Cymru, *Y Cod Derbyn i Ysgolion* (Cod Statudol, dogfen rhif: 005/2013, WG18757, Gorffennaf 2013).

²³⁷ Llywodraeth Cymru, *Y Cod Apelau Derbyn i Ysgolion* (Cod Statudol, dogfen rhif: 007/2013, WG19670, Rhagfyr 2013).

²³⁸ *ibid* [1.3]-[1.4], [1.8].

²³⁹ *ibid* 1.

pobl sydd â phrofiad o fyd addysg neu rieni sydd â phlentyn wedi ei gofrestru yn yr ysgol.²⁴⁰

Cyfrifoldeb yr awdurdod lleol yw hysbysebu am aelodau lleyg pob tair blynedd yn unol â rheoliad 4. Yn ogystal, mewn rhai sefyllfaoedd bydd awdurdodau lleol yn cymryd y cyfrifoldeb ar ran awdurdodau derbyn eraill er mwyn gwneud y gwaith hwn.²⁴¹

Mewn rhai ardaloedd, bydd ALLau (gyda chytundeb awdurdodau derbyn eraill) yn ysgwyddo'r cyfrifoldeb dros recriwtio, hyfforddi a phenodi holl aelodau'r paneli apêl. Mae hon yn ffordd gost-ffeithiol o sicrhau cysondeb ar hyd ac ar led ardal.²⁴²

Yn ogystal, caiff aelodau lwfansau ar gyfer colled ariannol, teithio a chynhaliath yn unol â rheoliad 7 ac mae cyfrifoldeb ar yr awdurdod i ddarparu indemniad i aelodau am unrhyw gostau cyfreithiol neu dreuliau rhesymol yn sgil eu gwaith ar y panel o dan reoliad 8. Yn dilyn hynny, nid oes cyfyngiad ar gyfnod aelodau ar y panel ond bod yn rhaid i'r awdurdod adolygu aelodaeth y panel yn gyson er mwyn 'osgoi rhoi'r argraff bod rhagfarn o blaid yr awdurdod derbyn'.²⁴³ Mae'r Cod yn gwneud yn glir:

Rhaid iddynt beidio a ffafrio'r naill barti na'r llall a dylent fod yn ymwybodol bob amser eu bod yn gweithredu'n annibynnol oddi ar yr ALL neu fwrdd llywodraethu'r ysgol, a'u bod yn cael eu gweld yn gweithredu felly.²⁴⁴

Bydd gan bob panel rhywun profiadol wedi ei benodi fel cadeirydd. Yn ôl y Cod mae'n rhaid i'r cadeirydd allu cynnal y gwrandawriad yn 'deg ac yn gadarn' ac mewn modd 'anffurfiol ond bod strwythur iddo'.²⁴⁵ Yn ogystal, mae'r cadeirydd yno i gynorthwyo'r apelydd, yn enwedig os nad ydynt yn gyfarwydd â gweithdrefnau'r gwrandawriad, ac felly yn gallu 'mabwysiadu rôl "galluogi"'.²⁴⁶

Mae pob panel yn defnyddio clerc er mwyn sicrhau bod y ffeithiau perthnasol yn cael eu sefydlu, bod y rheoliadau'n cael eu dilyn a bod y gwrandawriad yn un teg.²⁴⁷ Nid yw'r clerc yn aelod o'r panel ond mae dal yn bwysig nad oes ganddynt fudd yn yr achos dan sylw.²⁴⁸ Mae gan y clerc gyfrifoldebau gweinyddol, o ran gwneud trefniadau a

²⁴⁰ Rheoliadau Addysg (Trefniadau Apelau Derbyn) (Cymru) 2005, Atodlen 1 para.1.

²⁴¹ Cod Apelau Derbyn (n 237) [2.7].

²⁴² *ibid* [2.7].

²⁴³ *ibid* [2.9].

²⁴⁴ *ibid* [3.7].

²⁴⁵ *ibid* [3.6].

²⁴⁶ *ibid* [3.8].

²⁴⁷ *ibid* [3.2].

²⁴⁸ *ibid* [3.3].

chofnodion ar gyfer y gwrandawriad, a chyfreithiol, o ran darparu cyngor annibynnol i'r partion a'r panel ynglŷn â gweithdrefnau, y Codau a'r gyfraith berthnasol.²⁴⁹ Yn sgil hynny, mae'n rhaid i'r clerc gael gwybodaeth dda ynglŷn â'r rheoliadau, y codau a'r gyfraith berthnasol a derbyn hyfforddiant ar gyfer hynny. Os nad oes clerc cymwys ar gael er mwyn darparu cyngor cyfreithiol i'r panel yna mae modd sicrhau cyngor cyfreithiol allanol.²⁵⁰

Mae'n rhaid i'r awdurdodau derbyn drefnu ac ariannu hyfforddiant ar gyfer aelodau'r paneli, clercod a swyddogion cyn eu penodi i'r panel a'u diweddarau o bryd i'w gilydd.²⁵¹ Er mwyn cyflawni'r swyddogaeth hynny mae'r Cod yn awgrymu y dylai unigolyn ymhob awdurdod fod yn gyfrifol am drefnu hyfforddiant a chydlynu'r hyfforddiant rhwng awdurdodau lleol a chyrrff llywodraethol er mwyn rhannu arfer da a gwneud defnydd effeithiol o adnoddau.²⁵² Awgrymir y dylid cael hyfforddiant gwahanol ar gyfer swyddogaethau gwahanol megis cadeirio neu glercio ac bod modd edrych tuag at y Coleg Barnwrol am hynny.²⁵³

Yn ôl y Cod Apelau ni ddylai fod angen cynrychiolaeth gyfreithiol ar apelwyr ond bod modd iddynt ddefnyddio hynny pe dymunant.²⁵⁴ Yn ogystal, mae hawl gan gyfaill, cynghorwr, neu wasanaeth eirioli annibynnol gynorthwyo'r apelydd.²⁵⁵ O ran annibyniaeth, mae ystyried lleoliad y gwrandawriad yn bwysig hefyd ac mae'r Cod yn glir bod yn 'rhaid defnyddio lleoliad niwtral i wrando'r apêl'.²⁵⁶ Er enghraifft, nid oes modd defnyddio'r ysgol fel lleoliad.²⁵⁷ Mae modd defnyddio cyfleusterau awdurdod lleol cyn belled nad yw'n gysylltiedig yn uniongyrchol â'r staff derbyn.²⁵⁸

Fel arfer nid oes hawl i apelio o benderfyniad y panel ond mae hawl gan apelwyr ailgynnig o'r newydd am le yn yr un ysgol yn y flwyddyn ysgol ddiweddarach.²⁵⁹ Yr unig eithriadau i hynny yw ble mae'r awdurdod yn cytuno i gynnal ail apêl os oedd yr apêl cyntaf yn wallus, neu os oes cais o'r newydd yn cael ei gyflwyno yn sgil newid

²⁴⁹ *ibid* [3.4].

²⁵⁰ *ibid* [3.3].

²⁵¹ *ibid* [8.1].

²⁵² *ibid* [8.2].

²⁵³ *ibid* [8.1], [8.2].

²⁵⁴ *ibid* [4.14].

²⁵⁵ *ibid* [4.14].

²⁵⁶ *ibid* [4.19].

²⁵⁷ *ibid* [4.19].

²⁵⁸ *ibid* [4.19].

²⁵⁹ *ibid* [6.9].

sylweddol a pherthnasol yn amgylchiadau'r rhiant, person ifanc neu ysgol.²⁶⁰ Yr unig drywydd apêl farnwrol o ddyfarniad y panel yw drwy adolygiad barnwrol yn yr Uchel Lys petai hynny'n briodol.²⁶¹

Mae ffyrdd i gyflwyno cwynion ynglŷn â'r panel ond nid oes modd gwyrddroi'r dyfarniad yn uniongyrchol drwy'r ffyrdd hyn. Os oes camweinyddu wedi bod gan y panel gellir gwneud cwyn i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac fe all yr Ombwdsmon argymhell bod apêl o'r newydd yn cael ei gynnal ond ni all wyrddroi'r dyfarniad gwreiddiol.²⁶² Yn ogystal, mae'n bosib gofyn i Weinidogion Cymru ymyrryd petai'r panel heb ei gyfansoddi'n iawn gan yr awdurdod neu fod yr awdurdod wedi gweithredu'n groes i'r Cod.²⁶³ Fodd bynnag, ni all Gweinidogion ymyrryd â'r dyfarniad ei hun.²⁶⁴

Yn arwyddocaol, mae cydnabyddiaeth uniongyrchol bod y paneli yn 'cyflawni swyddogaeth farnwrol'.²⁶⁵ Yn sgil hynny, mae'r safonau a osodir gan Atodiad B o'r Cod Apelau o natur farnwrol a chyfreithiol gan bwysleisio egwyddorion cyfiawnder naturiol yn benodol gan ddatgan 'bod yn rhaid iddynt weithredu'n unol ag egwyddorion cyfiawnder naturiol'.²⁶⁶

Rhaid i baneli apêl fod yn annibynnol ac yn ddiuedd a rhaid iddynt gael eu gweld felly. Rhaid iddynt weithredu'n unol â rheolau cyfiawnder naturiol, sy'n golygu bod yn deg i bob parti bob amser.²⁶⁷

Ystyr penodol hynny, yng nghyd-destun y paneli, yn ôl y Cod yw nad oes gan unrhyw aelod o'r panel fudd yng nghanlyniad yr achos, dylid rhoi cyfle i'r partion gyflwyno eu hachosion a rhoi cyfle i bob parti weld y deunydd a'r dystiolaeth ysgrifenedig.²⁶⁸ Mae didueddrwydd yn egwyddor hanfodol ac mae'r Cod yn glir ynglŷn â'r angen i ystyried pryd mae'n briodol i unigolion gymryd rhan ar baneli penodol a gwneud yn siŵr nad oes argraff o duedd wrth ddewis aelodau'r paneli.²⁶⁹ Caiff hyn ei ategu gan yr egwyddorion cyffredinol a osodir yn Atodiad B o'r Cod. Mae hwnnw'n amlygu

²⁶⁰ *ibid* [6.9].

²⁶¹ *ibid* [6.15], Atodiad A.16.

²⁶² *ibid* [6.11]-[6.12].

²⁶³ *ibid* [6.14].

²⁶⁴ *ibid* [6.14].

²⁶⁵ *ibid* [1.9].

²⁶⁶ *ibid* Atodiad B.2.

²⁶⁷ *ibid* Atodiad B.3.

²⁶⁸ *ibid* Atodiad B.3.

²⁶⁹ *ibid* [2.14]-[2.15].

elfennau traddodiadol tribiwnlysoedd ac yn ei wneud yn glir y dylai'r rhain fod yn arwain y paneli apêl. Mae hyn yn cynnwys annibyniaeth, disgyblaeth, anffurfioldeb, tystiolaeth, bod dim angen cynrychiolaeth gyfreithiol, a'r natur 'holi', neu mewn geiriau eraill, yr elfen ymchwiliol.²⁷⁰

5.2 Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru

Mae adran 52(1) a 52(2) o'r Ddeddf Addysg 2002²⁷¹ yn rhoi hawl i brifathro mewn ysgolion a gynhelir neu athro sy'n gyfrifol am uned cyfeirio disgyblion i wahardd disgyblion dros dro neu'n barhaol. Yn sgil hynny, mae adran 52(3)(c) yn darparu bod yn rhaid gwneud rheoliadau sy'n caniatáu i'r awdurdod lleol wneud trefniadau i roi hawl i bobl berthnasol apelio'r penderfyniad i banel arbennig. Mae adran 52 hefyd yn caniatáu gwneud rheoliadau ynglŷn â gweithdrefn y broses apelio ac i Lywodraeth Cymru ddarparu canllawiau mewn perthynas ag adran 52.

Y rheoliadau sy'n gymwys i'r maes hwn yw'r Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Ysgolion a Gynhelir)(Cymru) 2003²⁷² a'r Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Unedau Cyfeirio Disgyblion)(Cymru) 2003.²⁷³ Caiff canllawiau eu darparu drwy'r ddogfen 'Gwahardd o Ysgolion ac Unedau Cyfeirio Disgyblion' a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2012.²⁷⁴

Cafodd pwysigrwydd y broses apêl hon ei amlygu yn dilyn darganfod bod nifer o ysgolion yn penderfynu gwahardd myfyrwyr ar sail anffurfiol neu answyddogol ac felly nid oedd y broses apêl yn agored iddynt. Dyfarnwyd yn achos *R. (Watkins-Singh) v Aberdare Girl's High School Governors* bod hynny'n anghyfreithlon a ble bynnag mae gwaharddiad dylai bod hawl i ddefnyddio'r broses apeliadau.²⁷⁵ Dangosodd ymchwil pellach yn 2011 bod hyn yn broblem llawer ehangach yn ysgolion Cymru ac felly mae'r canllawiau'r Llywodraeth wedi eu tynhau er mwyn cyfleu statws anghyfreithlon

²⁷⁰ *ibid* Atodiad B.4.

²⁷¹ Education Act 2002 c.32.

²⁷² Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Ysgolion a Gynhelir)(Cymru) 2003, SI.2003/3227 (Cy.308).

²⁷³ Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Unedau Cyfeirio Disgyblion)(Cymru) 2003, SI.2003/3246 (Cy.321).

²⁷⁴ Llywodraeth Cymru, *Gwahardd o Ysgolion ac Unedau Cyfeirio Disgyblion* (Dogfen ganllaw rhif: 081/2012, WG13969, Medi 2012).

²⁷⁵ *R (Watkins-Singh v Aberdare Girls' High School Governors* [2008] EWHC 1865 (Admin), [2008] ELR 561 [153].

gwaharddiadau answyddogol.²⁷⁶

O dan reoliad 7 o Reoliadau Ysgolion 2003 a rheoliad 8 o'r Rheoliadau Unedau Cyfeirio 2003 mae'n rhaid i awdurdod lleol ddarparu apêl ar gyfer penderfyniad i wahardd disgybl yn barhaol. Mae'r Rheoliadau yn gosod y gofynion ar gyfer cynnal yr apêl ac mae'r rhain yr un peth ar y cyfan ar gyfer Ysgolion a Gynhelir ac Unedau Cyfeirio.²⁷⁷

Fel rhan o drefniadau'r paneli annibynnol cyfrifoldeb yr awdurdod lleol yw sefydlu'r panel a phenodi clerc. Yn unol â pharagraff 2 o Atodlen 1 Rheoliadau Ysgolion 2003 mae'n rhaid i'r panel gael ei gyfansoddi o rhwng tri a pum aelod sy'n cynnwys aelodau lleyg, aelodau sy'n ymarferwyr addysg ac aelodau sydd â phrofiad o fod yn llywodraethwyr. Mae'n rhaid cael un aelod o bob un a'r aelod lleyg fydd yn cymryd rhan y cadeirydd.²⁷⁸ Wrth benodi aelodau mae'n rhaid i'r awdurdod lleol gymryd i ystyriaeth y bobl sydd wedi eu gwahardd rhag bod yn aelodau yn unol â pharagraff 2(7) o Atodlen 1 Rheoliadau Ysgolion 2003 ac yn arbennig unrhyw un sydd wedi cael cysylltiad â'r ysgol, yr awdurdod addysg, neu'r disgybl a all amharu ar allu'r aelod i ymddwyn yn ddiuedd. Caiff hynny ei ategu gan ganllawiau'r llywodraeth.²⁷⁹

Mae cyfrifoldeb ar awdurdodau lleol i hysbysebu am aelodau lleyg pob tair blynedd. Yn ogystal, mae gan yr awdurdod lleol rym i wneud taliadau treuliau rhesymol o golled ariannol yr aelodau ac i indemnio aelodau'r panel rhag costau cyfreithiol rhesymol.²⁸⁰ Cyfrifoldeb yr awdurdodau lleol hefyd yw hyfforddiant ar gyfer aelodau a'r clercod. Fel y nodir yn y canllawiau:

Dylai'r ALLau sicrhau bod yr holl aelodau a'r clercod yn cael hyfforddiant priodol a bod y Cadeirydd wedi'i hyfforddi yn y sgiliau cadeirio penodol sydd eu hangen ar y panel. Bydd yr ALLau yn awyddus i ganfod y hyfforddi digon o gadeiryddion, aelodau a chlercod i sicrhau y gallan nhw drefnu gwrandawiriadau o fewn cyfnod penodol o amser a dylent bennu gweithdrefnau clir ar gyfer dewis aelodau posibl o'r paneli.²⁸¹

Cyfrifoldeb y clerc yw darparu cyngor annibynnol ynglŷn â'r weithdrefn a'r gyfraith.

²⁷⁶ Canllawiau Gwahardd o Ysgolion (n 274) [1.6]; Victoria Butler, *Experiences of illegal school exclusions in Wales: a qualitative study* (Barnardo's Cymru a SNAP Cymru, Mehefin 2011).

²⁷⁷ Rheoliadau Addysg (Gwahardd Disgyblion ac Apeliadau)(Unedau Cyfeirio Disgyblion)(Cymru) 2003 Atodlen 1.

²⁷⁸ Canllawiau Gwahardd o Ysgolion (n 274) [4.4.1].

²⁷⁹ *ibid* [4.4.6].

²⁸⁰ *ibid* [4.4.8].

²⁸¹ *ibid* [4.4.7].

Os nad yw'r clerc wedi derbyn hyfforddiant yn y gyfraith yna mae modd defnyddio cynghorydd cyfreithiol annibynnol. Daw hynny'n arbennig o fuddiol, fel y nodir yn y canllawiau, os oes gan yr apelydd gynrychiolaeth gyfreithiol.²⁸² Mae gan y clerc hefyd swyddogaethau gweinyddol ar gyfer trefnu'r gwrandawriad, cysylltu â'r partion priodol a gwneud cofnodion o'r gwrandawriad.²⁸³

Mae'r canllawiau'n nodi y dylai'r gwrandawriadau eu hunain fod yn 'ddigon anffurfiol er mwyn i bob parti allu cyflwyno'u hachos yn effeithiol.'²⁸⁴ Er enghraifft, mae anogaeth i'r cadeirydd 'ymyrryd a chynnig cymorth' os yw'r apelydd yn cael trafferth cyflwyno'r achos.²⁸⁵ Mae angen hefyd esbonio bod y panel yn gwbl annibynnol oddi wrth yr awdurdod lleol a'r ysgol.²⁸⁶

Bydd dyfarniad y panel yn rhwymo'r partion sy'n ymwneud â'r achos ac ni ellir ei ailystyried.²⁸⁷ Yn sgil hynny, yr unig apêl gyfreithiol sydd ar gael o'r Panel yw adolygiad barnwrol o ddyfarniad y Panel ar seiliau'r gyfraith gyffredin.²⁸⁸ Gellir gwneud cwyn i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ar sail bod camweinyddu wedi bod gan y Panel neu i Weinidogion Cymru ar y sail nad yw'r gweithdrefnau wedi eu dilyn yn gywir. Fodd bynnag, ni all yr un o'r ddau wyrdroi'r dyfarniad yn uniongyrchol ond byddai modd i'r Ombwdsmon argymhell bod gwrandawriad newydd yn cael ei gynnal.²⁸⁹

6. Tribiwnlysoedd Cymreig Newydd a Datblygiadau ers Gorchymyn 2007

Ar y funud mae trefniadau yn cael eu gwneud ar gyfer creu tribiwnlys sydd wedi ei sefydlu o'r newydd drwy ddeddfwriaeth Gymreig. Mae datblygiad Tribiwnlys y Gymraeg drwy Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011²⁹⁰ yn arwyddocaol iawn i ddatblygiad awdurdodaeth Gymreig gan mai dyma'r corff barnwrol cyntaf i'w greu gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

Yn ogystal, mae diwygiadau eraill wedi bod i'r cyfeiriad weinyddol ers i dribiwnlysoedd gael eu rhestru ar y Gorchymyn. Er enghraifft, mae gweithdrefn

²⁸² *ibid* [4.5.2].

²⁸³ *ibid* [4.6.5]-[4.6.8], [4.11.1].

²⁸⁴ *ibid* [4.7.1].

²⁸⁵ *ibid* [4.7.5].

²⁸⁶ *ibid* [4.7.2].

²⁸⁷ *ibid* [4.12.1].

²⁸⁸ *ibid* [4.13.3].

²⁸⁹ *ibid* [4.13.1].

²⁹⁰ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 mccc.1.

newydd wedi ei roi mewn lle ar gyfer cwynion y Gwasanaeth Iechyd a Gwasanaeth Cymdeithasol sy'n golygu bod y Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol a'r Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol wedi cael eu diddymu.

6.1 Tribiwnlys y Gymraeg

Sefydlir Tribiwnlys y Gymraeg (TyG) gan Ran 7 o Fesur y Gymraeg 2011. Awdurdodaeth y tribiwnlys yw dyfarnu ar apeliadau yn erbyn Comisiynydd y Gymraeg wrth iddi osod safonau iaith ar gyrrff penodol neu wrth iddi gymryd camau gorfodaeth yn erbyn cyrrff sy'n torri safonau iaith. Felly, mae awdurdodaeth TyG yn gynhenid Gymreig ac nid oes tribiwnlys tebyg yng ngweddill y DU. Mae hynny'n creu heriau unigryw i Gymru wrth sefydlu'r corff hwn. Enghraifft o hynny yw creu rheolau ar gyfer y Tribiwnlys.

Mae'r gwaith o lunio Rheolau ar gyfer y Tribiwnlys yn unigryw. Yn wahanol i unrhyw dribiwnlys arall sy'n gweithredu yng Nghymru, nid oes gan y Tribiwnlys unrhyw sefydliad cyfatebol sy'n bodoli yn un o awdurdodaethau eraill y Deyrnas Unedig.²⁹¹

Cyfrifoldeb y Llywydd yw creu Rheolau ar gyfer y tribiwnlys yn unol â'r gofynion a osodir o dan adran 123 Mesur 2011. Cafodd y Rheolau Drafft eu cyhoeddi ar ddiwedd 2014.²⁹² Mae'r rhain yn dilyn patrwm a ffurf Rheoliadau TAAAC yn agos gan olygu bod yna rhyw fath o gysondeb yn y cyd-destun yma rhwng rhai tribiwnlysoedd Cymreig.²⁹³

Mae cyfrifoldeb ar Weinidogion Cymru i ddarparu staff, adeiladau ac adnoddau ariannol i'r tribiwnlys ac felly bydd gweinyddiaeth TyG, unwaith y bydd wedi ei sefydlu'n llawn, yn cael ei weithredu gan yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.²⁹⁴

Cyfrifoldeb Gweinidogion Cymru yw penodi llywydd ac aelodau'r tribiwnlys gan gynnwys aelodau cyfreithiol ac aelodau lleyg.²⁹⁵ Mae gofynion statudol er mwyn gwneud hynny o dan Atodlen 11 o'r Mesur ac mae Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg

²⁹¹ Llywodraeth Cymru, *Rheolau Tribiwnlys y Gymraeg* (WG23915, 24 Tachwedd 2014) 5.

²⁹² Llywodraeth Cymru, *Rheolau Tribiwnlys y Gymraeg* (WG23915, 24 Tachwedd 2014).

²⁹³ ibid 5-6.

²⁹⁴ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 mccc.1, adran.127.

²⁹⁵ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 mccc.1, Atodlen 11, Rhan 1 a 2.

(Penodi) 2013 yn rhoi mwy o fanylion ynglŷn â'r gofynion a'r broses benodi.²⁹⁶ Mae hyn yn gam pwysig i Lywodraeth Cymru gan fod ganddynt reolaeth lwyr dros drefniadau penodi heb fod hynny'n cael ei wneud gan yr Arglwydd Ganghellor nag awdurdodau lleol.

Mae TyG yn arwyddocaol gan ei fod yn dangos bod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn barod i sefydlu cyrff barnwrol newydd ar gyfer awdurdodaethau sy'n deillio o ddeddfwriaeth Gymreig. Yn sgil hynny, mae'n fodel pwysig ar gyfer ystyried sut mae Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â'i swyddogaethau cyfiawnder a sut all cyrff barnwrol Cymreig edrych yn y dyfodol. Manylir mwy am hynny yn y bennod nesaf.

6.2 Cwynion o'r Gwasanaeth Iechyd a Gwasanaeth Cymdeithasol

Yn wreiddiol yng Ngorchymyn 2007 roedd y Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol a'r Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol wedi eu cynnwys fel tribiwnlysoedd o dan gyfrifoldeb Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, yn dilyn sefydlu strwythurau newydd ar gyfer y cwynion hyn gan Lywodraeth Cymru mae'r paneli hyn nawr wedi eu diddymu.

Cafodd y Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol eu diddymu yn sgil cyflwyno trefniadau 'Gweithio i Wella' ar gyfer cwynion yn y GIG sy'n broses datrys anghydfod yn lleol gyda apêl derfynol i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn hytrach na'r panel.²⁹⁷ Dilynwyd yr un patrwm wrth gyflwyno trefniadau newydd ar gyfer cwynion gofal cymdeithasol yn lle'r Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol yn 2014.²⁹⁸

Mae'r drefn newydd yn canolbwyntio ar ddatrys anghydfod yn lleol ac yn broses dau gam. Y cam cyntaf yw ceisio datrys y broblem yn lleol drwy drafodaeth.²⁹⁹ Os nad yw hynny'n llwyddiannus mae modd symud i Ymchwiliad Ffurfiol gan berson annibynnol.³⁰⁰ Yn olaf, mae modd gofyn i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus

²⁹⁶ Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg (Penodi) 2013, SI.2013/3139 (Cy.312).

²⁹⁷ Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Pryderon, Cwynion ac Iawn) (Cymru) 2011, SI.2011/704 (Cy.108).

²⁹⁸ Rheoliadau Gweithdrefn Gwynion y Gwasanaethau Cymdeithasol (Cymru) 2014, SI.2014/1794 (Cy.187).

²⁹⁹ Llywodraeth Cymru, *Canllawiau ar Ddelio â Chwynion a Sylwadau mewn Gwasanaethau Cymdeithasol Awdurdodau Lleol* (WG22088, Awst 2014) [67].

³⁰⁰ *ibid* [71].

Cymru i ymchwilio i'r gŵyn.³⁰¹

Gellir awgrymu bod Llywodraeth Cymru wedi gwthio'r rhain i ochr weinyddol y raddfa yn hytrach na'r ochr farnwrol gan fod y strwythurau newydd yn tynnu tribiwnlysoedd, neu baneli, annibynnol allan o'r broses. Yn gyffredinol, nid yw hynny o reidrwydd yn broblem gan fod datrys anghydfodau yn gynnwys yn egwyddor dda.³⁰² Fodd bynnag, nid yw hyn yn ddatblygiad sy'n mynd i gryfhau datblygiadau barnwrol Cymreig.

7. Y Tribiwnlysoedd Cymreig

Wrth ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig yng nghyd-destun y ddau gwestiwn ymchwil cyntaf mae modd gweld bod gan y cyrff hyn awdurdodaethau penodol dros Gymru ac, yn y rhan fwyaf o enghreifftiau, dros Gymru'n unig. Mae hynny wedi datblygu fel gwaddol i ddatganoli mewn rhai sefyllfaoedd wrth i dribiwnlysoedd Cymreig symud ymhellach oddi wrth yr awdurdodaeth gyfatebol yn Lloegr. Er enghraifft, mae tribiwnlysoedd megis Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru a Thribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru yn gweithredu awdurdodaethau cyfochrog i'r Tribiwnlys Haenyntaf yn Lloegr ond fe gydnabyddir ar sail y diriogaeth sy'n gymwys iddynt ac felly dylid eu hystyried fel awdurdodaethau llwyr Gymreig.

Yn ogystal, mae'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru wedi gallu datblygu awdurdodaethau rhai tribiwnlysoedd er mwyn gosod cyfrifoldebau Cymreig arnynt nad sy'n bodoli tu hwnt i Gymru, megis cyfrifoldebau am ddarpariaeth o fewn y Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013. Mae hynny'n dangos bod gan y tribiwnlysoedd Cymreig awdurdodaeth sy'n esblygu wrth i gyfreithiau Cymreig ddatblygu ymhellach. Ymhellach i hynny, mae'r Cynulliad hefyd wedi datblygu tribiwnlys, drwy Dribiwnlys y Gymraeg, sy'n unigryw i Gymru. Mae'r datblygiadau hyn yn dangos bod cyrff barnwrol yng Nghymru sy'n cymhwyso cyfreithiau ar gyfer Cymru'n unig ac, yn sgil hynny, mae modd dadlau bod amryw o awdurdodaethau Cymreig penodol dros feysydd arbennig o'r gyfraith yng Nghymru eisoes yn bodoli.

Yn dilyn y datblygiadau i dribiwnlysoedd yng Nghymru, un ai yn sgil datblygiadau Cymreig neu rhai ar gyfer Lloegr yn unig, nid yw Gorchymyn 2007 yn gosod diffiniad

³⁰¹ *ibid* [92].

³⁰² Mae hyn yn gyson â'r cysyniad o Ddulliau Cymesur o Ddatrys Anghydfod a welwyd yn Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (Cm624, 2004) [2.2]. Gweler hefyd, Michael Adler, 'Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice' [2006] 69 MLR 958, 965; Genevra Richardson a Hazel Genn, 'Tribunals in Transition: resolution or adjudication?' [2007] PL 116, 117-118.

bodddhaol er mwyn adnabod tribiwnlysoedd Cymreig mwyach. Gellir parhau i ddefnyddio'r cynsail ble mae gan Weinidogion Cymru rymoedd dros benodi neu greu rheoliadau i dribiwnlysoedd sydd ag awdurdodaeth dros diriogaeth Gymreig. Fodd bynnag, mae angen ehangu hynny gan fod modd dadlau mai Gweinidogion Cymru yw'r awdurdod cyfrifol am dribiwnlysoedd megis TAIMC a TTAC erbyn hyn hefyd gan fod cyfrifoldebau cyllido a gweinyddu'r tribiwnlysoedd hynny wedi eu trosglwyddo i Llywodraeth Cymru er nad oes ganddynt rymoedd penodi na chreu rheoliadau drostynt ar hyn o bryd. Felly, mae angen ystyried sut i ddiffinio beth yw tribiwnlys Cymreig a gwneud hynny drwy ystyried pwy sy'n cyllido a gweinyddu'r tribiwnlysoedd gan fod hwnnw'n ddiffiniad ehangach. Mae gosod diffiniad yn bwysig petai tribiwnlysoedd eraill yn cael eu datganoli neu bod y tribiwnlysoedd presennol yn cael eu hailstrwythuro fel y trafodir yn y bennod nesaf.

Mae cyfiawnhau bod awdurdodaethau yn bodoli yn un cam, ac yn ymateb i'r cwestiwn ymchwil cyntaf, ond mae angen mynd ymhellach er mwyn ystyried sut mae hynny'n cael ei ddatblygu a'i weinyddu yng Nghymru. Gwelir bod amrywiaeth ac anghysondebau sylweddol rhyngddynt o ran eu cyfrifoldebau a'u trefniadau gweinyddol. Mae hynny'n rhannol oherwydd y ffordd hanesyddol y cafodd rhai ohonynt eu sefydlu ac yna eu trosglwyddo i gyfrifoldeb Llywodraeth Cymru.

Mae'n gymorth ystyried yr amrywiaethau hyn yng nghyd-destun y raddfa a drafodwyd ym mhennod un. Ar un pen mae tribiwnlysoedd sy'n gweithredu swyddogaethau barnwrol megis Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru a Thribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru.³⁰³ Mae'n arwyddocaol bod yr Arglwydd Ganghellor wedi cadw swyddogaethau o ran penodiadau a gweithdrefnau ar gyfer y tribiwnlysoedd hyn gan fod hynny'n fwy diogel o ran ystyried gofynion Erthygl 6.

Ar ochr arall y raddfa mae rhai cyrff sy'n llawer mwy gweinyddol eu natur megis y Paneli Adolygiadau Annibynnol o Ddyfarniadau ar gyfer mabwysiadu a maethu a'r Bwrdd Canolwyr Meddygol.

Yn y canol ceir tribiwnlysoedd megis y Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig

³⁰³ Cyfeirir at dribiwnlysoedd sydd rhwng landlord a thenant, gan Adler a Bradley, fel 'court substitutes' mewn gwirionedd, Michael Adler & Anthony Bradley, 'The Case for Systematic Reform and the Establishment of a Unified Administrative Tribunal' yn Martin Partington (Gol.) *The Leggatt Review of Tribunals: Academic Seminar Papers* (BCSAJ, Working Paper No.3, 2001) 1.

Cymru a'r Paneli Ysgolion sydd ill dau yn tueddu tuag at ochr farnwrol y raddfa. Fodd bynnag, mae ymateb y llywodraeth i'r cyrff hyn wedi bod yn wahanol. Ar un llaw caiff natur farnwrol y Paneli ei bwysleisio'n gryf drwy'r codau ymarfer. Ar y llaw arall, mae diwygiadau arfaethedig i TAAAC yn dangos tuedd tuag at ddarganfod dull mwy lleol a gweinyddol o ddatrys anghydfodau er bod TAAAC yno fel diogelwch barnwrol yn y pendraw.

Mae ystyried lleoliad y tribiwnlysoedd ar y raddfa felly'n arwyddocaol gan y gall hynny roi cymorth wrth benderfynu pa drefniadau gweinyddol a rheoliadau sy'n berthnasol wrth greu cyrff newydd neu wrth osod awdurdodaeth newydd ar gyrf priodol sydd eisoes yn bodoli. Gwelir enghraifft gynnar o sut mae'r llywodraeth yn gwneud hynny drwy sefydlu Tribiwnlys y Gymraeg a'r elfennau a threfniadau barnwrol sy'n cael eu gwneud ar ei gyfer.

O ganlyniad, yn debyg i gasgliadau Adroddiad Leggatt, nid oes modd dweud bod yna 'system' dribiwnlysoedd Cymreig ond, yn hytrach, mae casgliad o dribiwnlysoedd sydd ag awdurdodaeth Gymreig yn bodoli. Yn ogystal, nid yw'n ymddangos bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y rhain fel system chwaith gan eu bod yn eu diwygio ar wahân ac mewn cyfeiriadau gwahanol. Felly, mae rhai yn mynd yn fwy barnwrol tra bod eraill yn mynd yn fwy gweinyddol. Yn sgil hynny, mae ystyried y tribiwnlysoedd ar raddfa yn fuddiol gan fod hynny'n rhoi ychydig o gysondeb a hyblygrwydd wrth ystyried tribiwnlysoedd sy'n anghyson ac amrywiol.

8. Casgliad

Yn sgil yr amrywiaethau sylweddol rhwng gwahanol dribiwnlysoedd mae'r system ddarniog ac ad hoc yr amlygodd Adroddiad y Pwyllgor Cymreig o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn parhau.³⁰⁴ Nid yw'n syndod chwaith bod hynny'n gyson a chasgliad Leggatt o'r system Brydeinig yn 2001 gan nad yw tribiwnlysoedd Cymreig wedi bod yn rhan o'r diwygiadau i resymoli'r system a welwyd drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007.³⁰⁵

Fodd bynnag, mae'r rhain yn gyrf sydd ag awdurdodaeth benodol Gymreig ac felly yn rhan arwyddocaol o ddatblygiad system gyfreithiol Gymreig. O ganlyniad, mae

³⁰⁴ Adolygiad CCGT 2010 (n 3) 2.

³⁰⁵ Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001) [1.3].

hynny'n gosod her i Lywodraeth Cymru ynglŷn â sut i ddatblygu'r tribiwnlysoedd hyn yng Nghymru. Mae'r ffaith bod rhai tribiwnlysoedd wedi eu trosglwyddo i'r Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn golygu bod mwy o annibyniaeth oddi wrth adrannau penodol o'r llywodraeth fel yr argymhellwyd gan Bwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd.³⁰⁶ Fodd bynnag, hyd yn oed ymysg y tribiwnlysoedd hynny mae amrywiaeth sylweddol yn y rheoliadau a'r trefniadau gweithdrefnol megis penodi ac arfarnu aelodau a llywyddion. Her bellach i Lywodraeth Cymru yw sut i ymdrin â'r tribiwnlysoedd sydd tu allan i'r Uned a thu hwnt i'w rheolaeth uniongyrchol.

Ystyrir sut i ddatblygu'r tribiwnlysoedd Cymreig yn y bennod nesaf yng nghyd-destun datblygiadau i dribiwnlysoedd datganoledig yr Alban a Gogledd Iwerddon.

³⁰⁶ Adolygiad CCGT 2010 (n 3) 3.

Pennod 6: Datblygu'r System Dribiwnlysoedd Cymreig

1. Cyflwyniad

Fel rhan o ymateb Llywodraeth Cymru i ail adroddiad Comisiwn Silk nodwyd yn glir bod ganddynt fwriad i greu system gydlynol ar gyfer tribiwnlysoedd yng Nghymru.

Rydym wrthi'n ymgynghori ar raglen o ddiwygio sylfaenol ar y tribiwnlysoedd yng Nghymru, er mwyn gosod ein trefniadau ar sylfaen gynaliadwy ar gyfer y tymor hir a'r posibilrwydd y cyflwynir deddfwriaeth sylfaenol yn y Cynulliad nesaf. Bydd y diwygiadau arfaethedig yn cryfhau mynediad i gyfiawnder ac yn sicrhau trefn effeithiol o gael iawn.¹

I raddau, mae hynny ynddo'i hyn yn cydnabod nad proses tymor hir yn unig yw sefydlu system gyfreithiol Gymreig ond yn hytrach pethau sydd angen eu diwygio cyn gynted ag sy'n bosib. Mae ymchwiliad o'r tribiwnlysoedd Cymreig yn y bennod flaenorol wedi dangos bod awdurdodaethau Cymreig yn bodoli ond bod gweinyddiaeth a threfniant y tribiwnlysoedd yn hynod o anghyson. Yn sgil hynny, amcan y bennod hon yw ystyried sut mae modd cyflawni nod y Llywodraeth drwy gymharu'r elfennau ac ymdriniaethau cyfatebol ar gyfer tribiwnlysoedd datganoledig yng Ngogledd Iwerddon a'r Alban. Mewn geiriau eraill, pan fod gan Lywodraeth Cymru reolaeth dros gorff sydd yn tueddu tuag at ben barnwrol y raddfa sut mae modd iddynt ddiogelu ac adeiladu strwythur i gefnogi'r cyrff hynny.

Wrth ystyried hynny bydd angen meddwl am beth yw'r anghenion tymor byr a thymor hir.² Er enghraifft, bydd rhai elfennau sydd angen eu datrys cyn gynted a bod modd tra bydd argymhellion mwy uchelgeisiol yn debygol o gymryd amser hwy ac yn ddiybnnol ar rymoedd deddfwriaethol y Cynulliad. Yn ei dro, bydd modd ymateb i'r trydydd cwestiwn ymchwil drwy ystyried os bydd gwella'r system dribiwnlysoedd yn dangos sut mae modd adeiladu elfennau o system gyfreithiol ac awdurdodaeth Gymreig ehangach.

1.1 Cymhariaeth Gychwynnol

O ystyried natur ddarniog ac amrywiol y tribiwnlysoedd Cymreig ar hyn o bryd nid yw hynny'n anghyson gyda man cychwyn tribiwnlysoedd datganoledig yn yr Alban a

¹ Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* (WG22188, 2014) [77].

² Mae gosod gwahanol fodelau o ran uchelgais ar gyfer datblygu tribiwnlysoedd yn gyson ag ymdriniaeth Llywodraeth Gogledd Iwerddon, Department of Justice (Northern Ireland), Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland' (Rhagfyr 2011) [1.6].

Gogledd Iwerddon. Un o gasgliadau cynnar y broses ddiwygio yn yr Alban oedd bod y system Albanaidd yn ‘extremely complex and fragmented’ gyda chyfrifoldebau wedi eu rhannu rhwng Llywodraethau’r Deyrnas Unedig a’r Alban ac amrywiaeth sylweddol yn y ffordd yr oeddent yn cael eu gweinyddu.³ Hefyd, amlygwyd yn 2009 mai’r meysydd yr oedd angen ystyriaeth ohonynt yn yr Alban oedd sefydlu trefniadau annibynnol ar gyfer y tribiwnlysoedd, penodiadau, gweithdrefnau, hyfforddiant a chefnogaeth weinyddol.⁴

Yn yr un modd, roedd y casgliad ynglŷn â strwythur tribiwnlysoedd datganoledig yng Ngogledd Iwerddon yn debyg hefyd. Nododd Llywodraeth Gogledd Iwerddon bod amrywiaeth sylweddol rhwng tribiwnlysoedd yng Ngogledd Iwerddon a bod hynny’n arwain at drafferthion i ddefnyddwyr.⁵

Mae arwyddocâd adroddiad Leggatt hefyd wedi cael effeithiau ar y tribiwnlysoedd datganoledig yn holl rannau’r Deyrnas Unedig er nad oedd yn effeithio arnynt yn uniongyrchol. Felly, er bod awdurdodaethau ar wahân rhwng yr Alban, Gogledd Iwerddon a Chymru mae’r tribiwnlysoedd wedi datblygu mewn ffordd debyg ac mae modd dysgu o ddatblygiadau mewn awdurdodaethau eraill.

2. Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Annibynnol

Nodwedd arwyddocaol o’r argymhelliad i sefydlu’r Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd oedd nad oedd Pwyllgor Cymru o’r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (CCGT) wedi mynnu sefydlu corff annibynnol i weithredu’r system dribiwnlysoedd.

O ystyried maint a chwmpas cymharol fach y tribiwnlysoedd yng Nghymru, nid yw asiantaeth weithredol ar wahân yn ateb effeithlon na darbodus.⁶

Yn ogystal, nid oeddent yn credu ei bod yn briodol ymuno â Gwasanaeth Tribiwnlysoedd y Deyrnas Unedig chwaith gan fod posibilrwydd i bolisïau ac arferion fod yn wahanol rhwng Cymru a Lloegr a byddai’n hawdd i faterion Cymreig gael eu

³ Scottish Consumer Council, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland: A Report by the Administrative Justice Steering Group* (2008) [46].

⁴ Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (June, 2009) vi-vii, [8.39].

⁵ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013) [2.8].

⁶ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy’n Gweithredu yng Nghymru* (2010) [70].

colli mewn sefydliad mawr.⁷ Yn hytrach, byddai uned tu mewn i'r llywodraeth, ble nad oes unrhyw gyfrifoldeb am benderfyniadau penodol ble gall anghydfod godi, yn fwy 'cost effeithiol drwy greu arbedion maint a dosbarthu' ac yn 'dosbarthu adnoddau'n decach' rhwng y tribiwnlysoedd.⁸

Er gwaethaf ymgais yr Adolygiad i gyfiawnhau sefydlu'r uned fel rhan o'r llywodraeth, mae'n anorfod bod hyn yn codi cwestiynau ynglŷn ag annibyniaeth y tribiwnlysoedd a ddaw o dan weinyddiaeth yr Uned. Yn sgil hynny, nid yw'n bosib gosod y tribiwnlysoedd a ddaw o dan weinyddiaeth yr Uned ar ben mwyaf barnwrol y raddfa gan nad oes annibyniaeth lwyr. Yn ogystal, mae hyn yn adleisio barn Shapiro bod cysylltiad anorfod rhwng gwleidyddiaeth a sefydliadau cyfreithiol gan wneud y prototeip, neu ben barnwrol y raddfa yn yr achos yma, yn amhosib i'w gyrraedd. Er hynny, mae'r datblygiad yma'n fwy cadarnhaol na'r sefyllfa wreiddiol ble roedd adrannau llywodraethol yn gweinyddu tribiwnlysoedd oedd yn craffu eu penderfyniadau er bod hynny'n parhau i ddigwydd â'r tribiwnlysoedd awdurdodau lleol yn arbennig. I'r perwyl hwn, mae'r tribiwnlysoedd o dan ofal yr Uned, i raddau, yn symud yn agosach at yr ochr farnwrol gydag ychydig mwy o annibyniaeth o'r adrannau gwreiddiol. Mae'r llywodraeth wedi nodi'r datblygiad hwn yn eu penderfyniadau:

The new arrangements will help to protect the independence and impartiality of the tribunals, but will also enable policy to be formulated that will be in the context of administrative justice and the needs of users of the tribunals.⁹

Mewn geiriau eraill, fel dywed Elisabeth Arfon Jones, mae hwn eisoes yn 'Wasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig'.¹⁰ Mae'n werth ystyried ymatebion awdurdodaethau eraill y Deyrnas Unedig hefyd er mwyn gweld sut mae modd i Gymru ddatblygu'r gwasanaeth yma ymhellach ac mewn modd sy'n gyson ag annibyniaeth system dribiwnlysoedd.

2.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Yn debyg i Gymru ystyriwyd lleoli gwasanaeth i weinyddu tribiwnlysoedd datganoledig yr Alban fel rhan o'r Llywodraeth, ac yn benodol, yn y Gyfarwyddiaeth

⁷ *ibid* [68].

⁸ *ibid* [70].

⁹ Llywodraeth Cymru, 'Agriculture Land Tribunal Wales – Transfer of Programme Resources' (27 Ionawr 2014) (Saesneg yn Unig) <llyw.cymru/about/cabinet/decisions/2014/janmar/environment/ad4305/?skip=1&lang=cy> cyrchwyd Mawrth 11, 2015.

¹⁰ Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report* (Chwefror 2015) 93.

Gyfiawnder Llywodraeth yr Alban.¹¹ Penderfynodd y Grŵp Llywio yn 2008 yn erbyn hynny gan ‘na fyddai’n boddhau'r egwyddor graidd o annibyniaeth’ a bwysleisiwyd gan Leggatt.¹² Er hynny, roedd datblygu strwythur annibynnol ar gyfer gweinyddu'r tribiwnlysoedd yn bwysig o ran egwyddor ac o ran trefniadau gweinyddol megis cysoni rhai agweddau fel hyfforddiant, arfarnu, ymdrin â chwynion, gwybodaeth am berfformiad a chyfraniad lleyg.¹³

Yn sgil hynny, argymhellwyd creu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban ar wahân.¹⁴ Er hynny, fel uned weithredol o fewn Llywodraeth yr Alban y cychwynnodd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd.¹⁵ Roedd anogaeth gref gan Bwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd y dylai'r Gwasanaeth hwnnw gael ei osod ar sail statudol er mwyn sicrhau ei annibyniaeth yn y tymor hir.¹⁶ Yn dilyn cyflwyno Deddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014 cyhoeddodd y Llywodraeth gynlluniau i sicrhau annibyniaeth Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban hefyd drwy uno'r gwasanaeth hwnnw gyda Gwasanaeth Llysoedd yr Alban.¹⁷ Cyflawnwyd hynny drwy Ddeddf Diwygio'r Llysoedd (Yr Alban) 2014 a bwriedir y bydd yn dod i rym yn 2015.¹⁸

Ar y llaw arall, yng Ngogledd Iwerddon roedd modd trosglwyddo cyfrifoldeb am weinyddu rhai tribiwnlysoedd yn uniongyrchol i'r Gwasanaeth Llysoedd er nad yw'r holl dribiwnlysoedd wedi eu trosglwyddo yno eto.¹⁹

O ystyried yr Alban a Gogledd Iwerddon proses o esblygu yw sefydlu gweinyddiaeth addas ar gyfer y system dribiwnlysoedd. Nid yw hynny'n syndod o ystyried yr amrywiaeth sylweddol sydd rhwng tribiwnlysoedd. Drwy sefydlu'r Uned mae Cymru wedi cychwyn ar y daith honno ac nid yw'n anghyffredin, fel y gwelwyd yn yr Alban, i

¹¹ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [93].

¹² *ibid* [93]; Gweler hefyd adroddiad Consumer Focus Scotland 2009 (n 4) a aeth yn ôl rhywfaint ar y pwynt hwn [8.48].

¹³ Administrative Justice and Tribunal Council (Scottish Committee), *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future* (2010) [4.50].

¹⁴ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [98]; Consumer Focus Scotland 2009 (n 4) [8.50].

¹⁵ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [2.10].

¹⁶ *ibid* [4.35].

¹⁷ Scottish Government, *Consultation on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2013) [25]-[27].

¹⁸ Courts Reform (Scotland) Act 2014 asp.18, Rhan 10.

¹⁹ Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Framework Document* (Mehefin 2010, diweddarwyd Hydref 2013) Annex B.

hynny gychwyn o fewn y Llywodraeth felly mae'n werth i Gymru gofio mai proses tymor hir yw hyn wrth ddilyn y trywydd hwn.

2.2 Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig

Fel nodwyd yn yr Alban, mae'n annhebygol y gall un strwythur fodloni'r holl driwiwnlysoedd mewn system mor amrywiol.²⁰ Er hynny, mae manteision sylweddol o ran effeithlonrwydd a datblygu'r system Gymreig. Cafwyd sylw arwyddocaol i'r syniad hwn gan yr Arglwydd Ustus Pill yn 2009 a awgrymodd y byddai cyfuno'r triwiwnlysoedd o dan strwythur Cymreig yn fanteisiol:

...a siarad yn fwy cyffredinol, mae ehangder y gweithgareddau a'r sefydliadau yng Nghymru yn cynnig cyfle i gael system fwy integredig ar gyfer llysoedd a thriwiwnlysoedd, a'r adnoddau sydd eu hangen arnynt, na'r hyn sy'n bosibl o dan y system unedol bresennol....mae manteision gweithredu o dan fframwaith Cymreig yn bur amlwg.²¹

Mae uno rhai triwiwnlysoedd o dan yr Uned yn Llywodraeth Cymru wedi bod yn gam tuag at hyn. Yn barod mae modd darganfod manteision ymarferol i hynny. Er enghraifft, nododd Llywydd Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru bod modd rhannu ymarfer da a datblygu modelau busnes sy'n gweithio'n well.²²

Mae'r ymchwil o Ogledd Iwerddon yn amlygu'r manteision gweinyddol a ddaw o uno staff ymhellach. Manteision ymarferol yw'r rhain ar y cyfan megis gwella'r defnydd o adnoddau. Er enghraifft, mae staff y triwiwnlysoedd wedi eu canoli mewn un canolfan ym Melffast.²³ Mae enghreifftiau cyffelyb yng Nghymru, ond ar lefel llai. Mae sawl triwiwnlys Cymreig yn cael eu gweinyddu o swyddfeydd canolog yn Llandrindod er eu bod yn cynnal gwrandawiadau mewn canolfannau allanol. Efallai na fyddai un ganolfan ganolog ar gyfer staff gweinyddol a gwrandawiadau yn briodol yng Nghymru yn sgil yr heriau daearyddol Cymreig ond mae hyn yn enghraifft o ble mae modd gweld defnydd mwy effeithlon o adnoddau drwy uno gweinyddiaethau'r triwiwnlysoedd.

Er nad yw Tribiwnlys Prisio Cymru yn rhan o'r Uned mae'r trefniadau a wnaed yn dilyn sefydlu un triwiwnlys cenedlaethol yn amlygu'r manteision o uno gweinyddiaeth triwiwnlysoedd. Er enghraifft, mae mwy o hyblygrwydd i'r staff, ac i'r Swyddogion

²⁰ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.36].

²¹ Yr Arglwydd Ustus Pill, 'Anerchiad i Gynhadledd Cymru'r Gyfraith' (Caerdydd, 9 Hydref 2009) 8.

²² Special Educational Needs Tribunal for Wales, *Annual Report 2010/11* (Tachwedd 2011) 6.

²³ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011) [2.11].

Proffesiynol y Tribiwnlys yn arbennig, i weithredu mewn unrhyw un o ranbarthau'r tribiwnlys.²⁴ Mae hynny'n amlygu'r manteision o allu gweithio'n fwy effeithiol o ran lefel ddaeryddol ond byddai modd ymestyn hynny fel rhan o'r Uned er mwyn caniatáu i staff weithredu ar draws awdurdodaethau a chynorthwyo tribiwnlysoedd gwahanol. I raddau mae hynny eisoes yn cael ei wneud gan staff yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd gan fod modd iddynt weithio i fwy nag un tribiwnlys yn dibynnu ar y llwyth gwaith.

Byddai ehangu ar y trefniadau hyn drwy uno'r tribiwnlysoedd ymhellach yn galluogi gwell effeithlonrwydd ariannol ac adnoddau yn fwy cyffredinol gael eu gwneud. Byddai hefyd yn ffordd o wella'r cydlyniant rhwng tribiwnlysoedd ac yn hwyluso datblygu gwasanaeth tribiwnlysoedd Cymreig sydd â statws gwell. Gyda Thribiwnlys y Gymraeg, pan sefydlir yn ffurfiol, yn dod yn rhan o'r Uned yn ystod y misoedd nesaf bydd yr Uned yn ehangu eto. Ar un llaw, mae'n arwydd da bod y gwasanaeth yn gallu tyfu gan gryfhau datblygiad y cysyniad o system gyfreithiol Gymreig. Fodd bynnag, mae angen bod yn wylidwrus ynglŷn â pha mor gynaliadwy fyddai cadw'r Uned o fewn y llywodraeth petai'n tyfu'n rhy fawr.

Yn sgil hynny, mae angen ystyried sut i adeiladu ar sylfaen yr Uned er mwyn creu gweinyddiaeth sy'n fwy annibynnol oddi wrth y llywodraeth. Hynny yw, datblygu'r gwasanaeth tribiwnlysoedd cychwynnol hwn mewn cyfeiriad tebyg i'r Alban a sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig.

Un o argymhellion cychwynnol Pwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn 2010 oedd sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban fel corff annibynnol a fyddai'n creu strwythur fantell dros y tribiwnlysoedd o fewn ei rym.²⁵ Byddai gweinyddiaeth y tribiwnlysoedd o fewn y gwasanaeth yn cael ei arwain gan Brif Weithredwr a fyddai'n atebol i Fwrdd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd.²⁶ Er mwyn cefnogi hynny, byddai swydd newydd Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd yr Alban yn cael ei sefydlu er mwyn rhoi arweiniad barnwrol i farnwriaeth y tribiwnlysoedd. Wrth ddilyn y model hwn byddai modd sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig, gyda Phrif Weithredwr a Bwrdd Llywodraethol. Yn ogystal, byddai hefyd modd

²⁴ Tribiwnlys Prisio Cymru *Annual Report 2013/14* (2014) [5.1].

²⁵ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.37]; Nid dyna'r strwythur a sefydlwyd gan Lywodraeth yr Alban gan fod Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban ar hyn o bryd yn adran weithredol o'r Llywodraeth ac bydd yn trosglwyddo i Wasanaeth Llysoedd yr Alban yn 2015.

²⁶ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.37].

sefydlu swydd newydd Uwch Lywydd y Tribiwnlysoedd yng Nghymru.

O ystyried diffyg traddodiad modern o weinyddu cyfiawnder yng Nghymru mae sefydlu ‘Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig’ ac arweiniad barnwrol fel hyn, ar un wedd, yn edrych fel dyhead uchelgeisiol iawn. Fodd bynnag, mae cynsail i’r math yma o gorff eisoes yn bodoli o fewn strwythurau’r tribiwnlysoedd Cymreig. I raddau, mae Tribiwnlys Prisio Cymru yn gweithredu ar fodel tebyg i’r hyn a argymhellwyd i’r Alban drwy gael ei noddi gan y llywodraeth ond yn cadw ei annibyniaeth, ar y cyfan, ar yr un pryd.²⁷ Mae eisoes gan y Tribiwnlys Prisio Brif Weithredwr, Cyngor Llywodraethol a Llywydd Barnwrol. Gall datblygu strwythur tebyg i hyn gydlynw’r tribiwnlysoedd sydd eisoes yn bodoli a chreu cydlyniant sy’n ymdebygu fwy i ‘system’ dribiwnlysoedd Cymreig yn ogystal â darparu annibyniaeth bellach i’r tribiwnlysoedd datganoledig oddi wrth y llywodraeth. Trafodir rhai o’r manteision a ddaw yn sgil hynny drwy’r bennod ond yn yr adran hon mae’n werth cadw at yr elfennau gweinyddol.

Yn ymarferol, byddai Gwasanaeth Tribiwnlysoedd newydd yng Nghymru yn parhau â’r gwaith sydd eisoes yn cael ei wneud gan yr Uned. Mae Pwyllgor yr Alban yn gosod model ar gyfer cynllunio’r gwasanaeth Albanaidd a byddai’r gwasanaeth Cymreig yn gallu dilyn yr arweiniad hynny.²⁸ Yn bennaf y swyddogaethau hynny fyddai sicrhau bod busnes y tribiwnlysoedd yn cael eu gweinyddu’n effeithiol a bod adnoddau digonol ar gael iddynt wneud hynny.²⁹

Gellir ymestyn y swyddogaethau hynny er mwyn cysoni rhai agweddau mae’r tribiwnlysoedd yn gweithredu ar wahân ar y funud. Er enghraifft, gellir gwneud trefniadau cyffredin ar gyfer materion megis cwynion ynglŷn â thribiwnlysoedd, hyfforddiant a gwella’r profiad i ddefnyddwyr.³⁰ Byddai hynny’n cael ei oruchwylio gan y Bwrdd a’r Uwch Lywydd. Felly, wrth drosglwyddo tribiwnlysoedd unigol i’r gwasanaeth newydd mae angen cydnabod y gall y gwasanaeth gymryd mwy o swyddogaethau’r tribiwnlysoedd unigol ar y funud ond rhaid bod yn ofalus i beidio cyffredinoli materion fel bod tribiwnlysoedd yn colli eu hunaniaeth.

²⁷ TPC Adroddiad Blynyddol 2014 (n 24) [1.5].

²⁸ AJTC Scottish Committee 2010 [4.41].

²⁹ *ibid* [4.41]-[4.42].

³⁰ *ibid* [4.41].

Byddai'r Gwasanaeth newydd yn atebol i Fwrdd Llywodraethol. Mae'r berthynas hynny'n debyg i Gyngor Llywodraethol y Tribiwnlys Prisio.³¹ Wrth argymhell sefydlu Bwrdd yn yr Alban nododd Pwyllgor yr Alban y dylai'r Bwrdd gael amcanion tymor byr, canolig a hir. Er enghraifft, y flaenoriaeth tymor byr oedd sicrhau bod trosglwyddo'r weinyddiaeth i'r gwasanaeth newydd yn cael ei wneud yn effeithiol. Y flaenoriaeth ganolig oedd ystyried ad-drefnu rhai tribiwnlysoedd a chyffredinoli gweithdrefnau ac, yn y tymor hir, cadw'r system o dan oruchwyliaeth ac ymateb i unrhyw faterion perthnasol i'r tribiwnlysoedd.³² Byddai hynny'n gyfle i gynnwys holl dribiwnlysoedd o fewn y system a strwythur newydd a bod yn hyblyg i gynnwys awdurdodaethau newydd ble bod hynny'n briodol.

Yn ogystal, byddai sefydlu Bwrdd cenedlaethol yn gyfle i roi cynrychiolaeth i gyrff ehangach o bobl megis defnyddwyr a chynrychiolwyr.³³ Byddai hefyd modd trefnu pwyllgorau ar gyfer agweddau gwahanol sydd o bwys i'r tribiwnlysoedd yn gyffredinol megis pwyllgorau hyfforddiant, staff ac aelodau, adnoddau dynol a'r iaith Gymraeg, os defnyddir pwyllgorau Cyngor Llywodraethol y Tribiwnlys Prisio fel model.³⁴ Byddai hynny'n rhoi cydlyniant i'r tribiwnlysoedd ar gyfer meysydd y maent yn ymdrin â hwy ar wahân ar y funud.

Mae rhai tribiwnlysoedd, megis y Tribiwnlys Prisio ei hun, wedi bod yn amheus ynglŷn â throsglwyddo eu gweinyddiaeth i'r Uned neu i'r Llywodraeth yn gyffredinol.³⁵ Mae eraill sydd wedi cael eu sefydlu ar gyfer eu gweinyddu gan awdurdodau lleol yn benodol. Wrth uno tribiwnlysoedd mewn gwasanaeth annibynnol byddai gwell dadl dros drosglwyddo rhai o'r tribiwnlysoedd sydd tu allan i'r Uned ar y funud. Byddai hynny'n ffordd o wella'r diffygion sylfaenol sydd gan rhai tribiwnlysoedd o ran annibyniaeth yn arbennig. Er enghraifft, byddai'n fanteisiol symud y Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru a'r Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru o ddwylo'r awdurdodau lleol ac i weinyddiaeth ganolog er mwyn sicrhau bod trefniadau penodi a

³¹ Rheoliadau Tribiwnlys Prisio Cymru 2010, SI.2010/713 (Cy.69), Rheoliad 6.

³² AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.49].

³³ *ibid* [4.50].

³⁴ TPC Adroddiad Blyneddol 2014 (n 24) [3.9].

³⁵ *ibid* [4.4]; Martin Rolph, *Review of Valuation Tribunals in Wales* (Mawrth 2007) [8.5]; Mae rhai materion ymarferol sydd yn gosod rhwystrau penodol megis cynllun pensiynau'r tribiwnlys a all fod yn her weinyddol wrth drosglwyddo staff o bensiwn awdurdod lleol i bensiwn gwasanaeth sifil a cyflogwr newydd.

hyfforddiant yn fwy cyson ac annibynnol.³⁶ Gan y byddai'r model newydd yn debyg i fodel presennol y Tribiwnlys Prisio yna byddai'n haws trosglwyddo'r tribiwnlys hwnnw hefyd. Fel nodwyd gan Bwyllgor yr Alban, byddai angen cynnal ymchwil unigol ar gyfer pob tribiwnlys er mwyn gwerthuso manteision gwneud hynny ar gyfer tribiwnlysoedd penodol.³⁷

Felly, byddai hyn yn fodd o ehangu'r Uned bresennol i fod yn 'Wasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig' gyda mwy o statws a chydabyddiaeth ble byddai modd sefydlu strwythur cydlynol ac annibynnol ar gyfer tribiwnlysoedd sydd ar hyn o bryd yn amrywiol iawn.

2.3 Perthynas â Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi

Yn y tymor hir byddai angen ystyried sut fyddai Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig yn sefyll wrth ochr Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi (GLITEM). Y tuedd yn yr Alban, Gogledd Iwerddon, ac ar lefel Cymru a Lloegr, yw uno'r gwasanaethau hyn ar gyfer yr awdurdodaethau hynny.³⁸ Er hynny, gan fod y tribiwnlysoedd Cymreig ychydig tu allan i'r awdurdodaethau traddodiadol mae angen ystyried os oes angen cynllun tymor hir ble mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn cael eu gweinyddu gan yr un corff â'r llysoedd Cymreig.

I'r perwyl hwnnw, dywedodd yr Arglwydd Brif Ustus yn ddiweddar na fyddai cynnal dwy system weinyddol gyfochrog yng Nghymru, hynny yw GLITEM a gwasanaeth i'r tribiwnlysoedd datganoledig, yn gynaliadwy.³⁹ Un o'r opsiynau a gynigwyd yn ymchwil yr Alban oedd cael y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig, fel ag yr oedd ar y pryd, i weinyddu tribiwnlysoedd yr Alban hefyd gan y byddai hynny yn creu system fwy annibynnol ac yn gwella'r cyfleoedd ar gyfer hyfforddiant.⁴⁰ Eisoes mae rhai barnwyr nodedig wedi nodi efallai y byddai'n 'briodol' i GLITEM weinyddu'r tribiwnlysoedd Cymreig ar ran Llywodraeth Cymru yn arbennig gan fod GLITEM yn

³⁶ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.48], roedd Pwyllgor yr Alban yn bryderus am y tribiwnlysoedd oedd yn cael eu gweinyddu gan awdurdodau lleol yn benodol hefyd.

³⁷ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.48].

³⁸ Roedd hynny'n 'anochel' yn yr Alban mewn gwirionedd. Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, 'Response by the Scottish Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council' (July 2013) < <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00436592.pdf> > cyrchwyd 15 Ionawr 2015, [25].

³⁹ Yr Arglwydd Brif Ustus, Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, 'The State of Justice in Wales' (Cardiff Business Club, 3 Tachwedd 2014) [32].

⁴⁰ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [86].

gweinyddu Cymru fel rhanbarth ar wahân erbyn hyn.⁴¹ Cafodd hyn ei gynnig gan Mr Ustus Roderick Evans er mwyn gwneud y defnydd mwyaf effeithlon o adnoddau yn sgil maint y tribiwnlysoedd:

Again there should be one body administering all devolved tribunals so that efficiencies of scale can be maximised. It is possible that they could be administered by the department which has overall responsibility for tribunals but we already have a body in Wales which administers on a day to day basis part of the justice system. HMCS Wales runs the courts in Wales and some judges who sit in the courts also sit on tribunals. There is, therefore, already a degree of common interest and the knowledge and depth of experience of HMCS Wales would be valuable to the devolved tribunals.⁴²

Gwrthodwyd uniad llwyr â'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Prydeinig yn yr Alban ar seiliau ymarferol a chyfansoddiadol gan na fyddai'n gwneud synnwyr bod tribiwnlysoedd ddim yn rhan o system gyfreithiol ar wahân yr Alban.⁴³ Yn hytrach, cytunwyd ar goncordat rhwng Llywodraeth Prydain a Llywodraeth yr Alban er mwyn hybu cydweithio a chyfathrebu.⁴⁴ Roedd hwnnw'n cytuno y byddai Llywodraeth Prydain yn cyfathrebu gyda Llywodraeth yr Alban wrth wneud diwygiadau a all effeithio ar yr Alban er mwyn datblygu ymdriniaeth gyffredin ar gyfer defnyddwyr yn yr Alban.⁴⁵ Yn ogystal roedd cyfrifoldeb ar Lywodraeth yr Alban i ddarparu cefnogaeth ar gyfer rhai tribiwnlysoedd oedd heb eu datganoli wrth eistedd yn yr Alban.⁴⁶ Roedd Fforwm Tribiwnlysoedd yr Alban hefyd yn rhoi ffordd i dribiwnlysoedd Prydeinig a datganoledig gyfathrebu â'i gilydd.⁴⁷

Cafwyd trafodaeth fer am berthynas y ddau sefydliad yng ngweithdy cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru yng Nghaerdydd a soniwyd y byddai modd dod i gytundeb ynglŷn â chaniatáu i dribiwnlysoedd Cymreig gymryd mantais o adeiladau ac adnoddau GLITEM ble bod hynny'n briodol.⁴⁸ Felly, byddai modd dod i gytundeb tebyg o ran

⁴¹ Mr Ustus David Lloyd Jones, 'Peirianwaith Cyfiawnder mewn Cymru sy'n Newid' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru, 2010) 19.

⁴² Mr Ustus Roderick Evans, 'Devolution and the Administration of Justice' (Darlith Goffa yr Arglwydd Callaghan, Prifysgol Abertawe, 2010); Mr Ustus Roderick Evans, 'Response to the Inquiry into the Establishment of a Separate Welsh Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 19 [5.2].

⁴³ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [91].

⁴⁴ Concordat Between The Scottish Executive And The Department For Constitutional Affairs (July 21, 2005) Annex A, ar gael ar <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/07/sedcaconcord> [13/03/15].

⁴⁵ *ibid* Annex A i(3).

⁴⁶ *ibid* Annex A i(3).

⁴⁷ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [78].

⁴⁸ Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015). Mae cydweithio yn mynd yn ei flaen ar y funud. Er enghraifft, mae rhai aelodau staff wedi bod ar gyfnodau sabothol gyda'r

concordat yng Nghymru fel y gwnaed yn yr Alban. Nodwyd gan yr Arglwydd Brif Ustus bod cyfathrebu eisoes ar waith yn y cyd-destun hwn:

One of the present tasks must be to make the system of justice in Wales work so that the needs of the Welsh tribunals as an independent branch of the state are properly catered for in the reform to the court infrastructure. I am very glad to say that the illogicality of having a small part of the justice system devolved and the greater part not, is being addressed through practical experience. The judiciary, the Judicial Appointments Commission...and HMCTS...are working closely with the Welsh Government and Welsh Assembly to ensure that we plan together the way in which the Welsh tribunals and the courts and other tribunals work together for the benefit of Wales.⁴⁹

Byddai hynny'n gychwyn ar greu system fwy rhesymegol rhwng tribiwnlysoedd datganoledig a Phrydeinig ond, fel nodwyd gan ymchwil o'r Alban, ni fyddai hynny'n datrys yr holl ddiffygion sylfaenol o ran annibyniaeth a didueddrwydd.⁵⁰

Wrth gwrs, nid yw'r un pryderon ynglŷn ag awdurdodaeth ar wahân yn bodoli yng Nghymru i'r un graddau a'r Alban. Ni fyddai rhwystrau cyfansoddiadol i uno â GLITEM fel ag yr oedd yn yr Alban a byddai'n fodd o sicrhau annibyniaeth well. Yn sgil hynny, byddai Cymru'n rhyw fath o 'led-awdurdodaeth' gyda threfniadau gweinyddol yn cael eu gwneud ar wahân ond yn rhan o awdurdodaeth ganolog.⁵¹

Er bod dim trafferthion cyfansoddiadol fel y cyfryw mae rhai o'r dadleuon ymarferol yn erbyn uno â GLITEM yn llwyr yn parhau'n ddilys yng nghyd-destun Cymru. Er enghraifft, gall unrhyw ddiwygiadau i'r system yn Lloegr, neu'n Brydeinig, gael effeithiau anuniongyrchol drwy GLITEM. Yn ogystal, ni fyddai uno â GLITEM o reidrwydd yn cynnig hyfforddiant gwell gan fod y gyfraith yn datblygu ar wahân yng Nghymru ac ni fyddai hyfforddiant unedig GLITEM o reidrwydd yn addas ar gyfer hynny. Yn ogystal, cyfeiriodd Grŵp Llywio'r Alban at heriau daearyddol.⁵² Hefyd, gellir cofio am ddadl Pwyllgor Cymru CCGT a nododd y byddai'n hawdd i faterion Cymreig gael eu colli mewn sefydliad mor fawr.⁵³ Yr un oedd y ddadl gan Bwyllgor Albanaidd y CCGT pan yr oeddent yn amheus ynglŷn ag uniad Gwasanaeth

Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd o GLITEM. Cafwyd hefyd awgrymiad y byddai modd cydweithio wrth i Lywodraeth Prydain gyfiawnhau diddymu'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Ministry of Justice, *Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-2016* (Rhagfyr 2012) [44].

⁴⁹ Arglwydd Thomas PU 2014 (n 39) [33].

⁵⁰ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [79].

⁵¹ Timothy Jones, 'Wales, Devolution and Sovereignty' [2012] 33(2) Statute Law Review 151, 161.

⁵² Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [89].

⁵³ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) [68].

Tribiwnlysoedd yr Alban gyda'r Gwasanaeth Llysoedd yr Alban gan y byddai'n hawdd colli gwasanaeth oedd heb ddatblygu'n llawn mewn sefydliad llawer mwy.⁵⁴ Yn ogystal, byddai strwythur y tribiwnlysoedd yn wahanol gan y byddai tribiwnlysoedd Cymreig yn gweithredu'n unigol ac ar wahân i strwythur Tribiwnlys Haen-gyntaf Brydeinig. Yn olaf, gellir awgrymu y byddai uno â GLITEM ddim yn rhoi'r cyfle i Gymru ddatblygu systemau cyfiawnder Cymreig ei hun fel y gwnaed yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mewn geiriau eraill, ni fyddai hynny'n 'adlewyrchu aeddfedrwydd cyfansoddiadol Cymru yn llawn'.⁵⁵

Er hynny, gyda datblygiadau gweinyddol sy'n cydnabod datganoli yn digwydd yn y llysoedd mae'n werth cadw golwg ar ddatblygiad GLITEM Cymru rhag ofn y byddai swyddogaethau yn gwrthdaro â'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd a fyddai'n gwneud dau gorff tebyg yng Nghymru yn anghynladwy. Yn ogystal, os yw datganoli gweinyddol pellach yn digwydd i GLITEM nid yw'n amhosib gweld sefyllfa ble gall GLITEM Cymru gael ei ddatganoli a'i ariannu gan Weinidogion Cymru fel sydd eisoes wedi ei awgrymu gan yr Arglwydd Dafydd Elis-Thomas.⁵⁶ Yn sgil hynny, mae posibilrwydd i ystyriaethau ynglŷn â sut i ymdrin â'r tribiwnlysoedd Cymreig fod yn sail i drafodaeth ehangach ynglŷn â beth yw'r strwythur gorau ar gyfer gweinyddu'r system gyfreithiol yn fwy cyffredinol yng Nghymru.

Mae hynny'n agor y posibilrwydd o sefydlu Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Cymreig. Awgrymodd yr Arglwydd Brif Ustus yn 2014 y byddai modd cael Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd i Gymru.⁵⁷ Yn ogystal, nodwyd gan y Swyddfa Gymreig nad oes 'problemau gweithredu na chymhlethdodau penodol' i sefydlu gweinyddiaeth lysoedd a thribiwnlysoedd ar wahân i Gymru.⁵⁸ Fodd bynnag, maent yn rhybuddio y byddai rhannu'r system yn ffurfiol yn debygol o arwain at gostau ychwanegol o £13M ac felly maent o'r farn bod gweithio ar y cyd rhwng asiantaethau datganoledig ac asiantaethau Cymru a Lloegr yn bwysig.⁵⁹ O ganlyniad, nid yw'n

⁵⁴ Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, 'Response by the Scottish Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council' (July 2013) < <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00436592.pdf> > cyrchwyd 15 Ionawr 2015, [5], [23].

⁵⁵ Jones 2012 (n 51) 161.

⁵⁶ Yr Arglwydd Dafydd Ellis Thomas, 'Cyfansoddiad Newydd Cymru – y Ddwy Flynedd Gyntaf' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Darlith Eisteddfod Genedlaethol Cymru Meirion a'r Cyffiniau, 2009) 15.

⁵⁷ Arglwydd Thomas PU 2014 (n 39) [32].

⁵⁸ HM Government, *UK Government's Evidence to the Commission on Devolution in Wales Part II: The Welsh Devolution Settlement* (2013) [13.30].

⁵⁹ *ibid* [13.30].

amhosib sefydlu gwasanaeth tribiwnlysoedd a llysoedd Cymreig petai awydd gwleidyddol ar gyfer gwneud hynny.⁶⁰

Os byddai Cymru'n dilyn yr un trywydd â'r Alban a Gogledd Iwerddon yna byddent, yn y pendraw, yn uno gweinyddiaeth y system dribiwnlysoedd gyda gweinyddiaeth system llysoedd. Fel y nodwyd uchod, cwestiwn gwleidyddol fyddai dewis rhwng gwneud hynny fel rhan o GLITEM neu fel Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Cymreig.

Er yr ystyriaeth tymor hir honno, mae datblygiadau uniongyrchol i'r tribiwnlysoedd Cymreig yn debygol o fod angen eu diwygio yn llawer cynt ac felly dylid ystyried sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig er mwyn darparu'r gefnogaeth a'r annibyniaeth ddisgwyliedig i dribiwnlysoedd Cymreig fel yng ngweddill y Deyrnas Unedig.

3. Ad-drefnu Tribiwnlysoedd

Os byddai Cymru'n sefydlu gwasanaeth i gefnogi'r tribiwnlysoedd Cymreig fel yr awgrymir uchod yna mae angen ystyried a fyddai'n werth ad-drefnu rhai tribiwnlysoedd hefyd. Fel rhan o'r Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru awgrymodd Pwyllgor Cymru o'r CCGT y dylid ystyried rhesymoli, neu ad-drefnu, y tribiwnlysoedd cyfredol er mwyn gwneud y defnydd gorau o adnoddau.⁶¹ Drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 cymerwyd un o'r camau pellaf posib ar gyfer rhesymoli system dribiwnlysoedd drwy gyfuno nifer helaeth o dribiwnlysoedd o fewn dau dribiwnlys statudol yn unig. Eglurodd Leggatt y sail i hynny yn ei adroddiad:

If it is to be capable of handling its workload effectively, and ensuring the consistent development of the law, the Tribunals System must have a coherent structure to enable the effective management of workload, encourage consistency, and further a common approach in decision-making and case handling and management. The structure must, however, preserve the expertise of members and support staff within the current individual tribunals.⁶²

Fodd bynnag, mae ystyriaethau o ran maint ac adnoddau sy'n golygu na ellir edrych at Leggatt fel cymhariaeth i'w ddilyn yn uniongyrchol ac felly mae'n werth ystyried yr ymatebion i'r un broblem yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

⁶⁰ Yr Arglwydd Thomas PU 2014 (n 39) [32].

⁶¹ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) [75].

⁶² Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001) [6.2].

3.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Fel nodwyd gan Bwyllgor yr Alban o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynsoedd nid yw uno gweinyddiaeth y triwlynsoedd o fewn corff annibynnol yn ddigonol. Yn hytrach, mae angen sefydliad sy'n tynnu'r triwlynsoedd at ei gilydd.⁶³ Yn sgil hynny, ymateb tebyg i'r strwythur Prydeinig a gafwyd gan yr Alban yn Neddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014. Datblygwyd dwy haen gyda siambrau yn y Tribiwnlys Haen-gyntaf ac adrannau yn yr Uwch Dribiwnlys.⁶⁴

Yng Ngogledd Iwerddon, argymhelliad yr ymchwil gwreiddiol oedd creu Tribiwnlys Cyfun a fyddai'n uno'r triwlynsoedd mewn 'cragen' ond nid i'r un graddau â'r Tribiwnlys Haen-gyntaf ym Mhrydain.⁶⁵ Yn sgil hynny, byddai modd rhannu adnoddau a dyrannu barnwyr rhwng awdurdodaethau ond nid colli arbenigedd y triwlynsoedd unigol.⁶⁶ Cytunodd Llywodraeth Gogledd Iwerddon â hynny gan gynnig sefydlu triwlynlys sy'n cyfuno nifer o'r awdurdodaethau oedd o dan ofal y Gwasanaeth Llysoedd a Thriwlynsoedd. Nid oedd yn credu y dylid rhannu'r triwlynlys newydd yn siambrau mewnol ond yn hytrach dylid ystyried arbenigedd perthnasol gan y rhai sy'n dyrannu aelodau.⁶⁷ Ym marn y Llywodraeth, hynny fyddai'r strwythur orau ar gyfer caniatâu hyblygrwydd rhwng gwahanol awdurdodaethau a caniatâu i'r triwlynlys dyfu yn y dyfodol.⁶⁸ Fodd bynnag, roedd cytuno ar ba dribiwnlysoedd i'w cynnwys yn ddadleuol yn yr ymgynghoriad.⁶⁹

3.2 Ad-drefnu'r System Gymreig

Gellir edrych ar broses ad-drefnu yng Nghymru fel un tymor hir. Byddai ad-drefnu'r triwlynlysoedd Cymreig yn rhoi cyfle i allu dweud bod y triwlynlysoedd Cymreig yn 'system' Gymreig. Fodd bynnag, oherwydd amrywiaeth sylweddol yn natblygiad hanesyddol triwlynlysoedd a'r angen i ddiogelu hunaniaeth triwlynlysoedd unigol mae hynny'n dasg gymhleth gan nad oes un ateb ar gyfer pob triwlynlys.⁷⁰

Cyn y gellir ystyried sefydlu triwlynlys gynhwysfawr yn debyg i ddatblygiadau mewn

⁶³ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.36].

⁶⁴ Tribunals (Scotland) Act 2014, adrannau 20 a 23.

⁶⁵ Brian Thompson, *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011) 5.

⁶⁶ *ibid* 5.

⁶⁷ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.8].

⁶⁸ *ibid* [3.2], [3.5].

⁶⁹ Department of Justice (Northern Ireland), *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document: Summary of Responses* (2013) [4.8].

⁷⁰ AJTC Scottish Committee 2010 [4.50].

rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig mae modd ystyried esblygu'r system yn raddol. Nododd Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd yn 2010 nad oeddent o'r farn y dylid ad-drefnu triwlynlysoedd i'r un graddau ag awdurdodaethau eraill oherwydd graddfa'r triwlynlysoedd Cymreig a natur amrywiol eu hawdurdodaethau.⁷¹ Er hynny, roeddent yn credu bod lle i ad-drefnu rhai meysydd cyffredin:

Eto i gyd, o ystyried y llwythi achosion bach yng Nghymru, yn ein barn ni, gellid cyfuno awdurdodaethau rhai triwlynlysoedd yn ôl pwnc er mwyn sicrhau arbedion maint, effeithlonrwydd gweinyddol a gwella cyfleoedd i aelodau eistedd yn rheolaidd.⁷²

Felly, nid oes rhaid ystyried creu strwythur sy'n mynd cyn belled â'r enghreifftiau yn yr Alban ac ym Mhrydain.

Cyfeiriodd y Pwyllgor at enghreifftiau megis creu 'Triwlynlys Addysg' neu 'Triwlynlys Tir a Threthiant Lleol'.⁷³ Gellir canfod tebygrwydd rhwng y Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol a'r Triwlynlys Anghenion Addysgol Arbennig. Gwelodd y Pwyllgor gyfle i wella annibyniaeth a gweinyddu'r Paneli gan eu bod yn cael eu gweinyddu gan awdurdodau lleol. Yn eu barn nhw byddai trosglwyddo'r awdurdodaeth hon i'r Triwlynlys Anghenion Addysgol Arbennig yn gyfle i wella'r diffygion hynny a gosod yr awdurdodaeth o fewn triwlynlys sy'n cael ei gweinyddu'n effeithiol.⁷⁴ Byddai hefyd yn ddatblygiad 'unigryw' yng Nghymru gan awgrymu bod atebion arloesol ar gael i'r system Gymreig.⁷⁵

Mae cymariaethau eraill o ran yr awdurdodaethau hyn y gellir eu gwneud hefyd. Er enghraifft, ble mae datganiad o anghenion y plentyn bydd yr achos yn mynd i'r Triwlynlys Anghenion Addysgol Arbennig ond ble nad oes datganiad gall yr achos fynd i'r Paneli Derbyniadau.⁷⁶ Yn yr un modd gall datganiadau anghenion addysg arbennig gael eu hystyried fel rhan o'r Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol ble mae hynny'n berthnasol ac mae modd i'r paneli gynnal gwrandawiadau ble mae honiad bod plentyn

⁷¹ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) [75].

⁷² *ibid* [75].

⁷³ *ibid* [76]-[78].

⁷⁴ *ibid* [77].

⁷⁵ *ibid* [77]; Thompson 2011 (n 65) [10], awgrymwyd ymateb tebyg gan Brian Thompson i ad-drefnu mwysydd penodol, gan gynnwys addysg, yng Ngogledd Iwerddon.

⁷⁶ Llywodraeth Cymru, *Y Cod Apelau Derbyn i Ysgolion* (Cod Statudol, dogfen rhif: 007/2013, WG19670, Rhagfyr 2013) [5.33]-[5.34].

wedi'i wrthod ar sail anabledd.⁷⁷ Felly mae ychydig o orgyffwrdd rhwng awdurdodaethau yma a chyfle, o bosib, i fod yn fwy hyblyg ac ad-drefnu'r awdurdodaeth.⁷⁸ Ymhellach i hynny, gyda chynlluniau ar y gweill i newid yr hawl apelio i'r Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig drwy strwythur mwy lleol byddai trosglwyddo awdurdodaeth ehangach i'r tribiwnlys yn sicrhau bod digon o achosion yn cyrraedd y tribiwnlys.⁷⁹

Mae'r tebygrwydd o ran awdurdodaeth rhwng Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru a'r Tribiwnlys Tir Amaeth Cymru yn golygu y byddai modd rhannu arbenigedd aelodau rhwng y tribiwnlysoedd hynny fel enghraifft gychwynnol hefyd. Yn fwy cyffredinol, gall hynny gynyddu'r nifer o gyfreithwyr Cymreig sydd â phrofiad barnwrol ac a fyddai'n gallu ennill dyrchafiad yn uwch o fewn system Gymreig ehangach yn y dyfodol.

Fel yr awgrymodd Pwyllgor Cymru mae manteision ehangach i ad-drefnu sy'n cynnwys gweinyddiaeth fwy effeithlon a chyfleoedd i aelodau eistedd yn fwy rheolaidd.⁸⁰ Awgrymwyd yn y Gweithdai Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru y byddai system o ddyrannu⁸¹ barnwyr yn fanteisiol i dribiwnlysoedd Cymreig.⁸² Y gofid pennaf oedd nad oedd eistedd yn anghyson ar nifer fechan o wrandawiadau mewn rhai awdurdodaethau yn rhoi cyfle i aelodau fagu profiad a datblygu.⁸³ Roedd y cyfleoedd ar gael ar gyfer dyrannu aelodau mewn modd mwy hyblyg hefyd yn amlwg o'r ymchwil o Ogledd Iwerddon a'r Alban.⁸⁴ Nodwyd yno y byddai hynny'n caniatáu i aelodau eistedd yn amlach a datblygu gyrfa drwy'r system dribiwnlysoedd yn arbennig gan mai dim ond un broses benodi fyddai angen i aelod gyflawni.⁸⁵ Roedd rhai yn betrus y byddai

⁷⁷ Llywodraeth Cymru, *Gwahardd o Ysgolion ac Unedau Cyfeirio Disgyblion* (Dogfen ganllaw rhif: 081/2012, WG13969, Dyddiad Cyhoeddi Medi 2012) [4.9.2]; Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derby (n 76) [5.36].

⁷⁸ Mae hynny'n gyson â argymhellion a wnaed mewn awdurdodaethau eraill ym Mhrydain ar gyfer meysydd tebyg. Gweler, Thompson 2011 (n 65) [10].

⁷⁹ Llywodraeth Cymru, *Cynigion Deddfwriaethol ar gyfer Anghenion Dysgu Ychwanegol* (Papur Gwyn, WG21275, 22 Mai 2014) 37.

⁸⁰ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) [75].

⁸¹ 'cross-ticketing'

⁸² Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Bangor, 13 Chwefror 2015); Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

⁸³ *ibid.*

⁸⁴ Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010) 57; Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [3.11].

⁸⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 57; Scottish Government, *Consultation on the Scottish Government's Proposals for a New Tribunal System for Scotland* (2012) 21, [5.9].

hynny'n effeithio ar arbenigedd y tribiwnlysoedd ond nododd McKeever a Thompson y byddai hyfforddiant priodol ynglŷn â rheoliadau yn caniatáu i aelodau weithio'n fwy hyblyg ac i rannu eu harbenigedd ymysg awdurdodaethau perthnasol.⁸⁶ Drwy hynny roedd modd cysoni cyfrifoldebau, swyddogaethau ac amodau gwaith yn ogystal â chyflwyno teitlau cyffredin fyddai'n adnabyddus ar draws y system.⁸⁷ Mae'r un peth yn wir am y system newydd yn yr Alban ble mae swyddi wedi eu cysoni i aelodau cyffredin, cyfreithiol a barnwrol.⁸⁸

Yn y tymor hir, efallai y bydd modd ehangu'r awdurdodaethau fel bod un tribiwnlys o faint sylweddol yng Nghymru. Hynny yw, 'Y Tribiwnlys Cymreig' fyddai ag awdurdodaeth gyffredinol dros y tribiwnlysoedd presennol ac a fyddai'n cyfateb i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf i raddau helaeth. Byddai hynny'n codi statws y tribiwnlys yng Nghymru gan y byddai ganddo hunaniaeth fwy na'r casgliad o dribiwnlysoedd bach sy'n bodoli ar y funud. Byddai hynny hefyd yn gyson a rhesymegol â sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd unedig gydag Uwch Lywydd Cymreig gan y byddai'r Uwch Lywydd yn gallu cael ei benodi fel Llywydd y Tribiwnlys Cymreig tra byddai llywyddion presennol y tribiwnlysoedd unigol yn llywyddion ar y siambrau o dan yr Uwch Lywydd.

Yn sgil hynny, byddai angen ystyried a fyddai'n briodol sefydlu siambrau o fewn y tribiwnlys newydd. Mantais y system a argymhellwyd gan Bwyllgor yr Alban o'r CCGT yn 2010 oedd y byddai modd i dribiwnlysoedd unigol gadw hunaniaeth eu hunain gan ganiatáu i awdurdodaethau amrywiol gael eu trosglwyddo.⁸⁹ Hefyd, byddai modd cadw llywyddion unigol ar gyfer pob tribiwnlys er mwyn cadw cysondeb â'r gwaith presennol, er y byddai rhai o'u swyddogaethau'n cael eu trosglwyddo i'r Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd.⁹⁰

Effaith hynny, yn wahanol i gynlluniau Gogledd Iwerddon, fyddai creu siambrau o fewn y tribiwnlys a byddai hynny'n cynnig cyfle i ad-drefnu'r tribiwnlysoedd mewn ffordd fwy hyblyg ond a fyddai'n llwyddo i gadw eu harbenigedd ar yr un pryd.⁹¹ Er

⁸⁶ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 57-58.

⁸⁷ Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [5.20].

⁸⁸ Scotland (Tribunals) Act 2014 a.13.

⁸⁹ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.44]; Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.11], [4.22], roedd sicrhau arbenigedd y tribiwnlys yn ddadl a welwyd yn aml yn erbyn sefydlu system heb siambrau yng Ngogledd Iwerddon.

⁹⁰ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.45].

⁹¹ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.7].

enghraifft, byddai modd sefydlu siambr addysg gyda'r awdurdodaethau sydd wedi cael eu hystyried eisoes. Yn y tymor hir, byddai modd cysoni ag uno trefniadau gweithdrefnol y siambrau er mwyn creu cydlyniant fwy effeithiol.⁹²

Gall hefyd fod yn gorff mwy cyffredinol ar gyfer gosod awdurdodaethau newydd. Gan fod y tribiwnlysoedd presennol ag awdurdodaethau penodol gall fod yn anodd gosod awdurdodaeth bellach arnynt dros faterion newydd.⁹³ Drwy gael Tribiwnlys sydd â siambrau mwy hyblyg byddai modd gosod yr awdurdodaeth honno yn un o siambrau cyffredinol y Tribiwnlys a dyrannu aelodau yn ôl eu harbenigedd ar y mater. Yn sgil hynny, byddai modd cadw mwy o faterion o fewn y system Gymreig yn hytrach na gorfod trosglwyddo awdurdodaeth i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf Brydeinig.⁹⁴ Fel yn yr Alban, byddai hynny'n gosod strwythur i drosglwyddo awdurdodaethau pellach i'r dyfodol petai datganoli ehangach.⁹⁵

Byddai angen ystyried yn ofalus pa dribiwnlysoedd ddylai gael eu cynnwys o fewn strwythur newydd. Er enghraifft, efallai na fyddai'n briodol i rai o'r tribiwnlysoedd ar ben mwyaf gweinyddol y raddfa, megis y Bwrdd Canolwyr Meddygol neu'r Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau (IRM Cymru), gael y baich o ofyniadau mwy barnwrol. Mae hynny'n atsain rhybudd Fuller nad yw pob penderfyniad gweinyddol yn addas ar gyfer dyfarniad barnwrol.⁹⁶ Yn ogystal, yn sgil maint yr awdurdodaeth Gymreig mae hynny'n awgrymu nad ymdriniaeth Leggatt o osod yr un gofynion, yn unol ag Erthygl 6, ar bob corff fyddai'r un mwyaf effeithlon. Mae ymchwil yr Alban yn nodi problemau wrth ymdrin â'r cyrff sy'n y canol hefyd gan efallai na fyddent yn addas i'w cynnwys o fewn strwythur neu wasanaeth unedig oherwydd nad ydynt wedi eu cynllunio ar gyfer darparu dyfarniad llwyr annibynnol ac felly'n anaddas mewn system sydd i fod yn fwy annibynnol.⁹⁷

Wrth asesu addasrwydd y cyrff i gael eu gosod o dan strwythur barnwrol newydd o dan ofynion Erthygl 6 dylid hefyd ystyried os byddai hyder y cyhoedd yn annibyniaeth y

⁹² *ibid* [3.2].

⁹³ Amlygwyd hynny fel problem eisoes gan Lywodraeth Cymru. Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru* (Papur Tystiolaeth, WG17658, Chwefror 2013) [20].

⁹⁴ Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru* (Papur Tystiolaeth, WG17658, Chwefror 2013) [20].

⁹⁵ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) [4.6]-[4.7].

⁹⁶ Lon L Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353, 400.

⁹⁷ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [7.15].

broses gwneud penderfyniadau yn well petai o dan gorff gyda'r gofynion hynny hyd yn oed os na fyddai'r broses hynny'n angenrheidiol.⁹⁸ Yn ogystal, drwy gadw'r cyrff hyn tu allan i strwythurau newydd ni fyddai modd iddynt elwa ar fanteision ac effeithlonrwydd system newydd.⁹⁹ Yn sgil hynny, mae modd ystyried strwythur sy'n gweddu'r system Gymreig yn well yn hytrach na'i bod yn anochel yn dilyn y strwythur Prydeinig a llwybr troed Leggatt. Fel man cychwyn, gellir defnyddio cynigion ad-drefnu Pwyllgor Cymru CCGT, sef Tribiwnlys Addysg a Thribiwnlys Tir a Threthiant Lleol, fel model ar gyfer siambrau posib.¹⁰⁰ Yn sgil hynny, byddai angen ymchwil pellach ar y tribiwnlysoedd i gyd yn unigol.¹⁰¹

Mae sefydlu 'Tribiwnlys Cymreig' tebyg i hyn yn ddibynnol ar ddatblygiad y tribiwnlysoedd yn unigol ac unrhyw ad-drefnu a wneir yn y cyfamser yn ogystal ag unrhyw dribiwnlysoedd newydd a sefydlir neu a ddatganolir. Er hynny, un nodyn y dylid ei wneud yw nad oedd maint o reidrwydd yn broblem i greu'r Tribiwnlys Haengyntaf yn yr Alban gan fod hwnnw wedi cychwyn gyda nifer fechan o dribiwnlysoedd o fewn strwythur sy'n ddigon hyblyg i ymgorffori awdurdodaethau pellach yn y dyfodol.¹⁰² Felly, ni ddylid diystyru creu strwythur mwy radical yng Nghymru yn gynt nag yr oedd Pwyllgor Cymru yn awgrymu yn wreiddiol.

Ar gyfer sefydlu Tribiwnlys Cymreig ar y model hwn byddai angen ymrwymiad tymor hir i ddatblygu'r tribiwnlysoedd a'r system gyfreithiol Gymreig ac i ymgymryd â'r costau a'r gwaith o sefydlu a hyrwyddo corff newydd.¹⁰³ Cafwyd yr ymrwymiad hwnnw yn yr Alban gan fod y diwygiadau, ar y cyfan, wedi eu sylfaenu ar bumed opsiwn y Grŵp Llywio o 2008, sef y bwriad y byddai Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban yn y pendraw yn gweinyddu holl dribiwnlysoedd yr Alban, os oeddent wedi eu

⁹⁸ Peter Cane, *Administrative Law* (4ydd. Arg. Clarendon Law Series, OUP, 2004) 391; Er enghraifft, sefydlwyd IRM Cymru er mwyn gwella hyder y cyhoedd yn y broses o gymeradwyo pobl fel rhieni maeth ac ar gyfer mabwysiadu ond ar yr un pryd mae'n hawlio nad yw'n dribiwnlys ffurfiol felly mae hynny'n arwain at amwyster yn ei statws. Gweler, IRM Cymru, 'Ynglŷn â Mekanwaith Adolygu Annibynnol Cymru' <<http://irmcymru.org.uk/~irmcymru/cy/ynl%20C5%20B7n>> cyrchwyd 6 Mawrth 2015, IRM Cymru, *Adroddiad Blyneddol Cyntaf* (2011) 2.

⁹⁹ AJTC Scottish Committee 2010 [7.15].

¹⁰⁰ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) [76]-[78].

¹⁰¹ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.48]; Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.5].

¹⁰² Tribunals (Scotland) Act 2014 Atodlen 1; Sarah Craig, 'More disputes, please: the Tribunals (Scotland) Act 2014' [2014] EdinLR 400, 402.

¹⁰³ Roedd hyn yn un sylw yn erbyn sefydlu tribiwnlys newydd yng Ngogledd Iwerddon: Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.3].

datganoli neu beidio.¹⁰⁴ Wrth osod yr ymrwymiad hwnnw mae'n dangos bwriad clir i ehangu'r system ac felly mae paratoi strwythur i gyflawni hynny yn gam naturiol. Ar y llaw arall, yng Nghymru, os mai'r bwriad yw cael system sy'n ymateb i'r trafferthion tymor byr yn unig yna ni fydd modd ystyried strwythur a systemau mwy uchelgeisiol ar gyfer y tymor hir ac felly bydd esblygiad y system dribiwnlysoedd, a'r broses ad-drefnu, yn arafach ac yn llawer llai nag awdurdodaethau cyfatebol.

4. Apeliadau o'r Tribiwnlysoedd

Ar hyn o bryd mae modd i apeliadau o'r tribiwnlysoedd Cymreig fynd i'r Uchel Lys neu i'r Uwch Dribiwnlys Prydeinig ac mae rhai, megis y Paneli Derbyniadau i Ysgolion, ble nad oes hawl apêl gyfreithiol o gwbl oni bai am adolygiad barnwrol. Mae hefyd angen rhoi ystyriaeth i'r trywydd apeliadau oherwydd os byddai tribiwnlysoedd yn cael eu had-drefnu, fel tribiwnlys unedig neu fel tribiwnlysoedd ar gyfer meysydd penodol, byddai angen cysoni'r hawl i apêl.

Mae hynny'n adlewyrchu'r sefyllfa oedd yn yr Alban a Gogledd Iwerddon hefyd gan fod anghysondebau yn y broses apelio ac ansicrwydd ynglŷn â sut i ddatrys y broblem honno. Nodwyd gan McKeever a Thompson mai apeliadau oedd y modd mwyaf effeithiol o oruchwyllo gwaith barnwrol y tribiwnlys.¹⁰⁵

4.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Nodwyd yn yr Alban bod y ffaith nad oedd Uwch Dribiwnlys yn golygu bod anghysondeb rhwng tribiwnlysoedd Prydeinig a rhai datganoledig.¹⁰⁶ Yr ateb mwyaf synhwyrol, yn ôl Pwyllgor Albanaidd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd oedd creu un trywydd apeliadau o dribiwnlysoedd yr Alban.¹⁰⁷ Sefydlwyd Uwch Dribiwnlys yr Alban gan Ddeddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014 er mwyn darparu'r trywydd hwnnw.

Cyfeiriodd yr ymchwil yng Ngogledd Iwerddon at y fantais o gadw apeliadau o fewn system dribiwnlysoedd gan fod hynny'n galluogi cynnal nodweddion sylfaenol tribiwnlysoedd o fod yn hygyrch, fforddiadwy ac arbenigol drwy broses yr achos.¹⁰⁸ Yn ogystal, nodwyd fod gweithdrefnau a chostau symud yr achos i'r Uchel Lys yn her i

¹⁰⁴ Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [98].

¹⁰⁵ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 61.

¹⁰⁶ Consumer Focus Scotland 2009 (n 4) [8.44].

¹⁰⁷ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.72].

¹⁰⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 65.

ddefnyddwyr a all rwystro apeliadau dilys.¹⁰⁹ Awgrymodd Thompson hefyd y byddai modd trosglwyddo apeliadau am faterion oedd wedi eu cadw'n ôl i Uwch Dribiwnlys Gogledd Iwerddon a hefyd ystyried a fyddai'n briodol rhoi grym dros adolygiad barnwrol iddo.¹¹⁰ Er hynny, nid oedd rhai yn credu y byddai digon o achosion i gynnal uwch dribiwnlys.¹¹¹ Yn sgil hynny, barn Llywodraeth Gogledd Iwerddon oedd mai rhesymoli'r apeliadau drwy'r Uchel Lys oedd y dewis gorau yn hytrach na chreu Uwch Dribiwnlys penodol.¹¹² Fodd bynnag, roedd nifer o ymatebwyr yn anhapus nad oedd hynny'n cynnig anffurfioldeb y system dribiwnlysoedd a byddai mynd i'r Llys yn rhwystr i nifer o ddefnyddwyr.¹¹³ Byddai hefyd yn arwain at anghysondeb rhwng defnyddwyr yng Ngogledd Iwerddon a defnyddwyr yng Nghymru a Lloegr, ac yn yr Alban erbyn hyn.¹¹⁴

Hefyd, rhoddwyd sylw i bwysigrwydd roi hawl i'r tribiwnlys allu adolygu ei benderfyniadau ei hun gan y byddai hynny'n fwy effeithlon na chaniatáu apeliadau llawn i bob achos.¹¹⁵ Byddai hynny'n sicrhau cysondeb, tegwch ac yn lleihau costau diangen o'r tribiwnlysoedd.¹¹⁶ Cafwyd croeso i hynny fel rhan o'r cynigion yng Ngogledd Iwerddon ond awgrymwyd hefyd y dylid bod yn ofalus ynglŷn â'r gost i dribiwnlysoedd drwy lwyth gwaith ychwanegol a sicrhau bod terfyn ar yr achos.¹¹⁷

4.2 Apeliadau Cymreig

Yn sgil y nifer amrywiol o opsiynau apelio Cymreig mae ystyried sut i resymoli'r strwythur hwnnw yn dasg anodd. Yn ogystal, fel nodwyd yn ymgynghoriad Llywodraeth yr Alban, mae yna'n aml resymau da pam bod rhai apeliadau yn cael eu gosod ar gyrrff arbennig ac felly mae'n anodd amharu â hynny.¹¹⁸

Er hynny, byddai'n fanteisiol gallu cadw un trywydd ar gyfer apeliadau Cymreig. Mae'n anodd amcangyfrif nifer yr apeliadau a all ddeillio o Gymru nad oes ystadegau

¹⁰⁹ Thompson 2011 (n 65) [24].

¹¹⁰ *ibid* [35]-[36].

¹¹¹ Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland: Summary of Responses* (2012) [3.14]; Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) 25, troednodyn 13.

¹¹² Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.40].

¹¹³ Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.62].

¹¹⁴ *ibid* [4.67].

¹¹⁵ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) [4.9].

¹¹⁶ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.35].

¹¹⁷ Northern Ireland Discussion Paper Responses 2012 (n 111) [3.16]-[3.17]; Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.56].

¹¹⁸ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.57].

cadarn sy'n diffinio hynny. Yn ogystal, ble mae ystadegau nid ydynt o reidrwydd yn rhoi'r llun yn llawn gan nad yw pob achos sy'n cael ei dderbyn gan yr Uwch Dribiwnlys yn mynd ymlaen i achos llawn.¹¹⁹ Hefyd, mae ceisio amcangyfrif nifer yr achosion yn anodd gan y gall strwythur symlach ar gyfer apeliadau arwain at fwy o apeliadau nag sy'n digwydd ar y funud.¹²⁰

Ar hyn o bryd, mae defnydd helaeth o'r Uwch Dribiwnlys Prydeinig fel corff apêl o'r tribiwnlysoedd Cymreig gan olygu bod yr awdurdodaeth Gymreig yn dod i ben ar yr haen gyntaf. Nid yw hynny o reidrwydd yn broblem ar y funud. Yn ei ymateb i ymchwiliad y Cynulliad dywedodd David Williams, oedd yn Farnwr yn yr Uwch Dribiwnlys, bod Siambr Apeliadau Gweinyddol yr Uwch Dribiwnlys wedi arfer gweithio ar draws awdurdodaethau gwahanol a chymysg gan fod apeliadau yn gallu deillio o'r Alban, Gogledd Iwerddon, Cymru a Lloegr, ac ar lefel Brydeinig.¹²¹ Yn sgil hynny, mae'r Uwch Dribiwnlys yn gallu gweithredu cyfreithiau a rheoliadau o awdurdodaethau gwahanol.¹²² Mae hefyd modd cynnal achosion yng Nghymru ac yn Gymraeg.¹²³ Cyfeiriodd Pwyllgor yr Alban o'r CCGT bod manteision cadw Uwch Dribiwnlys Prydeinig gan fod strwythur, aelodau profiadol ac hyfforddiant mewn lle yn barod¹²⁴ Tra bod cyfreithiau Cymru a Lloegr yn eithaf tebyg byddai'n fanteisiol ar un wedd i gadw'r berthynas honno gan ei fod yn cadw apeliadau o fewn strwythur tribiwnlysoedd ac yn cadw dehongliad y gyfraith yn gyson. O'r safbwynt hwnnw, gellir dadlau bod manteision cadw awdurdodaeth unedig mewn rhai sefyllfaoedd, megis ar gyfer darparu sefydliadau apêl, ac bod y berthynas rhwng Cymru a Lloegr yn fanteisiol yn y cyd-destun hwn.¹²⁵

Y dewis arall, ar y funud, fyddai cyfeirio apeliadau i'r Uchel Lys. Mantais hynny fyddai cadw'r achosion o fewn system sy'n lled-Gymreig gan fod cysail i achosion Cymreig

¹¹⁹ Mae TAAAC wedi nodi bod 16 achos wedi cael eu derbyn gan yr Uwch Dribiwnlys yn negawd cyntaf y tribiwnlys ond mae amheuaeth ynglyn a faint o'r rhain gafodd achos llawn gyda rhai yn awgrymu dim un gan fod yr achos wedi ei setlo cyn cyrraedd yr Uwch Dribiwnlys yn llawn. (Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

¹²⁰ Thompson 2011 (n 65) [25].

¹²¹ David Williams, 'A Separate Welsh Jurisdiction?' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 12 [17].

¹²² *ibid* [20].

¹²³ *ibid* [21]; Syr Gary Hickinbottom, 'Administrative Justice in Wales: A New Dawn?' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Caerdydd, 2009).

¹²⁴ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.61].

¹²⁵ Mae hynny'n wahanol i'r Alban ble roedd materion cyfansoddiadol ac awdurdodaethol yn golygu bod sefydlu Uwch Dribiwnlys i'r Alban yn opsiwn gwell. Gweler, AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.61].

gael gwrandawriad yng Nghymru a bod swyddfa rhanbarthol o'r Uchel Lys wedi ei sefydlu yng Nghaerdydd. Er hynny, mae'r Uwch Dribiwnlys hefyd yn gallu cynnal achosion yng Nghymru ac felly nid yw'r fantais honno yn un sylweddol o gymharu â'r Uwch Dribiwnlys ar y funud.¹²⁶ Yn ogystal, rhybuddiodd yr ymatebion yng Ngogledd Iwerddon yn erbyn cynnig tebyg yno. Y prif ddadleuon yn erbyn hynny oedd na fyddai apêl i'r Uchel Lys yn gyson ag egwyddorion cyfiawnder tribiwnlys, megis anffurfioldeb ac arbenigedd, a byddai costau ychwanegol drwy gael cynrychiolaeth gyfreithiol a'r peryg o orfod talu costau'r parti arall yn rhwystr i ddefnyddwyr rhag apelio.¹²⁷

Yn yr hir dymor gellir rhoi ystyriaeth i sefydlu Uwch Dribiwnlys i Gymru petai'r gyfraith yn ymwahanu ymhellach fel na fyddai'r Uwch Dribiwnlys Prydeinig yn briodol i ddyfarnu ar achosion Cymreig mwyach. Byddai hyn hefyd yn sicrhau bod holl apeliadau Cymreig yn aros o fewn Cymru ac yn darparu trywydd fforddiadwy a chyson ar gyfer achosion Cymreig. Byddai hefyd modd darparu trywydd apêl ar gyfer rhai tribiwnlysoedd ble nad oes trywydd tebyg ar y funud. Fodd bynnag, yn debyg i Ogledd Iwerddon, heb sicrwydd ynglŷn â'r niferoedd o apeliadau posib mae'n anodd cyfiawnhau sefydlu Uwch Dribiwnlys o'r newydd.¹²⁸

Mae sawl tribiwnlys yng Nghymru sy'n gallu adolygu penderfyniadau ei hun ar seiliau penodol. Dengys bod hynny'n llwyddiannus mewn rhai achosion, megis Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, gan osgoi achosion rhag gadael yr awdurdodaeth Gymreig yn ormodol.¹²⁹ Mae hynny'n ffordd anuniongyrchol o sicrhau bod penderfyniadau yn aros o fewn awdurdodaeth Gymreig.

Er hynny, nid yw'r broses adolygiadau mewnol yn ddelfrydol gan fod angen cydbwysu'r gallu i roi hawl i rywun wneud cais am adolygiad â sicrhau bod y tribiwnlys ddim yn cael ei orlwytho â cheisiadau.¹³⁰ Yn ogystal, nid yw'n hybu terfynoldeb penderfyniad y tribiwnlys os oes modd ei gwestiynu yn dilyn y

¹²⁶ Cyfarwyddyd Ymarfer 54D; *R.(Deepdock) v Gweinidogion Cymru* [2007] EWHC 3347 (admin); David Gardner, 'Public Law Challenges in Wales: The Past and the Present' [2013] PL 1; Sarah Nason a Maurice Sunkin, 'The Regionalisation of Judicial Review: Constitutional Authority, Access to Justice and Specialisation of Legal Services in Public Law' [2013] 76 MLR 223.

¹²⁷ Northern Ireland Consultative Responses 2013 (n 69) [4.60]-[4.61].

¹²⁸ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.40].

¹²⁹ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13* (Mawrth 2013) 7.

¹³⁰ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.37].

dyfarniad.¹³¹ Mae Tribiwnlys Prisio Cymru eisoes wedi tanlinellu'r problemau hynny yng Nghymru gan fod ceisiadau yn aml yn cael eu gwneud heb sail gadarn sy'n gwastraffu amser aelodau'r tribiwnlys.¹³² Felly, er bod adolygiadau mewnol yn ffordd o gadw apeliadau o fewn y tribiwnlysoedd Cymreig mae'r llwyth gwaith ychwanegol yn golygu nad ydynt bob tro yn gyfaddawd effeithiol.

Felly, mater tymor hir yw cysoni a datblygu cydlyniant ar gyfer apeliadau o'r tribiwnlysoedd Cymreig.¹³³ Nid oes opsiwn delfrydol ar y funud ac felly bydd angen ymateb i hynny wrth i'r system ddatblygu.

5. Rheoliadau

Er eu bod yn rhan dechnegol o'r system dribiwnlysoedd mae pwysigrwydd sylfaenol i reoliadau tribiwnlysoedd. Fel noda Jacobs, os gall yr adran lywodraethol wneud rheoliadau ar gyfer y tribiwnlys mae modd iddynt wneud hynny mewn modd sy'n ffafrio'r llywodraeth ac felly mae cael rheoliadau sy'n caniatáu'r tribiwnlys weithredu yn annibynnol a diduedd yn hanfodol.¹³⁴ Mae Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 yn sefydlu Pwyllgor Gweithdrefnau Tribiwnlysoedd penodol ar gyfer y pwrpas hwn.

Ar hyn o bryd mae cymysgedd ac amrywiaeth sylweddol rhwng gweithdrefnau'r tribiwnlysoedd Cymreig. Daw hyn yn sgil datblygiadau hanesyddol ac yn sgil pwy sy'n gyfrifol am lunio'r rheoliadau. Er enghraifft, mae rhai rheoliadau megis Rheoliadau Pwyllgorau Asesu Rhenti (Cymru a Lloegr) 1971 sydd wedi troi i fod yn rheoliadau Cymru'n unig yng ngwaddol trosglwyddo'r Pwyllgorau cyfatebol yn Lloegr i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf. Ar y llaw arall, mae Rheoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig 2012 yn rheoliadau Cymreig. Yn sgil hynny, mae anghysondebau rhwng rheoliadau'r tribiwnlysoedd ac awgrymir bod hynny'n peri rhwystr i greu system gydlynol o dribiwnlysoedd.

5.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Roedd Llywodraeth yr Alban yn bryderus ynglŷn â'r drefn o wneud rheoliadau ac yn cydnabod nad y llywodraeth ddylai fod yn gyfrifol am hynny gan ei fod yn tanseilio

¹³¹ Northern Ireland Consultative Responses 2013 (n 69) [4.56].

¹³² Valuation Tribunal for Wales, *Annual Report 2013/14* (2014) [8.4].

¹³³ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) 8.

¹³⁴ Edward Jacobs, *Tribunal Practice and Procedure* (3ydd Arg, LAG 2014) [1.103].

annibyniaeth y tribiwnlysoedd.¹³⁵ Yn y gorffennol, ‘grwpiau ymgynghori ad hoc’ oedd wedi bod yn llunio’r rheoliadau ond roedd y llywodraeth yn awyddus i ffurfioli’r trefniant hwnnw.¹³⁶ Felly, argymhellwyd sefydlu corff newydd i ymgymryd â’r gwaith hwnnw a fyddai ag amcanion statudol i arwain ei waith. Yn y diwedd, trosglwyddwyd y cyfrifoldeb i Gyngor Cyfiawnder Sifil yr Alban sydd eisoes yn gwneud rheolau ar gyfer y llysoedd.¹³⁷

Defnyddiodd ymchwil Gogledd Iwerddon reolau gweithdrefnol siambrau’r Tribiwnlys Haen-gyntaf ac Uwch Dribiwnlys Prydain fel ysbrydoliaeth i argymhell y dylai rheoliadau gynnwys ‘amcanion gor-redol’ i gynnal achosion yn gyfiawn a theg.¹³⁸ Byddai hynny’n cadw natur arbenigol ac anffurfiol tribiwnlysoedd ac yn amlygu’r gwahaniaeth rhwng y tribiwnlysoedd a’r llysoedd.¹³⁹ Fodd bynnag, roedd angen cadw cydbwysedd rhwng safoni rheoliadau a chadw arbenigedd awdurdodaethau unigol o fewn y system dribiwnlysoedd.¹⁴⁰ Yn ogystal, awgrymwyd bod cyfle i gyflwyno mwy o hyblygrwydd yn y gwrandawiriadau drwy ddefnyddio offer fideo gynhadledd neu i wneud penderfyniadau ar bapur a drwy ddulliau amgen o ddatrys anghydfod.¹⁴¹ Roedd hefyd yn bwysig bod unrhyw ddiwygiadau i’r rheoliadau yn cael eu gwneud gan gorff annibynnol.¹⁴²

5.2 Cysoni Rheoliadau yng Nghymru

Gellir gweld enghreifftiau ble mae rhywfaint o gysoni rhwng tribiwnlysoedd Cymreig eisoes ar waith ac mae rhai meysydd o fewn y tribiwnlysoedd presennol ble byddai cysoni rheoliadau yn broses amlwg ac effeithlon. Mae hynny’n dangos bod Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o’r diffygion yn y cyd-destun hwn ac wedi cymryd rhai camau i geisio’i leddfu drwy bwysleisio elfennau o gyfiawnder a chydweithio.

Er enghraifft, mae rheoliad 6 o’r Rheoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig

¹³⁵ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) 24.

¹³⁶ *ibid* 24.

¹³⁷ Scottish Civil Justice Council, *Annual Report 2013/14* (Mai 2014) 8.

¹³⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 12-13; Er enghraifft, The Tribunal Procedure (First-Tier Tribunal)(General Regulatory Chamber) Rules 2009, SI 2009/1976; Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.43].

¹³⁹ Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [4.6].

¹⁴⁰ *ibid* [4.6].

¹⁴¹ Northern Ireland Discussion Paper Responses 2012 (n 111) [3.28]; Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [4.16].

¹⁴² Northern Ireland Discussion Paper Responses 2012 (n 111) [3.24]-[3.25]; Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.77].

Cymru 2012 yn nodi ‘amcanion gor-redol’¹⁴³ ar gyfer y tribiwnlys hwnnw ac mae hynny’n gosod cyd-destun ar gyfer ymddygiad y tribiwnlys a’r partïon yn gyffredinol.

Mae'r Rheoliadau newydd yn cyflwyno amcan a rhwymedigaeth bennaf y Tribiwnlys i gydweithredu, sef ymdrin ag achosion yn deg ac yn gyfiawn. Mae'r rhain yn nodi y bydd y Tribiwnlys yn disgwyl i rieni, cynrychiolwyr, swyddogion Awdurdodau Lleol a chyrff cyfrifol helpu i hyrwyddo'r amcan pennaf drwy gydweithredu â'i gilydd a'r Tribiwnlys at ddibenion datblygu'r apêl neu'r hawliad.¹⁴⁴

Yn ôl Jacobs, mae gosod amcanion gor-redol a dyletswydd i gydweithio â'r tribiwnlys yn ddau gysyniad creiddiol i gyfiawnder gweithdrefnol.¹⁴⁵ Mae amcanion gor-redol yn ‘dyrchafu’ rheolau i gydnabod dyletswydd gyffredinol y tribiwnlys i ymdrin ag achosion yn deg a chyfiawn.¹⁴⁶ Yn ogystal, drwy osod dyletswydd i gydweithio â'r tribiwnlys mae hynny’n gwneud y partion yn ‘bartneriaid’ ar gyfer cynnal achos effeithlon.¹⁴⁷ Mae hynny’n atsain cysyniad Martin Shapiro o sicrhau bod yna gysyniad rhwng y partion a chydabyddiaeth o annibyniaeth y corff barnwrol.

Felly, mae Rheoliadau TAAAC yn gam pwysig ymlaen i Lywodraeth Cymru er bod y tribiwnlys ei hun yn cydnabod fod y gwaith hwn wedi bod yn fwy cymhleth na'r disgwyl ac ymddengys bod gwaith wedi bod ar Reoliadau 2012 ers o leiaf 2009.¹⁴⁸

Er bod Rheolau Tribiwnlys y Gymraeg yn unigryw i raddau helaeth o ran ei awdurdodaeth mae Llywydd y Tribiwnlys wedi cymryd ysbrydoliaeth o Reoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru yn benodol.¹⁴⁹

Fodd bynnag, mae tribiwnlysoedd yn rhannu'r nod o benderfynu achosion yn deg ac yn gyfiawn ac mae'r elfennau sylfaenol o'u gweithdrefnau'n debyg iawn i'w gilydd. Mae'r Rheolau'n seiliedig, felly, ar brif nodweddion y rheolau tribiwnlys diweddaraf i gael eu mabwysiadu gan dribiwnlys Cymreig sy'n cael eu cynnwys yn Rheoliadau Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru 2012...Addaswyd y rheolau hynny'n helaeth er mwyn ateb gofynion Tribiwnlys

¹⁴³ Mae anghysondeb yn y cyfieithiad o ‘overriding objective’ rhwng y rheoliadau Cymreig. Defnyddir ‘amcan gor-redol’ yn y Rheoliadau TAAAC ond ‘amcan pennaf’ yn Adroddiad Blynyddol TAAAC. Hefyd, defnyddir ‘prif amcan’ mewn Rheoliadau eraill fel Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012.

¹⁴⁴ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2011/12* (Mawrth 2013) 5.

¹⁴⁵ Jacobs 2014 (n 134) [3.22].

¹⁴⁶ *ibid* [3.23].

¹⁴⁷ *ibid* [3.25].

¹⁴⁸ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2009/10* (Mawrth 2010) 4.

¹⁴⁹ Llywodraeth Cymru, *Rheolau Tribiwnlys y Gymraeg* (WG23915, 24 Tachwedd 2014) 5-6.

y Gymraeg.¹⁵⁰

Yn sgil hynny, mae yna ryw fath o fodel Cymreig mae modd ei ddilyn wrth baratoi Rheoliadau a Rheolau tribiwnlysoedd ac felly mae hynny'n cyflwyno elfen o gysoni'r system yng Nghymru.

Nid oes gan bob tribiwnlys amcanion gor-redol fel y tribiwnlysoedd hynny. Er hynny, mae rhai modelau gwahanol y mae'r llywodraeth wedi eu defnyddio er mwyn cyfleu'r un egwyddorion. Er enghraifft, fel rhan o'r Cod Apelau Derbyn i Ysgolion mae'r Llywodraeth yn rhestru amcanion y broses apelio a'r egwyddorion sylfaenol sy'n rhan o hynny. Hynny yw, 'darparu fforwm annibynnol, diduedd ond anffurfiol i'r rhieni' fel bod modd sicrhau 'gwrandawriad teg'.¹⁵¹ Hefyd, ystyrir materion megis dilyn egwyddorion cyfiawnder naturiol, pwysu a mesur y dystiolaeth yn ofalus a gwrthrychol, rhoi sylw i ganllawiau perthnasol a 'darparu system sy'n glir, yn gyson ac mor rhwydd i'w deall ag y bo modd i bawb sy'n ymwneud â hi'.¹⁵² Mae'r Cod yn darparu canllawiau manwl ynglŷn â sut i barchu cyfiawnder naturiol fel rhan o'r gwrandawriad a'r broses a ddylid ei ddilyn.¹⁵³ Mewn ffordd mae gofynion gor-redol sylfaenol yn rhan o'r gwrandawriadau hyn ar sail y Cod Statudol ond nid yn y rheoliadau eu hunain ar y funud.

Mae hynny'n arwyddocaol wrth gymharu â chanllawiau cyfatebol ar gyfer y Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgolion ac Unedau Cyfeirio gan nad oes yr un pwyslais ar yr egwyddorion sylfaenol yn y canllawiau hynny.¹⁵⁴ Mae hynny'n amlygu'r datblygiad yn safbwynt y Llywodraeth am gyfrifoldeb ac arwyddocâd barnwrol paneli o'r fath rhwng 2012 a 2013.

Mae meysydd eraill ble byddai modd rhesymoli'r rheoliadau rhywfaint heb greu rheoliadau cyffredin ar gyfer pob tribiwnlys. Er enghraifft, gwelwyd yn y bennod ddiwethaf bod tri set o reoliadau yn rheoli awdurdodaethau gwahanol Dribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru. Mae Rheoliadau Gweithdrefnau a Ffioedd Tribiwnlys Eiddo Preswyl (Cymru) 2012 yn gosod amcanion gor-redol ar gyfer gweithdrefnau'r tribiwnlys ond nid yw hynny'n cael ei wneud gan Reoliadau Tribiwnlysoedd Prisio Lesddaliadau

¹⁵⁰ ibid 5-6.

¹⁵¹ Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derbyn (n 76) [1.9] .

¹⁵² ibid [1.9].

¹⁵³ ibid Pennod 5.

¹⁵⁴ Llywodraeth Cymru, *Gwahardd o Ysgolion ac Unedau Cyfeirio Disgyblion*, Canllawiau (Dogfen ganllaw rhif: 081/2012, WG13969, Dyddiad Cyhoeddi Medi 2012).

(Gweithdrefn)(Cymru) 2004 nac Rheoliadau Pwyllgorau Asesu Rhenti (Cymru a Lloegr) 1971. Mae hynny eto'n enghraifft o sut mae tirlun cyfiawnder Cymru wedi datblygu yn ddiweddar ond hefyd yn gyfle i gysoni rheoliadau o fewn un maes o leiaf. Mae'r ymchwil o Ogledd Iwerddon yn nodi manteision hynny o ran hyfforddi aelodau'r tribiwnlys hefyd gan y byddai'n gwneud y gwaith yn haws.¹⁵⁵

Gellir awgrymu hefyd y byddai modd rhesymoli rheoliadau Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru mewn ffordd gyson â Thribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru ac yn gychwyn ar resymoli'r awdurdodaethau hyn. Er hynny, gan mai'r Arglwydd Ganghellor sydd â'r grym i wneud rheoliadau i'r corff hwnnw mae anghysondeb cyfansoddiadol yn beryg o fod yn rhwystr. Mae Llywodraeth eisoes wedi galw am drosglwyddo'r grymoedd gweithredol hyn a gan fod y tribiwnlysoedd cyfatebol yn Lloegr wedi eu trosglwyddo i'r Tribiwnlys Haen-gyntaf mae'n anghyson bod yr Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol yn cadw grymoedd dros y tribiwnlys Cymreig yn unig.¹⁵⁶ Ymhellach i hynny, mae'n amharu ar allu sefydlu diffiniad rhesymegol o beth yw tribiwnlys Cymreig gan nad oes modd defnyddio diffiniad tebyg i'r un yng Ngorchymyn 2007, sy'n rhoi pwyslais ar allu Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau, tra bod yr anghysondebau hyn yn parhau.

Awgrymir bod cysoni Rheoliadau yn un ffordd o hybu 'system' dribiwnlysoedd boed strwythur newydd neu beidio. Felly, mae hynny'n rhywbeth y gall Llywodraeth Cymru wneud yn y tymor byr ac wrth i'r angen i ddiwygio Rheoliadau unigol godi. Fodd bynnag, un diffyg o bwys ar gyfer datblygu'r system dribiwnlysoedd, ac ar gyfer datblygu'r system gyfreithiol Gymreig yn ehangach, yw nad oes gan Gymru gorff annibynnol i ymgymryd â'r gwaith hwn. Mae hynny'n golygu mai datblygiadau gweinyddol a darniog sydd wedi bod hyd yn hyn. Er bod hynny'n dangos cam yn y cyfeiriad cywir ers 2012 yn arbennig byddai unrhyw ymgais i ehangu'r system gyfreithiol Gymreig yn cael ei gyfyngu gan ddiffyg corff pennu rheolau a rheoliadau annibynnol. Mae hynny'n gosod her a chyfle i ddatblygu panel o'r fath ar gyfer y dyfodol. Er enghraifft, os byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu ad-drefnu rhai awdurdodaethau byddai hynny'n gyfle i arbofi gyda phanel annibynnol er mwyn hybu profiad a gosod cynsail bellach ar gyfer creu rheoliadau tribiwnlysoedd yn y dyfodol.

¹⁵⁵ Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [4.5].

¹⁵⁶ Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru*, Papur Tystiolaeth (WG17658, 18 Chwefror 2013) [21].

Byddai modd i'r panel hwnnw ymgymryd â gosod rheoliadau a rheolau ar gyfer mwy o sefydliadau wrth i'r system gyfreithiol Gymreig ehangu. Yn ogystal, byddai mwy o gyfiawnhad dros drosglwyddo grymoedd yr Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol am rhai rheoliadau tribiwnlysoedd Cymreig petai modd trosglwyddo hynny gyda'r sicrwydd bod corff annibynnol ar gael i wneud y gwaith hwnnw.

6. Penodiadau

Mae sefydlu proses benodi briodol yn hanfodol ar gyfer sefydlu system ddiuedd ac annibynnol fel y gwelwyd yn achos *R (Barclay) v Secretary of State for Justice and Lord Chancellor and Others*.¹⁵⁷ Fodd bynnag, mae'r prosesau anghyson ac amrywiol yng Nghymru ar gyfer gwneud hynny yn arwain at amheuaeth ynglŷn ag os oes gan Gymru broses addas.

Caiff rhai aelodau eu penodi gan Weinidogion Cymru yn uniongyrchol, caiff eraill eu penodi gan yr Arglwydd Ganghellor, a bydd eraill yn cael eu penodi gan awdurdodau lleol. Mae yna amrywiaeth sylweddol yn y diogelwch i annibyniaeth y mae hynny'n ddarparu. Er enghraifft, caiff y swyddogaethau sy'n cael eu penodi gan yr Arglwydd Ganghellor eu gwneud drwy'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol.¹⁵⁸ Fodd bynnag, nid oes proses o'r fath ar gyfer y rhai sy'n cael eu penodi gan Lywodraeth Cymru ac yn sicr nid gan y rhai a benodir gan awdurdodau lleol. Mae hynny'n her ar gyfer sefydlu system gydlynol yn y cyd-destun hwn.

Un sydd o bryder arbennig yw Tribiwnlys Prisio Cymru ble mae awdurdodau lleol yn cael lle blaenllaw yn y broses benodi. Hefyd, caiff y llywydd ei phenodi drwy etholiad rhwng yr aelodau eraill ac felly nid oes proses diduedd o benodi aelodau na llywydd y tribiwnlys hwn. Amlygwyd y broblem hon fel rhan o Adolygiad Rolph ar Dribiwnlys Prisio Cymru yn 2007:

In particular, the prominence of local authorities in helping generate candidates and, more importantly, their role in selecting new members, does not look appropriate... This is most definitely not to imply that members have acted in any way inappropriately, but this is an area where perceptions as well as realities are of real importance.¹⁵⁹

¹⁵⁷ [2013] EWHC 1183 (Admin), [2014] 1 W.L.R. 415.

¹⁵⁸ Constitutional Reform Act 2005, Atodlen 14 Rhan 3. Oni bai am Lywydd Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru sydd ddim wedi'i rhestru yn Atodlen 14.

¹⁵⁹ Martin Rolph, *Review of Valuation Tribunals in Wales* (March 2007) [4.10].

Felly, mae sefydlu proses annibynnol a diduedd o benodi aelodau ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig yn hanfodol yn y tymor byr ac ar gyfer ystyried ehangu'r system gyfreithiol Gymreig yn y dyfodol.

6.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Mae mantais gan yr Alban a Gogledd Iwerddon gan fod Bwrdd Penodiadau Barnwrol a Chomisiwn Penodiadau Barnwrol penodol eisoes yn bodoli o fewn y ddwy awdurdodaeth. Golyga hynny bod gan y ddau strwythur annibynnol ar gyfer cynghori'r Gweinidogion ynglŷn â phenodi aelodau i'r tribiwnlysoedd.¹⁶⁰ Er enghraifft, yn statudol, cyfrifoldeb Gweinidogion yr Alban yw penodiadau i'r tribiwnlysoedd i gyd ond mae Deddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014 yn gwneud diwygiadau sy'n ymestyn cyfrifoldeb Bwrdd Penodiadau Barnwrol yr Alban i gynghori'r Gweinidogion ynglŷn â phenodiadau i'r tribiwnlysoedd hefyd.¹⁶¹

6.2 Gwella'r Broses Benodi yng Nghymru

Nododd yr Arglwydd Ustus Pill yn 2009 bod angen cydnabyddiaeth wirioneddol i hunaniaeth Gymreig wrth benodi barnwyr drwy gael comisiwn ar wahân neu panel arbennig o'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol presennol sy'n gyfarwydd â nodweddion Cymreig.¹⁶² Fel rhan o ymchwiliad Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r awdurdodaeth Gymreig nododd llawer o ymatebwyr bod lle i sefydlu Comisiwn Penodiadau Barnwrol ar wahân i Gymru.¹⁶³ Mae'r angen hwnnw yn fwy brys wrth ystyried penodiadau i'r tribiwnlysoedd.

Mae enghraifft gychwynnol o sut all proses Gymreig weithio i'w weld yn y trefniadau ar gyfer penodi llywydd ac aelodau cyfreithiol a lleyg ar gyfer Tribiwnlys y Gymraeg.¹⁶⁴ Mae'r gofynion ar gyfer gwneud y penodiadau hyn yn cael eu llunio'n benodol gan Atodlen 11 o'r Mesur. Caiff hyn hefyd ei reoli gan Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg (Penodi) 2013.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) [4.33].

¹⁶¹ Tribunals (Scotland) Act 2014 asp.10, Atodlen 9 Rhan 2 para.12; Judicial Appointments Board for Scotland, *Annual Report 2013/14* (SG/2014/120, 2014) 16.

¹⁶² Pill AU 2009 (n 21) 5.

¹⁶³ R.Gwynedd Parry, 'Tystiolaeth i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ14 [31]; Ei Anrhydedd y Barnwr Wyn Rees, 'Ymateb' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ17 [8].

¹⁶⁴ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 mccc.1 Atodlen 11, Rhan 1 a Rhan 2.

¹⁶⁵ Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg (Penodi) 2013 Rhif.3139 (Cy.312).

Mae'r broses hon wedi'i llunio i fod yn llawer mwy agored a thryloyw na chaniatáu i Weinidogion Cymru wneud y penodiadau yn uniongyrchol eu hunain gan fod annibyniaeth y tribiwnlys yn ystyriaeth sylfaenol. Er mwyn cyflawni hynny mae Atodlen 11 yn cyfeirio at adran 50 o Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 sy'n nodi beth sy'n gymwys fel profiad cyfreithiol ar gyfer penodiadau barnwrol. Mae hynny'n rhoi rhywfaint o gysondeb rhwng penodiad swydd farnwrol mewn tribiwnlys Cymreig a phenodiad cyffelyb mewn tribiwnlys Prydeinig. Mae'r Rheoliadau Penodi hefyd yn gosod egwyddorion sylfaenol ar gyfer penodiadau barnwrol. Er enghraifft, yn unol â Rheoliad 2 mae'n 'rhaid i Weinidogion Cymru benodi aelodau'r Tribiwnlys ar sail teilyngdod' ac sydd o gymeriad da. Hefyd, mae Rheoliad 3 yn nodi bod yn rhaid i Weinidogion Cymru 'roi sylw i'r angen i gynnal' annibyniaeth y tribiwnlys a rheolaeth y gyfraith. Mae gosod y dyletswyddau hyn yn gam arwyddocaol iawn.

Rhodddwyd hynny ar waith i gychwyn drwy'r trefniadau ar gyfer penodi'r Llywydd. Cyhoeddwyd yng Nghynhadledd Cymru'r Gyfraith 2012 y byddai Comisiwn Penodiadau Barnwrol yn gweithio â Llywodraeth Cymru wrth ymgymryd â'r gwaith hwn.¹⁶⁶ Fodd bynnag, nid oedd gan y Comisiwn swyddogaeth mor flaenllaw ag yr awgrymwyd yn 2012 yn y trefniadau terfynol er bod polisi ar gyfer penodiadau i Dribiwnlys y Gymraeg yn nodi y caiff pob swydd eu hysbysebu drwy wefan Llywodraeth Cymru a gwefan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol.¹⁶⁷

Byddai'r panel benodi ei hun yn cynnwys uwch farnwr Cymreig, drwy enwebiad yr Arglwydd Brif Ustus, aelod o'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol ac asesydd annibynnol.¹⁶⁸ Yn sgil penodi Llywydd bydd y Llywydd yn cymryd lle'r uwch farnwr Cymreig ar gyfer penodi aelodau eraill Tribiwnlys y Gymraeg.¹⁶⁹ Ar ôl i'r panel ddewis ymgeisydd ar gyfer swydd y Llywydd mae angen ymgynghori â'r Arglwydd Brif Ustus, Cadeirydd Pwyllgor Cymru Cyngor y Barnwyr a chyn-lywyddion y Tribiwnlys pan fydd hynny'n bosib.¹⁷⁰ Yna caiff argymhelliad y panel ei gyflwyno i Weinidogion

¹⁶⁶ Christopher Stephens a Noel Lloyd, 'Y Comisiwn Apwyntiadau Barnwrol a Chymru' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Llandudno 2012).

¹⁶⁷ Llywodraeth Cymru, *Penodi Llywydd ac aelodau eraill Tribiwnlys y Gymraeg: Datganiad o'r Polisi a'r Weithdrefn Benodi* (Fersiwn 1(10.12.13)) [4.1.1].

¹⁶⁸ *ibid* [4.3.1].

¹⁶⁹ *ibid* [4.3.2].

¹⁷⁰ *ibid* [4.6.2].

Cymru fydd yn cymeradwyo neu'n gwrthod yr argymhelliad.¹⁷¹

Er nad y Comisiwn Penodiadau Barnwrol sy'n gwneud y penodiad yn uniongyrchol mae hyn yn ddatblygiad arwyddocaol yn ymgais Llywodraeth Cymru i gyflwyno elfen o annibyniaeth rhyngddynt a'r tribiwnlys wrth weithredu'r cyfrifoldeb dros benodi.¹⁷² Mae cynnwys uwch farnwyr Cymreig a'r Arglwydd Brif Ustus yn y trefniadau hyn hefyd yn arwyddocaol gan ei fod yn agor y drws ar gyfer rhywfaint o arweiniad barnwrol o statws uchel ar gyfer tribiwnlysoedd Cymreig.

Yn ogystal, caiff hysbysiadau ynglŷn â swyddi i dribiwnlysoedd Cymreig eu gwneud ar wefan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol. Gan fod Cymru a Lloegr yn ffurfiol yn rhan o un awdurdodaeth yna nid oes problem i ymgeiswyr o Loegr ymgeisio am swyddi yng Nghymru ac mae hynny'n ymestyn y nifer o bobl all ymgeisio am swyddi fel aelodau tribiwnlysoedd Cymreig.

Amlygodd Llywodraeth Cymru ei ddyhead i Gomisiwn Silk i drosglwyddo mwy o rymoedd gweithredol sydd wedi eu cadw'n ôl dros y tribiwnlysoedd.¹⁷³ Os yw hynny'n cynnwys penodiadau mae angen dangos bod modd i Lywodraeth Cymru ymgymryd â'r dasg honno mewn ffordd annibynnol. Mae'n anhebygol iawn y bydd llywyddion y tribiwnlysoedd sy'n cael eu penodi drwy'r Arglwydd Ganghellor a'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol yn fodlon bod y cyfrifoldeb hwnnw yn cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru heb fod strwythur annibynnol, ac o bosib cysylltiad uniongyrchol â'r Comisiwn, mewn lle.¹⁷⁴ Byddai unrhyw drefniant arall yn israddio annibyniaeth a phwysigrwydd y penodiad. Yn ogystal, drwy sefydlu proses annibynnol ac effeithiol i Gymru bydd modd ehangu hynny wrth adeiladu'r system gyfreithiol Gymreig ymhellach.

7. Arweiniad Barnwrol

Mae arweiniad barnwrol ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig yn cael ei ddarparu gan lywyddion unigol pob tribiwnlys, neu gan yr awdurdod lleol neu reolwyr ar gyfer y tribiwnlysoedd llai. Felly, mae ganddynt gyfrifoldebau ar wahân dros hyfforddiant, arfarnu a disgyblu aelodau. Y gwendid gyda'r system hwn ar y funud yw nad oes

¹⁷¹ *ibid* [4.7].

¹⁷² *ibid*; Senior President of Tribunals 2015 (n 10) 93.

¹⁷³ Llywodraeth Cymru Tystiolaeth i Gomisiwn Silk 2013 (n 156) [21].

¹⁷⁴ Awgrymwyd hynny gan gynrychiolwyr yng Ngweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

cysondeb rhwng y gwahanol driwlynlysoedd ac mae hynny'n rhwystro datblygu'r triwlynlysoedd Cymreig i fod yn strwythur mwy cydlynol.

Mae hyn hefyd yn codi'r broblem o annibyniaeth farnwrol yng Nghymru. Nodwyd gan David Williams bod barnwriaeth Gymreig eisoes yn bodoli yn y triwlynlysoedd Cymreig ac felly ni fyddai arweiniad ac annibyniaeth farnwrol yng Nghymru yn broblem newydd os byddai Cymru yn cydnabod bod awdurdodaeth fwy ffurfiol.¹⁷⁵ Pwysleisiwyd hynny gan Elisabeth Arfon Jones yn ogystal gan gyfeirio bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gydnabod pwysigrwydd annibyniaeth farnwrol yng nghyd-destun argymhelliad Cyngor Ewrop.

The WG will need to be careful that it is not out of line with other parts of the UK, including the islands on this issue. Not only is the reality of judicial independence the cornerstone of a properly functioning democracy, so also it is imperative that it must be perceived as such. The WG needs to take steps to distance the judiciary from the danger of ministerial and departmental interference or influence.¹⁷⁶

7.1 Ymateb yr Alban a Gogledd Iwerddon

Mantais yr Alban yn y cyd-destun hwn oedd bod strwythur a hierarchaeth o farnwyr eisoes yn bodoli o fewn awdurdodaeth Albanaidd. Felly, roedd modd gosod y triwlynlysoedd Albanaidd o dan oruchwyliaeth Arglwydd Lywydd Llys y Sesiwn.¹⁷⁷ Yn fwy uniongyrchol, byddai Llywydd Tribiwnlysoedd yr Alban yn gallu goruchwyllo'r system driwlynlysoedd yn fwy penodol fel dirprwy i'r Arglwydd Lywydd.¹⁷⁸ Yn sgil hynny, mae aelodau'r triwlynlys yn cael cydnabyddiaeth statudol fel barnwyr a diogelwch drwy Ddeddf y Barnwyr a Llysoedd (Yr Alban) 2008.¹⁷⁹

Yn yr un modd, yng Ngogledd Iwerddon, roedd modd argymhell gosod cyfrifoldeb dros y triwlynlysoedd i Arglwydd Brif Ustus Gogledd Iwerddon.¹⁸⁰ Roedd gan Yr Arglwydd Brif Ustus eisoes rai cyfrifoldebau o ran penodi rhai aelodau triwlynlysoedd ac o ran ymchwilio i gwynion yn erbyn yr aelodau hynny drwy Ddeddf Cyfiawnder (Gogledd

¹⁷⁵ David Williams 2012 (n 121) [27].

¹⁷⁶ Elisabeth Arfon Jones, 'The Tribunal System in Wales: Map and Update on Jurisdictions' (Cynhadledd PLP, Ebrill 2012).

¹⁷⁷ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) [4.14].

¹⁷⁸ *ibid* [4.17], Tribunals (Scotland) Act a.4.

¹⁷⁹ Scottish Government Consultation 2012 (n 85) [4.28], 23, Fodd bynnag, roedd materion cyfansoddiadol o ran taliadau i farnwyr triwlynlysoedd dal yn peri problem o ran annibyniaeth y system yn yr Alban. Nid oedd modd ymuno gyda system taliadau'r llysoedd gan fod hwnnw'n fater oedd wedi'i gadw'n ol. Felly, hyd yn oed ble mae awdurdodaeth sefydlog mae datganoli yn parhau i achosi trafferthion yn sgil y rhaniad pwerau.

¹⁸⁰ Thompson 2011 (n 65) [38]; Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) 3, [3.11].

Iwerddon) 2002. Roedd cefnogaeth i ehangu'r trefniant hwnnw i fwy o aelodau er mwyn gwella'r annibyniaeth oddi wrth yr adrannau llywodraethol.¹⁸¹ Rhoddwyd hefyd ystyriaeth i sefydlu swydd Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd, yn debyg i Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, er mwyn cynorthwyo'r Arglwydd Brif Ustus.¹⁸²

7.2 Arweiniad Barnwrol yng Nghymru

Mae nifer o heriau ymarferol ac ariannol i lywyddion y tribiwnlysoedd Cymreig wrth ymgymryd â'i gwaith. Yn arbennig, nid yw strwythur amrywiol a darniog a'r berthynas anghyson rhyngddynt yn gymorth. Fel y gwelwyd yn y bennod flaenorol, mae pob tribiwnlys wedi ceisio sefydlu systemau ar gyfer arfarnu aelodau ac ymdrin â chwynion eu hunain ac felly mae datblygiad hynny'n anghyson rhwng tribiwnlysoedd.

Mae cynigion wedi bod er mwyn ceisio gwella'r cydweithio rhwng tribiwnlysoedd gwahanol. Er enghraifft, mae Grŵp Cyswllt Tribiwnlysoedd Cymreig yn bodoli.¹⁸³

Concerning training and appraisal, this issue has been taken up by the Welsh Tribunals Contact Group. The group is chaired by Judge Elisabeth Arfon Jones, and has a varied membership, including representatives from the administration and judiciary of both devolved and non-devolved tribunals operating in Wales.¹⁸⁴

Croesawyd hyn fel datblygiad yn y cyfeiriad cywir.¹⁸⁵ Er hynny, yn fwy diweddar nid oes prawf bod llawer o gysondeb yn ei aelodaeth nac yn eu cyfarfodydd. Er enghraifft, nid yw'n cynnwys llywyddion holl dribiwnlysoedd Cymreig ac awgrymodd rhai cyfranogwyr i'r Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru ym Mangor nad oedd y Grŵp wedi cyfarfod ers peth amser.¹⁸⁶ Mae hynny'n colli cyfle i dribiwnlysoedd Cymreig weithio'n well gyda'i gilydd a hefyd i gymryd mantais o unrhyw gynigion gan dribiwnlysoedd Prydeinig a'r GLITEM. Byddai hefyd yn fodd o adeiladu hunaniaeth a diwylliant o fod yn rhan o 'system' o dribiwnlysoedd Cymreig yn hytrach na thribiwnlysoedd unigol yn gweithio ar wahân.

¹⁸¹ Northern Ireland Discussion Paper Responses 2012 (n 111) [3.44].

¹⁸² Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [5.30].

¹⁸³ Elisabeth Arfon Jones 2012 (n 176); Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2010/11* (Chwefror 2011) 66; Special Educational Needs Tribunal for Wales, *Annual Report 2010/11* (Tachwedd 2011) 6-7.

¹⁸⁴ Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Annual Report 2010/2011* (2011) [26].

¹⁸⁵ *ibid* [27].

¹⁸⁶ Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Bangor, 13 Chwefror 2015).

Ymhellach i'r camau cychwynol hynny, byddai sefydlu Uwch Lywydd y Tribiwnlysoedd Cymreig, fel yr awgrymwyd uchod, yn rhoi'r cyfle i gyflwyno llawer mwy o gysondeb ar gyfer pob tribiwnlys. Cafodd y swyddogaeth hon ei sefydlu yn yr Alban yn dilyn argymhelliad Pwyllgor Albanaidd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd. Rhestrwyd sawl swyddogaeth fyddai'n fuddiol i'r Uwch Lywydd weithredu yn adroddiad y Pwyllgor Albanaidd yn 2010.¹⁸⁷ Er enghraifft, cynnal a gwneud trefniadau ar gyfer arweiniad a lles aelodau, sicrhau bod hyfforddiant priodol ar gael i aelodau, ymchwilio i unrhyw gwynion yn erbyn aelodau, cadeirio Bwrdd Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yr Alban a bod yn gyswllt a chynrychioli'r tribiwnlysoedd i'r Llywodraeth a'r Senedd.¹⁸⁸

Byddai sefydlu swyddogaethau tebyg i Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd Cymreig yn datrys nifer o'r problemau o ran cydlyniant rhwng tribiwnlysoedd Cymreig sy'n bodoli ar y funud ac yn gyswllt â statws mwy ffurfiol na'r Grŵp Cyswllt.¹⁸⁹ Er enghraifft, byddai modd cael un system o arfarnu aelodau a fyddai'n gyson ar draws pob tribiwnlys. Byddai hefyd manteision o ran disgyblu aelodau tribiwnlysoedd a chynnig hyfforddiant cyson. Mae sefydlu'r prosesau hyn yn bwysig ar gyfer adeiladu'r system gyfreithiol Gymreig ymhellach ac i annog datganoli grymoedd pellach dros dribiwnlysoedd Cymreig presennol a rhai'r dyfodol.

Yn sgil hynny, byddai angen ail-ystyried swyddogaethau'r llywyddion presennol. Trafodwyd uchod y byddai'n fuddiol cadw siambrau arbenigol petai'r tribiwnlysoedd presennol yn cael eu had-drefnu ond byddai llawer o'r cyfrifoldebau sydd gan y llywyddion ar y funud yn cael eu trosglwyddo i'r Uwch Lywydd arfaethedig. Nodwyd y byddai hynny'n fater i'w ystyried yn yr Alban hefyd ond y byddai'r llywyddion yn parhau i gadw rhai o'u swyddogaethau.¹⁹⁰ Er enghraifft, byddai ganddynt gyfrifoldebau ar gyfer y siambr o dan eu rheolaeth megis gwneud cyfarwyddiadau, trefnu paneli ar gyfer gwrandawiadau ac yn gallu bod yn gymorth ymarferol wrth wneud penodiadau ac wrth drefnu hyfforddiant.¹⁹¹

¹⁸⁷ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.38].

¹⁸⁸ *ibid* [4.38].

¹⁸⁹ Er y byddai'n fuddiol cadw'r Grŵp Cyswllt Tribiwnlysoedd Cymreig fel grŵp ymgynghorol a fyddai'n arbennig o bwysig wrth gadw cyswllt gyda tribiwnlysoedd sydd heb eu datganoli.

¹⁹⁰ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.45].

¹⁹¹ *ibid* [4.45].

Mater arall sydd angen ei ystyried yw i bwy fyddai'r Uwch Lywydd yn atebol. Mae'r swyddi cyfatebol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon yn atebol i Arglwydd Lywydd Llys y Sesiwn a'r Arglwydd Brif Ustus yn yr awdurdodaethau hynny, sef y swydd farnwrol uchaf yn yr awdurdodaeth. Yn ogystal, nodwyd yn ymchwil yr Alban y byddai angen i'r person sy'n cael ei benodi yn Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd fod yn uwch farnwr sydd â statws digonol.¹⁹² Fodd bynnag, nid oes swydd sy'n uniongyrchol gyfatebol ar gyfer Cymru yn unig.

Mae'r ffaith bod Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr â swyddogaeth wrth benodi Llywydd Tribiwnlys y Gymraeg yn dangos bod yna barodrydd i ymgymryd â chyfrifoldebau sy'n unigryw i Gymru o dan y swydd honno.¹⁹³ Yn ogystal, petai'r Uwch Lywydd Cymreig yn uwch farnwr, megis un o'r Barnwyr Cyswllt neu Arlywyddol Cymreig, byddai eisoes yn dod o dan oruchwyliaeth yr Arglwydd Brif Ustus ac felly mae'n naturiol gwneud y cysylltiad hwnnw.

Hefyd, gan nad oes grymoedd deddfwriaethol gan y Cynulliad dros gyfiawnder mae'n anodd gosod annibyniaeth farnwrol ar sail statudol yng Nghymru ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig. Mae anghysondeb pellach yma gan fod diogelwch i annibyniaeth farnwrol i'r llywyddion a'r aelodau a benodir gan yr Arglwydd Ganghellor drwy adran 3 o'r Ddeddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005.¹⁹⁴ Fodd bynnag, nid yw'r sicrwydd hwnnw yn cael ei ymestyn i aelodau a llywyddion eraill tribiwnlysoedd Cymreig.

Yn benodol yng Nghymru, mae'r llywodraeth wedi rhoi ystyriaeth i hyn ac wedi cychwyn gwneud hynny i raddau wrth benodi Llywydd Tribiwnlys y Gymraeg. Yn unol â'r Rheoliadau hynny mae dyletswydd ar Weinidogion Cymru i roi sylw i'r angen i gynnal annibyniaeth y Tribiwnlys a rheolaeth y gyfraith.¹⁹⁵ Mae hynny'n sicr yn gam i'r cyfeiriad cywir ac yn dangos sut mae'r Llywodraeth yn defnyddio'r ddarpariaeth sydd o fewn ei rym er mwyn gosod egwyddorion sylfaenol ar gyfer gweinyddu cyfiawnder. Felly, petai Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd Cymreig yn cael ei sefydlu byddai angen

¹⁹² *ibid* [4.38].

¹⁹³ Arglwydd Thomoas PU 2014 (n 39) [32] 'I am Chief Justice of England and Chief Justice of Wales.'; Hefyd, byddai angen ystyried a fyddai'r Barnwyr Cyswllt ac Arlywyddol yn gallu cyfrannu at swyddogaethau dros y tribiwnlysoedd hefyd.

¹⁹⁴ Constitutional Reform Act 2005, Atodlen 14. Er enghraifft, llywydd Tribiwnlys Tir Amaeth Cymru a Llywydd ac aelodau'r Tribiwnlys Adolygiad Iechyd Meddwl Cymru.

¹⁹⁵ Rheoliadau Tribiwnlys y Gymraeg (Penodi) 2013, SI.2013/3139 (Cy.312).

sicrhau ei annibyniaeth yn statudol ond yr unig ffordd i wneud hynny, tu hwnt i Reoliadau, yw drwy ddiwygio Deddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005.

Yn y tymor byr byddai modd gwella'r cydlyniant ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig drwy gydweithio'n fwy effeithiol drwy'r Grŵp Cyswllt a drwy ddatblygiadau gweinyddol. Er enghraifft, gan fod sawl tribiwnlys eisoes yn rhannu gweinyddiaeth yn yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd mae modd cychwyn ar gysoni nifer o brosesau megis systemau arfarnu. Er hynny, mae'n fwy o her cael cydlyniant dros dribiwnlysoedd sydd tu allan i'r Uned.

Yn y tymor hir byddai Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd Cymreig yn gallu darparu annibyniaeth bellach ar gyfer materion megis arfarnu, disgyblu ac hyfforddiant. Byddai hynny'n cydlynu'r system yn well ac yn rhoi cyswllt a chynrychiolydd â statws uwch i hybu datblygiad y system dribiwnlysoedd Cymreig ac, o bosib, yn rhoi llais ar gyfer y system gyfiawnder Cymreig yn fwy cyffredinol.

8. Hyfforddiant

Mae lle pwysig i ystyried hyfforddiant i aelodau a llywyddion tribiwnlysoedd yn benodol yn ogystal ag ystyried darpariaeth hyfforddiant cyfreithiol yng Nghymru yn gyffredinol. Mae darparu hyfforddiant mewn awdurdodaeth fechan yn her i awdurdodaethau eraill y Deyrnas Unedig, megis Gogledd Iwerddon, ac felly nid yw'n her unigryw i Gymru.¹⁹⁶ Nododd Llywodraeth Gogledd Iwerddon bod hyfforddiant yn fodd o greu diwylliant unedig a lleddfu rhai o'r anghysondebau oedd rhwng tribiwnlysoedd unigol.¹⁹⁷ Fodd bynnag, mae datblygu hyfforddiant priodol ac arbenigol ar gyfer tribiwnlysoedd Cymreig yn heriol.¹⁹⁸

Mae modd edrych ar y math o hyfforddiant o ddau safbwynt. Yn gyntaf, hyfforddiant cyffredinol o ran crefft barnu ac, yn ail, hyfforddiant arbenigol am yr awdurdodaeth dan sylw.

¹⁹⁶ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 73.

¹⁹⁷ Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [5.38]; Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.12].

¹⁹⁸ Cymdeithas y Cyfreithwyr, 'Wales: Separate Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ21, [B.2]; Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd 9 Mawrth 2015).

Nododd McKeever a Thompson bod hyfforddiant crefft farnwrol yn bwysig er mwyn galluogi'r tribiwnlysoedd i roi cymorth i ddefnyddwyr.¹⁹⁹ Roedd hynny'n hynod o bwysig, yn ôl yr ymchwil o Ogledd Iwerddon, os nad oedd aelodau yn cael cyfle i eistedd yn gyson.²⁰⁰ Gyda nifer isel o wrandawiadau mewn rhai tribiwnlysoedd Cymreig mae hynny'n sicr yn risg yng Nghymru hefyd.²⁰¹

Yng Ngogledd Iwerddon mae cyfleodd i gydweithio â'r Coleg Astudiaethau Barnwrol Gogledd Iwerddon ac i gydweithio â chyrrff cyffelyb ym Mhrydain ac Iwerddon.²⁰² Nodwyd y byddai sefydlu corff hyfforddi ar wahân i dribiwnlysoedd yn gostus er y byddai'n fwy effeithiol o ran sicrhau gwahaniaeth rhwng llysoedd a thribiwnlysoedd.²⁰³ Mae'n arwyddocaol bod yr ymchwil yng Ngogledd Iwerddon yn barod iawn i argymhell cydweithio ar draws awdurdodaethau ble bod hynny'n bosib er mwyn gwneud y defnydd gorau o adnoddau.²⁰⁴

Mae tribiwnlysoedd Cymru yn wynebu'r un broblem. Fodd bynnag, yn amlwg, nid oes corff hyfforddi barnwrol Cymreig iddynt droi ato. Yn sgil hynny, mae trafodaethau wedi cael eu cynnal rhwng Llywodraeth Cymru a Choleg Barnwrol Cymru a Lloegr ar gyfer darparu hyfforddiant i'r tribiwnlysoedd Cymreig ond bod heriau ynglŷn â chyllido'r hyfforddiant hwnnw gan nad oes gan y Coleg Barnwrol gyfrifoldeb dros y Tribiwnlysoedd Cymreig.²⁰⁵ Ymddengys o'r drafodaeth yng Ngweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru yng Nghaerdydd bod y trafferthion hynny'n parhau.²⁰⁶

Wrth edrych ar hyfforddiant mwy arbenigol ar gyfer awdurdodaethau penodol mae'r cyfrifoldeb ar gyfer hyfforddi aelodau tribiwnlysoedd yn disgyn ar y llywyddion, neu awdurdodau lleol ble mae hynny'n berthnasol, ac felly mae anghysondebau ynglŷn â lefel yr hyfforddiant sydd ar gael. Gwelir bod amryw o'r tribiwnlysoedd o fewn yr Uned yn darparu cynadleddau hyfforddiant ar gyfer eu haelodau yn arbennig ble mae

¹⁹⁹ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 56.

²⁰⁰ *ibid* 56.

²⁰¹ Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

²⁰² McKeever & Thompson 2010 (n 84) 73.

²⁰³ Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [5.40].

²⁰⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 80-81.

²⁰⁵ Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2011/12* (Chwefror 2012) 57; Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derbyn (n 76) [8.3] Mae'r llywodraeth yn awgrymu'n uniongyrchol y byddai modd i'r Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru ddefnyddio gwasanaethau gan y Coleg Barnwrol ar gyfer aelodau a chlercod yn arbennig.

²⁰⁶ Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015).

cyfreithiau newydd yn cael eu cyflwyno i'w hawdurdodaeth.²⁰⁷ Ar y llaw arall, mae Tribiwnlys Priso Cymru yn defnyddio arbenigwyr ymgynghorol sy'n cydlynu hyfforddiant gyda Phwyllgor Hyfforddiant Cyngor Llywodraethol y Tribiwnlys.²⁰⁸ Yn y gorffennol mae Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru wedi cydweithio'n aml â'r tribiwnlysoedd cyfatebol yn Lloegr, yr Alban ac Iwerddon ar gyfer darparu hyfforddiant:

Bu hyn yn llwyddiannus iawn ac wedi arwain at ein Tribiwnlys yn gallu cael mynediad i rai o'r digwyddiadau hyfforddiant perthnasol a gynhaliwyd gan y Tribiwnlysoedd eraill. Mae hyn yn gost-effeithiol i Dribiwnlys bach fel ni. Mae profiadau rhai o'r Tribiwnlysoedd mwy hefyd wedi ein helpu wrth ystyried a yw rhai newidiadau yn ddefnyddiol neu beidio.²⁰⁹

Mae hefyd cyfleoedd weithiau i dribiwnlysoedd drefnu hyfforddiant gyda'i gilydd ac ar gyfer cyrff cysylltiedig o fewn meysydd perthnasol gan wneud defnydd gwell o adnoddau. Er enghraifft, mae cyfrifoldeb ar awdurdodau lleol i ddarparu hyfforddiant ar gyfer y Paneli Derbyniadau i Ysgolion.²¹⁰ Mae'r llywodraeth yn awgrymu y dylai'r awdurdodau ystyried cydlynu hyfforddiant cyn belled a bod modd i gynnwys cyrff perthnasol o fewn yr awdurdodaeth honno megis awdurdodau derbyn a chyrrff llywodraethol.²¹¹

Nododd rhai o'r ymatebwyr i'r ymgynghoriad yng Ngogledd Iwerddon eu bod yn awyddus i gadw hyfforddiant fel cyfrifoldebau'r tribiwnlysoedd unigol oherwydd y gwahaniaethau o ran arbenigedd.²¹² Fodd bynnag, mae hynny yn rhoi pwysau ar lywyddion unigol a chyllidebau tribiwnlysoedd yn arbennig wrth i'r gyfraith yng Nghymru ddatblygu ar wahân i'r gyfraith yn Lloegr.²¹³

Yn y tymor hir byddai modd i Fwrdd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig a'r Uwch Lywydd drefnu hyfforddiant ar gyfer y tribiwnlysoedd Cymreig. Byddai hynny'n cydlynu'r system ac yn rhoi cyfleoedd ar gyfer gwneud defnydd gwell o adnoddau. O ystyried y drafodaeth hon mae amryw o fodelau y byddai modd iddynt ddefnyddio, o roi cyfrifoldeb ar y llywyddion fel sy'n digwydd yn nawr hyd at drefnu hyfforddiant

²⁰⁷ Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, 'Adroddiad Blynnyddol 2013/14' (Gorffennaf 2014) 18

²⁰⁸ TPC Adroddiad Blynnyddol 2014 (n 132) [6.5].

²⁰⁹ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, 'Adroddiad Blynnyddol 2012/13' (Mawrth 2013) 9

²¹⁰ Llywodraeth Cymru, 'Y Cod Apelau Derbyn i Ysgolion' Cod Statudol (dogfen rhif: 007/2013, WG19670, Rhagfyr 2013) [8.1]

²¹¹ Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derbyn (n 76) [8.2].

²¹² Northern Ireland Consultation Response 2013 (n 69) [5.2].

²¹³ Gweithdy Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru (Caerdydd, 9 Mawrth 2015); TPC Adroddiad Blynnyddol 2014 (n 24) [12.1]-[12.3].

drwy ymgynghorwyr fel y gwneir gan Dribiwnlys Prisio Cymru. Awgrymir y gall ysgolion cyfraith Cymru gyfrannu mewn rhai meysydd arbenigol yn ogystal. Byddai hefyd gobaith sefydlu cytundeb mwy ffurfiol gyda'r Coleg Barnwrol er mwyn cymryd mantais o'r hyfforddiant hwnnw os yw'n berthnasol.

Yn y cyfamser, mae'n ymddangos bod cyfathrebu rhwng Llywodraeth Cymru a chyrrff perthnasol yn Lloegr ynglŷn â'r opsiynau sy'n bosib yn y cyd-destun hwn ond bod dim trefniadau pendant eto.²¹⁴ Nodwedd bwysig hyfforddiant yw ei fod yn rhywbeth sydd angen ei ddatrys yn y tymor byr ar gyfer tribiwnlysoedd Cymreig ond wrth i gyfreithiau Cymreig unigryw ddatblygu ymhellach mae darparu hyfforddiant priodol yn mynd i effeithio ar esblygiad system gyfreithiol Gymreig yn ehangach na'r tribiwnlysoedd yn unig. Felly, gall y tribiwnlysoedd fod yn faes ar gyfer arbrofi ac ehangu'r ddarpariaeth o hyfforddiant ymarferol Cymreig sydd ar gael.

9. Goruchwyliaeth

Yn y cyd-destun Cymreig mae'r goruchwyliaeth a gynigiwyd gan Bwyllgor Cymru'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wedi bod yn hanfodol. Heb gyhoeddi'r Adolygiad o'r Tribiwnlysoedd Cymreig yn 2010 ni fyddai'r datblygiadau sydd wedi bod i'r tribiwnlysoedd Cymreig wedi digwydd ac mae wedi gallu darparu cynllun effeithiol i Lywodraeth Cymru ddilyn.²¹⁵ Fodd bynnag, yn dilyn diddymiad y Cyngor, a gyda sefydlu Pwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru am gyfnod dros dro yn unig, mae angen ystyried sut ellir darparu goruchwyliaeth ddigonol ac annibynnol ar gyfer esblygiad y tribiwnlysoedd Cymreig ac esblygiad y system gyfreithiol yng Nghymru yn gyffredinol.

Mae'r tribiwnlysoedd eu hunain wedi nodi gwerth cael goruchwyliaeth i'r system dribiwnlysoedd. Er enghraifft, nododd y Mekanwaith Adolygiadau Annibynnol ar gyfer mabwysiadu a maethu bod adborth y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wedi bod yn fuddiol iawn er mwyn cynorthwyo'r paneli i 'ddysgu a datblygu'.²¹⁶ Yn arbennig, roedd y contract gwreiddiol â BAAF Cymru yn nodi bod yn rhaid i gynrychiolydd o'r Cyngor gael gwahoddiad i arsylwi pob gwrandauiad.²¹⁷ Yn ogystal, mae'r bwch ar ôl y Cyngor yn amlwg yn y Cod Apelau Derbyn i Ysgolion

²¹⁴ Senior President of Tribunals 2015 (n 10) 93.

²¹⁵ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Dribiwnlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010).

²¹⁶ IRM Cymru, *Adroddiad Trosolwg 2010-2013* (2013) 26.

²¹⁷ IRM Cymru, *Adroddiad Blynyddol Cyntaf* (2011) 1.

sy'n nodi bod arsylwi'r paneli yn 'rhan bwysig' o waith y Cyngor ac yn caniatáu 'cadw golwg gyffredinol ar apelau'.²¹⁸ Gwnaed sylw tebyg gan Dribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru:

Ystyriwn y byddai colli'r Pwyllgor Cymreig yn gam yn ôl i'r holl Dribiwnlysoedd datganoledig, yn enwedig wrth i'r tribiwnlysoedd datganoledig symud i mewn i Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Llywodraeth Cymru. Mae eu rôl ar yr adeg hon yn hollbwysig.²¹⁹

Ar y llaw arall, nid oedd corff goruchwyliol o gwbl yng Ngogledd Iwerddon.²²⁰ Yr unig oruchwyliaeth benodol oedd craffu ac archwilio cyllidebol gan yr adrannau llywodraethol oedd yn ariannu'r tribiwnlysoedd.²²¹ Nododd Llywodraeth Gogledd Iwerddon bod manteision i'r mathau hyn o oruchwyliaeth mewn cyfnod o gynildeb ariannol pan fyddai sefydlu corff o'r newydd yn gostus.²²² Er hynny, mae'n amlwg nid yw hynny'n cynnig strwythur goruchwyliol annibynnol nac, fel nodwyd gan McKeever a Thompson, yn rhoi cyfle i oruchwyllo'r maes yn gyffredinol.²²³ Mae Llywodraeth Gogledd Iwerddon wedi cynnig sefydlu corff goruchwyliol annibynnol ac anstatudol fel rhan o'i diwygiadau i'r tribiwnlysoedd.²²⁴ Mae hyn yn un maes ble mae Cymru rhywfaint ar y blaen i Ogledd Iwerddon.

Yn y tymor byr mae angen corff goruchwyliol i gadw golwg ar ddatblygiadau sydd eisoes ar y gweill gan Lywodraeth Cymru megis sefydlu Tribiwnlys y Gymraeg. Yn arbennig, yn sgil y diffyg sefydliadau annibynnol yn y system gyfreithiol Gymreig fel paneli pennu rheoliadau annibynnol neu gomisiwn penodi annibynnol mae cael goruchwyliaeth annibynnol yn hanfodol. Yn ogystal, yn y tymor hir petai rhai o'r diwygiadau sy'n cael eu hawgrymu yn y bennod hon yn cael eu gweithredu byddai angen goruchwyliaeth ar y datblygiadau hynny. Er y byddai Bwrdd y Gwasanaeth Tribiwnlysoedd yn gallu darparu mwy o oruchwyliaeth awgrymwyd yn yr Alban na fyddai hynny'n ddigonol er mwyn cael gwared â chorff goruchwyliol yn llwyr.²²⁵

Mae goruchwyliaeth hefyd yn gallu rhoi llais i safbwynt y defnyddwyr yn arbennig ble

²¹⁸ Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derbyn (n 76) 1.12].

²¹⁹ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2011/12* (Mawrth 2013) 6-7.

²²⁰ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 11, 61.

²²¹ *ibid* 11, 61.

²²² Northern Ireland Discussion Paper 2011 (n 23) [6.12].

²²³ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 11, 61.

²²⁴ Northern Ireland Consultative Document 2013 (n 5) [3.54].

²²⁵ AJTC Scottish Committee 2010 (n 13) [4.81].

maent yn cynrychioli eu hunain.²²⁶ Ar y funud caiff adborth gan ddefnyddwyr ei gasglu gan y tribiwnlysoedd yn unigol. Er enghraifft, mae nifer o'r tribiwnlysoedd yn darparu holiaduron i ddefnyddwyr ond mae canlyniadau hynny'n amrywiol ac yn anghyson.²²⁷ Mae Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru yn mynd gam ymhellach drwy gynnal Grwpiau Defnyddwyr sawl gwaith y flwyddyn mewn sawl rhan o Gymru er mwyn rhoi cyfle i gynrychiolwyr a defnyddwyr roi eu barn ynglŷn â gweithdrefnau'r tribiwnlys a'r maes polisi yn ehangach.²²⁸ Felly, mae enghreifftiau o arfer da gan y tribiwnlysoedd yn unigol yn y cyd-destun hwn ond bod hynny'n amrywiol.²²⁹

Byddai sefydlu strwythur tribiwnlysoedd newydd yn gyfle i gysoni'r profiad i ddefnyddwyr a monitro'r profiad hwnnw yn fwy cyson hefyd. Er enghraifft, gellir rhoi lle i gynrychiolydd defnyddwyr ar y Bwrdd Llywodraethol neu sefydlu is-bwyllgor defnyddwyr fel rhan o'r Bwrdd gan sicrhau bod lle uchel yn nhrafodaethau'r Gwasanaeth Tribiwnlysoedd i brofiad defnyddwyr. Yn dilyn hynny, byddai ad-drefnu strwythur y tribiwnlysoedd hefyd yn rhoi cyfle i roi cysondeb i ddefnyddwyr o wahanol dribiwnlysoedd gan gyflwyno un system o wybodaeth i ddefnyddwyr ac un system gwynion. Gall cysoni rheoliadau gwahanol dribiwnlysoedd yn y tymor byr fod yn gam tuag at wneud hynny hefyd.

Wrth reswm, mae rhanddeiliaid ehangach na'r Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol sydd â diddordeb yn y maes hwn. Er enghraifft, cyfeiriodd adroddiad Pwyllgor Cymru yn 2010 at yr angen i'r Cynulliad graffu'r system ymhellach ond nid yw hynny wedi digwydd i unrhyw raddau mewn gwirionedd.²³⁰ Cyflwynwyd deiseb gyhoeddus i'r Pwyllgor Deisebau yn 2014 yn gofyn am adolygiad llawn o Wasanaeth Tribiwnlys

²²⁶ McKeever & Thompson 2010 (n 84) 62; Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 69) [4.88], [5.29], [5.30].

²²⁷ IRM Cymru 2013 (n 216) 26, Mae'r Panel Adolygiadau Annibynnol yn casglu adborth ac holiaduron ar ddiwedd pob achos ac felly roedd modd iddynt ddangos bod boddhad uchel â'r gwasanaeth gan y paneli a bod y wybodaeth oedd yn cael ei ddarparu i'r ymgeiswyr yn ddefnyddiol a gwerthfawr. Ar y llaw arall, dosbarthodd Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru 92 ffurflen arolwg boddhad yn 2013/14 ond derbynwyd dim un yn ôl. Gweler TEPC Adroddiad Blynyddol 2014 (n 207) 17.

²²⁸ Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13* (Mawrth 2013) 33; Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, 'Cyfarfodydd Grwpiau Defnyddwyr' (Gwefan TAAAC) <<http://sentw.gov.uk/about/usergroupmeetings/?lang=cy>> cyrchwyd 16 Mawrth 2015.

²²⁹ Llywodraeth Cymru Cod Apelau Derbyn (n 76) [4.5], Mae'r Cod Apelau Derbyn i Ysgolion yn annog awdurdodau i baratoi arweiniad i apelwyr posib pan wrthodir eu cais gwreiddiol am le yn yr ysgol ac i wneud hynny yng nghyd-destun yr 'amgylchiadau lleol eu hunain'. Mae'r Cod ei hun yn ddefnyddiol ar gyfer gwneud hynny ac yn sail ar gyfer canllawiau pellach i ddefnyddwyr.

²³⁰ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 6) 4.

Prisio Cymru yn dilyn anghydfod personol gan y deisebydd.²³¹ Cafwyd ymateb gan Lywodraeth Cymru oedd yn cyfeirio at adolygiad 2010 a'r ffaith bod y Tribiwnlys Prisio yn gorff sydd wedi'i noddi.²³² Yn dilyn hynny, cafodd y ddeiseb ei chau gan y Pwyllgor yn sgil y ffaith bod Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru eisoes wedi ystyried yr anghydfod.²³³ Roedd y ddeiseb honno'n gwyn hynod o benodol ac felly ni roddwyd llawer o sylw iddi mewn gwirionedd. Er hynny, mae'n amlygu bod lle i'r Cynulliad ymchwilio i'r tribiwnlysoedd Cymreig ymhellach.

Yn ogystal, tra bydd cyfiawnder yn faes sydd heb ei ddatganoli mae'n anhebygol y bydd y Cynulliad yn gallu rhoi sylw sylweddol iddo. Fodd bynnag, drwy roi mwy o gyhoeddusrwydd ynglŷn ag arwyddocâd y tribiwnlysoedd Cymreig efallai y gall hynny dynnu sylw rhai Aelodau'r Cynulliad.

Cyn ei ddiddymiad roedd y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yn awyddus i osod sylfaen ar gyfer ymchwil bellach a sicrhau bod goruchwyliaeth yn parhau drwy ffynonellau amrywiol. Nodwyd y gall ymchwil academiaidd chwarae rhan yn hynny hefyd yn arbennig wrth asesu effaith datganoli ar gyfiawnder gweinyddol.²³⁴

Gwelir felly nad drwy Bwyllgor neu Gyngor yn unig y gellir cynnal goruchwyliaeth o ddatblygiad y tribiwnlysoedd Cymreig. Fodd bynnag, o ystyried y datblygiadau sydd eisoes ar waith yn y maes hwn a'r datblygiadau sylweddol sydd eu hangen byddai'n werthfawr cael Pwyllgor penodol fel canolbwynt ar gyfer goruchwyliaeth y tribiwnlysoedd. Byddai hynny'n hanfodol os fyddai Gwasanaeth Tribiwnlysoedd neu strwythur tribiwnlysoedd newydd yn cael ei greu.²³⁵ Gall Pwyllgor o'r fath hefyd ddarparu goruchwyliaeth i faterion eraill sy'n ymwneud â'r system gyfreithiol yng Nghymru hefyd yn y dyfodol. Mae hynny'n adlewyrchu barn Adroddiad Franks gan er bod gwahanol fathau o oruchwyliaeth yn ddefnyddiol nid yw ymchwiliadau tymor byr

²³¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Deisebau, *Cofnodion Cryno* (23 Medi 2014) [3.23], P-04-557 Y Gwasanaeth Tribiwnlys Prisio.

²³² Llywodraeth Cymru, 'Gohebiaeth Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes i'r Pwyllgor Deisebau' (1 Medi 2014) <<http://www.senedd.cynulliad.cymru/documents/s30314/01.09.14%20Gohebiaeth%20-%20Gweinidog%20Llywodraeth%20Leol%20a%20Busnes%20y%20Llywodraeth%20ir%20Cadeirydd.pdf>> cyrchwyd 27 Mawrth 2015.

²³³ Y Pwyllgor Deisebau, Crynodeb (n 231).

²³⁴ AJTC, *Future Oversight of Administrative Justice* (July 2013) [19]; Administrative Justice and Tribunals Council, *A Research Agenda for Administrative Justice* (Mawrth 2013) [74].

²³⁵ Gwelwyd rhesymeg debyg gan Grŵp Llywio Cyfiawnder Gweinyddol yr Alban, Scottish Consumer Council 2008 (n 3) [110]-[111].

yn gallu darparu'r oruchwyliaeth angenrheidiol.²³⁶

Rhaid cofio hefyd mai un cyfiawnhad dros ddiddymu'r Cyngor Prydeinig oedd y byddai'r Weinyddiaeth Gyfiawnder a GLITEM yn cynnal goruchwyliaeth ei hun.²³⁷ Fodd bynnag, nid oes dewis cyfatebol gan Gymru i wneud hynny gan nad oes Gweinyddiaeth Gyfiawnder Gymreig ac mae adnoddau'r Uned Gyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd yn fach. Yn ogystal, ni fyddai'n ddelfrydol bod yr Uned yn gorchwyllo ei hun.²³⁸ Yn sgil hynny, mae'n debygol bod lle i ehangu swyddogaeth y Pwyllgor yn hytrach na'i ddiddymu. Byddai hynny hefyd yn gyson â'r datblygiadau yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

Felly, pan ddaw cyllid y Weinyddiaeth Gyfiawnder ar gyfer Pwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd Cymru i ben dylai Llywodraeth Cymru fod yn meddwl yn ddwys am barhau'r Pwyllgor drwy gyllido'r Pwyllgor yn uniongyrchol.

10. Materion Cyfansoddiadol

Mae sawl problem gyfansoddiadol wedi amlygu eu hunain yn ystod yr ymchwil. Mae hynny'n cynnwys y natur anghyson o ddatganoli grymoedd gweithredol am faterion megis penodiadau sydd rhwng yr Arglwydd Ganghellor a Gweinidogion Cymru. Mae modd datrys llawer o'r rhain drwy ddiwygiadau gweinyddol neu weithredol, megis trosglwyddo grymoedd gweithredol yn llawn i Lywodraeth Cymru. Roedd hyn yn un o'r dadleuon o dystiolaeth Llywodraeth Cymru i Gomisiwn Silk:

Mae gan Weinidogion Cymru bwerau i benodi aelodau i wneud rheolau gweithdrefnol ar gyfer y triwlynlysoedd hyn, ond mae'r Ysgrifennydd Gwladol a'r Arglwydd Ganghellor yn cadw rhai o'r swyddogaethau sy'n weddill, sy'n ei gwneud yn anodd i Lywodraeth Cymru fabwysiadu unrhyw bolisiâu cyson neu gydlynol ar gyfer y triwlynlysoedd hyn. Gan fod y triwlynlysoedd hyn yn gweithredu yn y meysydd datganoledig gan fwyaf, ymddengys nad oes rheswm pam na ddylid rhoi cymhwysedd gweithredol llawn i Weinidogion Cymru mewn perthynas â nhw.²³⁹

²³⁶ Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218 1957) [127]; House of Commons, Public Administration Select Committee, *Future oversight of administrative justice: the proposed abolition of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Twenty First Report of Session 2010–12, March 2012, HC 1621) [45].

²³⁷ Ministry of Justice, *Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-2016* (Rhagfyr 2012) [33].

²³⁸ Gweler rhesymau tebyg yn erbyn diddymu CCGT: House of Commons, Public Administration Select Committee, *Future oversight of administrative justice: the proposed abolition of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Twenty First Report of Session 2010–12, March 2012, HC 1621) [45].

²³⁹ Llywodraeth Cymru, Tystiolaeth i Gomisiwn Silk 2013 (n 156) [21].

Byddai hynny'n gychwyn at gyrraedd nod y llywodraeth o greu system fwy cydlynol. Mae rhai o'r heriau ymarferol i hynny, megis sefydlu cyrff priodol ar gyfer penodi a creu rheolau, eisoes wedi eu trafod yn y bennod hon.

Yn ogystal, mae'r Llywodraeth wedi datgan diddordeb mewn creu deddfwriaeth sylfaenol er mwyn diwygio'r tribiwnlysoedd yng Nghymru.²⁴⁰ Byddai datblygu rhai o'r awgrymiadau a wnaed yn y bennod hon, megis sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig, angen deddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, yn sgil natur setliad datganoli presennol Cymru mae amheuaeth os oes gan y Cynulliad y grymoedd i wneud hynny.

10.1 Cymhwysedd Deddfwriaethol o dan Ran 4 ac Atodlen 7 Deddf Llywodraeth Cymru 2006

Mae'n aneglur os oes gan y Cynulliad rymoedd deddfwriaethol dros ddatblygu'r tribiwnlysoedd Cymreig ar y funud gan nad yw cyfiawnder yn faes ble mae cymhwysedd deddfwriaethol wedi ei ddatganoli. Er mwyn deddfu ar fater penodol mae angen dangos bod hynny o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad drwy fod yn gysylltiedig ag un o'r meysydd datganoledig o dan Ran 1 o Atodlen 7.²⁴¹ Ar y funud, nid yw Cyfiawnder, nag unrhyw derm cyffelyb, yn rhan o'r meysydd hynny o dan Atodlen 7 ond nid yw wedi ei eithrio'n uniongyrchol chwaith.

Wrth ystyried yr her i'r Bil Sector Amaethyddol (Cymru) yn y Goruchaf Lys gwelir bod ychydig o hyblygrwydd yn y dehongliad o Atodlen 7.²⁴² Yn yr achos hwnnw dyfarnwyd bod modd i'r Cynulliad sefydlu system ar gyfer rheoleiddio cyflogau amaethyddol yng Nghymru gan fod hynny'n gysylltiedig â'r maes amaeth er ei fod yn cyffwrdd ag elfennau o gyflogadwyedd, sydd ddim wedi'i ddatganoli, hefyd.²⁴³ Ar gyfer diffinio hynny mae angen edrych ar brif bwrpas y ddeddf arfaethedig yn unol â'r prawf a osodir gan adran 108(7) o Ddeddf 2006. Yn yr achos yma roedd y prif bwrpas yn gysylltiedig ag amaeth. Felly, er nad yw 'cyfiawnder' na 'gweinyddu cyfiawnder' yn feysydd sydd wedi eu datganoli mae awgrym yn y cynsail hwn bod hyblygrwydd ar gyfer deddfu ar y

²⁴⁰ Llywodraeth Cymru, Ymateb i Adroddiad Comisiwn Silk 2014 (n 1) [77].

²⁴¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006 adran 108.

²⁴² *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales* [2014] UKSC 43, [2014] 1 W.L.R. 2622.

²⁴³ *ibid* [67].

tribiwnlysoedd Cymreig os oes modd profi bod hynny'n ddigon cysylltiedig â'r meysydd pwnc datganoledig.²⁴⁴

Ar y llaw arall, yn yr achos mwyaf diweddar oedd yn herio'r Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru) dyfarnodd y Goruchaf Lys nad oes gan y Cynulliad gymhwysedd i ddarparu grym i hawlio costau meddygol yn ôl gan gwmnïau yswiriant drwy honni bod hynny'n gysylltiedig â'r maes Iechyd.²⁴⁵ Os edrychir yn fanylach ar yr achos yn erbyn y Bil Costau Meddygol Asbestos roedd y ffaith nad oedd gan y Cynulliad rymoedd cyffredinol i godi arian yn bwynt pwysig yn eu herbyn.²⁴⁶ Yn yr un modd, gan nad oes grymoedd cyffredinol dros gyfiawnder ni fyddai'n hawdd dadlau bod ad-drefnu'r system dribiwnlysoedd yn gysylltiedig â maes sydd wedi'i ddatganoli ar hyn o bryd.

Mae hynny'n gosod her o dan y setliad presennol gan y byddai'n anodd hawlio bod cydlynu'r system dribiwnlysoedd yn ddigon cysylltiedig ag unrhyw un o'r meysydd datganoledig gan mai ei bwrpas fyddai diwygio gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru. Er nad yw gweinyddu cyfiawnder wedi ei eithrio, a bod lle i ddadlau o blaid ymdriniaeth debyg i'r Bil Sector Amaeth, mae'r ffaith bod dim bwriad trosglwyddo grymoedd cyfiawnder o dan Ddeddf 2006 yn gwneud y ddadl honno yn fregus. O ganlyniad, byddai ymgais i ddiwygio'r system gyfiawnder, er bod hynny dros dribiwnlysoedd datganoledig, yn berygl o fod yn destun adolygiad gan y Goruchaf Lys o dan adran 112 o Ddeddf 2006 o leiaf.

10.2 Cymhwysedd Deddfwriaethol o dan Fodel Cadw Pwerau'n ôl

Un o brif argymhellion ail adroddiad Comisiwn Silk oedd argymell y dylai Cymru symud tuag at fodel datganoli o rymoedd wedi eu cadw'n ôl.²⁴⁷ Er bod y ddadl dros sefydlu awdurdodaeth Gymreig ffurfiol wedi tyfu yn sgil cynnydd yng nghrymoedd y Cynulliad ceir cydnabyddiaeth gan Silk nad yw symud i fodel ehangach o ddatganoli o reidrwydd yn golygu bod angen awdurdodaeth ar wahân.²⁴⁸ Dyma oedd barn

²⁴⁴ Elisabeth Jones, 'Beth yw'r Ots Gennym Ni am Eglurder? Cymhwysedd Deddfwriaethol y Cynulliad Nawr ac yn y Dyfodol' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru 2014) 5.

²⁴⁵ *Re Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill* [2015] UKSC 3, [2015] 2 W.L.R. 481.

²⁴⁶ *ibid* [17].

²⁴⁷ Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau deddfwriaethol i gryfhau Cymru* (Mawrth 2014) [4.9.1].

²⁴⁸ *ibid* [4.4.10].

Llywodraeth Cymru hefyd a dywedodd Theodore Huckle CF, y Cwnsler Cyffredinol, nad oedd cysylltiad rhwng newid y model ddatganoli a sefydlu awdurdodaeth ar wahân:

To put it another way, even if we are successful in persuading Silk to recommend the reservation model, that need not necessarily lead us down the route of arguing for a separate legal jurisdiction. The issue of a separate legal jurisdiction will remain to be argued on their own merits in this respect.²⁴⁹

Er nad oedd Comisiwn Silk yn credu y byddai ehangu grymoedd y Cynulliad yn arwain at awdurdodaeth ar wahân rhoddwyd ystyriaeth i pa agweddau o gyfiawnder y dylid cael eu cadw'n ôl. Nodwyd y byddai angen drafftio'r ddeddfwriaeth ac ystyried pa egwyddorion sylfaenol sydd angen eu cadw'n ôl neu eu datganoli yn ofalus.²⁵⁰

Byddai symud at fodel cadw pwerau yn ôl yn gyfle i ystyried yn ofalus y cyfiawnhad dros gadw yn ôl cysyniadau cyfraith sifil a throeddol sylfaenol... Mae'n debygol iawn y caiff y rhan fwyaf eu cadw yn ôl, o leiaf ar y dechrau, er y byddwn wedyn yn cynnig na ddylid cadw yn ôl agweddau ar drin troseddwr (er enghraifft).²⁵¹

Yn ddiweddar, cyhoeddodd Llywodraeth Prydain bod cynlluniau ar y gweill ar gyfer symud Cymru i fodel datganoli grymoedd wedi eu cadw'n ôl yn debyg i'r Alban.²⁵² Yn sgil hynny, cyflwynodd Llywodraeth Prydain fodel posib ar gyfer cyflawni hynny ym Mawrth 2015 o dan Gytundeb Dydd Gŵyl Ddewi.²⁵³ Yn rhan o'r cytundeb hwnnw amlinellwyd pecyn ar gyfer datganoli grymoedd pellach i'r Cynulliad a model arfaethedig o sut all grymoedd wedi eu cadw'n ôl edrych ar gyfer Cymru.²⁵⁴

O ran cyd-destun cyfiawnder sy'n berthnasol i'r ymchwil hwn mae model Gŵyl Ddewi yn nodi y byddai 'Cyfraith a Gweithdrefn Sifil' a 'Gweinyddu Cyfiawnder' yn faterion a fyddai'n cael eu cadw'n ôl.²⁵⁵ Mae hynny'n golygu na fyddai grym ar gyfer deddfu ar y system driwlysoedd hyd yn oed ar ôl ehangu'r setliad datganoli.

²⁴⁹ Theodore Huckle CF, 'SLS 2012 Centenary Lecture' (2013) 46 The Reporter (SLS) 5, 10.

²⁵⁰ Comisiwn Silk 2014 (n 247) [4.6.4], [4.6.5].

²⁵¹ *ibid* [4.6.8].

²⁵² HM Government, 'Yr Ysgrifennydd Gwladol Stephen Crabb yn nodi ei weledigaeth hirdymor ar ddatganoli' (Araith, 17 Tachwedd 2014) < <https://www.gov.uk/government/speeches/secretary-of-state-stephen-crabb-sets-out-long-term-vision-on-devolution.cy> > cyrchwyd 14 Mawrth 2015.

²⁵³ HM Government, *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales* (Chwefror 2015).

²⁵⁴ *ibid* [5.3].

²⁵⁵ *ibid* Annex B.

Mae'n ddiddorol ystyried y cymal a gynigwyd i'r Alban yn dilyn adroddiad Comisiwn Smith ar gyfer datganoli tribiwnlysoedd sydd wedi eu cadw'n ôl.²⁵⁶ Mae hwnnw'n dangos bod modd datganoli rhai elfennau o bethau sydd wedi eu cadw'n ôl o fewn ffiniau tynn. Ni ellir cymryd y cymal hwn fel cymhariaeth uniongyrchol gan fod cyfiawnder, i raddau helaeth, wedi'i ddatganoli yn yr Alban ac felly mae pwrpas gwahanol i'r cymalau hynny.

Felly, mae'n bwysig dwyn i sylw sut mae modd ystyried tribiwnlysoedd Cymreig wrth lunio rhestr o faterion wedi eu cadw'n ôl. Mae'r Cytundeb yn nodi rhai ystyriaethau y dylid eu hystyried. Ymysg y rhain mae:

- Are any “carve-outs” needed from those exceptions to accurately reflect the scope of the reservation?
- What are the Minister of the Crown functions in devolved areas which have not been transferred to Welsh Ministers? Should these be set out in a reservation? ac
- Is there reasonable alignment between legislative competence and executive competence in any subject area?²⁵⁷ -

Mae'n glir o'r ymchwil hwn bod elfennau o'r system gyfreithiol wedi'i ddatganoli a byddai gwrthod caniatáu i Gymru ddatblygu'r rhain mewn modd cydlynol drwy deddfwriaeth sylfaenol yn golygu bod y system dribiwnlysoedd yn disgyn ymhellach tu ôl i systemau tebyg yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Yn sgil yr ystyriaethau hyn mae angen sicrhau bod eithriad, neu 'carve-out', yn cael ei wneud o'r maes 'gweinyddu cyfiawnder' ar gyfer y tribiwnlysoedd datganoledig.

Er mwyn gallu creu eithriad effeithiol byddai angen diffiniad penodol o beth yw 'tribiwnlys datganoledig' a pa gyrff fyddai hynny'n ei gynnwys. Fel y gwelwyd eisoes mae'r diffiniad hwnnw yn anodd ei lunio yn sgil yr amrywiaeth rhwng gwahanol dribiwnlysoedd ac yn sgil y setliad ddatganoli. Er enghraifft, ni ellir dilyn diffiniad tebyg i'r Alban gan fod hwnnw'n gallu dibynnu ar y ffaith bod grymoedd gweithredol a deddfwriaethol wedi eu datganoli dros dribiwnlysoedd Albanaidd gan roi sail mwy sicr

²⁵⁶ HM Government, *Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement* (Ionawr 2015) Annex A: Draft Clauses, Clause 25.

²⁵⁷ HM Government, *Powers for a Purpose 2015* (n 253) Annex D.

ar gyfer eu diffinio.²⁵⁸

Awgrymir y bydd angen creu rhestr debyg i'r hyn yr oedd yng Ngorchymyn 2007 ond yn fwy eang na'r Gorchymyn hwnnw. Os ystyrir y diffiniad yn y bennod flaenorol bydd angen ehangu hynny i gynnwys cyrff y mae Llywodraeth Cymru yn eu cyllido sydd yn ehangach nag oedd Gorchymyn 2007. Bydd hefyd angen hyblygrwydd er mwyn gallu diwygio'r rhestr drwy ychwanegu neu ddiddymu cyrff yn y dyfodol. Fel rhan o'r Cytundeb mae cydnabyddiaeth a chonsensws bod angen 'diffiniad clir' o'r berthynas rhwng tribiwnlysoedd datganoledig a rhai sydd heb eu datganoli felly mae'n amlwg bod ystyriaeth o'r mater hwn eisoes yn cael ei drafod rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Prydain.²⁵⁹

Byddai arwyddocâd sylfaenol i unrhyw eithriad i'r maes gweinyddu cyfiawnder gan y byddai hynny'n gydnabyddiaeth statudol bod Cymru a Lloegr yn esblygu'n awdurdodaethau ar wahân.²⁶⁰

11. Casgliad

Fel y gwelwyd o'r bennod flaenorol, mae gan Gymru awdurdodaethau dros feysydd arbenigol drwy nifer o dribiwnlysoedd Cymreig. Nod y bennod hon oedd ystyried beth sydd eisoes wedi'i wneud i ddatblygu hynny ac beth ellir ei wneud i ddatblygu hynny ymhellach wrth ystyried datblygiadau a chynigion cyfatebol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Yn ei dro, roedd modd gosod hynny yng nghyd-destun y trydydd cwestiwn ymchwil wrth ystyried sut all y system dribiwnlysoedd gyfrannu at ddatblygu system gyfreithiol ar wahân i Gymru.

Gwelwyd bod diffygion o ran cefnogi a strwythur y tribiwnlysoedd yn sgil yr amrywiaeth sylweddol rhyngddynt. Awgrymwyd y dylid ystyried sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig a fyddai'n adeiladu ar yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ond yn darparu cefnogaeth ehangach a mwy annibynnol. Yn sgil hynny, byddai hefyd yn werth ystyried ad-drefnu'r tribiwnlysoedd o fewn un 'Tribiwnlys Gymreig' gan roi hyblygrwydd o ran aelodau a creu 'system' dribiwnlysoedd ffurfiol. Byddai hynny'n gwella'r strwythur annibynnol ac yn rhoi arweiniad barnwrol fwy cadarn i'r tribiwnlysoedd.

²⁵⁸ Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, *Options for Tribunal Reform in Scotland: Discussion Paper* (Mehefin 2010) [3.24].

²⁵⁹ HM Government, Powers for a Purpose 2015 (n 253) [2.9.5], Annex A 30.

²⁶⁰ Jones 2012 (n 51) 160.

Roedd ystyriaethau ymarferol hefyd o ran cysoni rheoliadau'r tribiwnlysoedd, sefydlu proses benodi annibynnol, darparu hyfforddiant, a goruchwyllo tribiwnlysoedd yn faterion sydd angen eu datblygu ar gyfer y system dribiwnlysoedd yng Nghymru.

Yn ei dro, mae llawer o'r hyn sydd angen ei ddatblygu ar gyfer datrys diffygion yn y system dribiwnlysoedd yn bethau, yn y tymor hir, all fod yn hanfodol wrth ystyried system gyfreithiol ehangach i Gymru. Er enghraifft, mae darparu hyfforddiant ynglŷn â chyfreithiau Cymreig, sefydlu goruchwyliaeth o'r system dribiwnlysoedd, a sefydlu cyrff annibynnol Cymreig ar gyfer penodi aelodau a chreu rheoliadau yn bethau y gellir eu ehangu i'r dyfodol petai gweinyddu cyfiawnder yn cael ei ddatganoli ymhellach. Felly, mae arbrofi gyda'r tribiwnlysoedd yn rhoi cyfle i osod sylfaeni mwy cadarn er mwyn cyfiawnhau bod modd datganoli cyfiawnder ymhellach yn y tymor byr, drwy ddatganoli mwy o rymoedd dros y tribiwnlysoedd, ac yn y tymor hir, drwy ddatganoli grymoedd pellach dros gyfiawnder.

Casgliadau

Sail yr ymchwil hwn oedd dangos bod gan Gymru awdurdodaeth gyfreithiol. Gwelwyd hynny drwy ystyried y tribiwnlysoedd Cymreig yn arbennig. Yn sgil hynny ymgeisiwyd edrych ar sut mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r tribiwnlysoedd a beth ellir ei wneud i'r dyfodol er mwyn sefydlu cefnogaeth well i'r tribiwnlysoedd Cymreig yn gyntaf ac i'r system gyfreithiol Gymreig yn ehangach yn dilyn hynny.

Nodwyd tri chwestiwn ymchwil i'w ystyried ar gyfer cyflawni'r amcan hwn. Yn gyntaf, oes modd cydnabod bod gan Gymru awdurdodaeth? Yn ail, sut mae'r tribiwnlysoedd Cymreig yn amlygu hynny? Yn drydydd, sut all hynny gyfrannu at ddatblygu system gyfreithiol ar wahân i Gymru?

Mae trafodaeth frwd wedi bod ynglŷn â datblygu awdurdodaeth Gymreig ar wahân i Gymru. Fodd bynnag, fel nodwyd ar gychwyn yr ymchwil, nid yw lle'r tribiwnlysoedd Cymreig wedi derbyn lle teilwng yn y drafodaeth o ystyried eu bod yn amlygu prif elfennau o awdurdodaethau sydd eisoes yn bodoli yng Nghymru. Y gobaith yw y bydd rhai o'r argymhellion a wneir yn sgil yr ymchwil hwn nid yn unig yn diwygio'r system dribiwnlysoedd ond yn gosod sylfaen ar gyfer datganoli grymoedd pellach dros weinyddu cyfiawnder a sefydlu system gyfreithiol Gymreig.

1. Oes modd Cydnabod bod gan Gymru Awdurdodaeth?

Mae'r drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth Gymreig wedi canolbwyntio ar sefydlu tair nodwedd yn arbennig, sef tiriogaeth ddiffiniedig, corff o gyfraith, a sefydliadau cyfreithiol.¹ Yn sgil y diffiniad cychwynol hwnnw edrychwyd yn fwy manwl ar y diffiniad llythrennol o 'awdurdodaeth' sef y grym a'r cymhwysedd i ddatgan y gyfraith.²

Rhodddwyd ystyriaeth bellach i hynny wrth edrych yn fanylach ar safbwynt cyfraith bositif. Wrth edrych ar reolau Hart caiff awdurdodaeth ei gynnwys fel rhan o'i reolau eilaidd, sef y rheol ddyfarnu.³ Mae hynny'n golygu bod cyfreithiau yn cael cydnabyddiaeth o'r safbwynt mewnol gan sefydliadau cyfreithiol megis llysoedd a

¹ TH Jones & JM Williams, 'Cymru fel Awdurdodaeth' [2005] 4 Cylchgrawn Cyfraith a Polisi Cymru 33, 33.

² Shaunnagh Dorsett & Shaun McVeigh, *Jurisdiction* (Routledge, 2012) 4; Shaunnagh Dorsett, 'Since Time Immemorial': A Story of Common Law Jurisdiction, Native Title and the Case of Tanistry' [2002] 26 Melb.U.L.Rev 32, 34.

³ HLA.Hart, *The Concept of Law* (OUP: Clarendon Law Series, 1994) 98-99.

thribiwnlysoedd.⁴ Felly, mewn geiriau eraill, mae rheolau eilaidd y system yn diffinio pwy sydd â'r grym i ddyfarnu a'r weithdrefn o sut y dylid gwneud hynny.⁵

Mae hynny'n rhoi'r canolbwynt ar elfen sefydliadol system gyfreithiol ac ehangir ar hynny gan Raz sy'n nodi bod yn rhaid i unrhyw system normadol hefyd gael sefydliad ddyfarnu cyn y gellir ei adnabod fel system gyfreithiol.⁶ Yn sgil hynny, mae pwysigrwydd y sefydliad cymhwyso norm yn rhan hanfodol o'r system gan mai nhw sy'n cydnabod pa gyfreithiau sy'n ddilys.⁷ Wrth edrych ar Gymru'n benodol mae modd gweld bod gan Gymru awdurdodaeth ond awdurdodaeth sy'n cael ei rannu â Lloegr gan fod y cyrff cymhwyso norm yn rhai sydd ag awdurdodaeth ar draws y ddwy wlad.

Fodd bynnag, mae modd i awdurdodaeth fod yn fwy hyblyg na hynny. Er bod Tamanaha wedi herio bod diffiniad Hart a Raz yn rhy gyffredinol i gyfiawnhau adnabod system gyfreithiol yn benodol dangosodd Raz, ac Hart i raddau, bod hyblygrwydd i'r cysyniad o awdurdodaeth.⁸ Hynny yw, roedd modd cael cydnabyddiaeth o gyrff o gyfraith gan fwy nag un sefydliad ddyfarnu o fewn yr un system gyfreithiol.⁹ Fel nodwyd gan Raz, mae modd i fwy nag un corff cymhwyso'r gyfraith fod ag awdurdodaeth dros yr un corff o gyfraith. Felly, mae hynny'n dangos bod modd cael awdurdodaethau ar wahân os oes sefydliadau cyfreithiol ar wahân yn eu cydnabod. Drwy edrych ar y tribiwnlysoedd Cymreig mae modd gweld sefydliadau cymhwyso norm dilys sy'n gweithredu, ar y cyfan, dros diriogaeth Cymru'n unig ac felly sydd ag awdurdodaeth benodol Gymreig. Fel nodir gan Watkin, mae cydnabod awdurdodaeth fel hyn yn fater o 'ffaith'.¹⁰

Arweiniodd hynny'r ffordd i ystyried beth yw sefydliad cyfreithiol yng nghyd-destun cyfraith weinyddol. Nodwyd gan Adler bod sawl ffordd o ystyried cyfiawnder gweinyddol a bod modd gwneud hynny o safbwynt ble mae penderfyniad yn cael ei

⁴ *ibid* 101-102.

⁵ *ibid* 97.

⁶ J.Raz, *Legal Positivism and the Sources of Law*, yn J.Raz, 'The Authority of Law' (Clarendon Press, Oxford, 1979) 43.

⁷ J.Raz, *The Identity of Legal Systems*, yn J.Raz, 'The Authority of Law' (Clarendon Press, Oxford, 1979) 88.

⁸ Brian Tamanaha, 'Socio-Legal Positivism and a General Jurisprudence' [2001] 21(1) OJLS 1, 5; J.Raz, 'The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System' (2ail. Arg., Clarendon Press, 1980) 194.

⁹ J.Raz, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System* (2ail. Arg., Clarendon Press, 1980) 194.

¹⁰ TG.Watkin, 'Evidence submitted to the Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly for Wales' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad (Mawrth 2012), WJ 16, [12].

wneud yn fewnol hyd at ble mae penderfyniad yn cael ei wneud yn allanol.¹¹ Gosodwyd categorïau gan Mashaw ac Adler ar gyfer gwneud hynny gyda'r pwyslais gan Mashaw ar ddulliau mewnol tra bod Adler hefyd yn cydnabod fwy ar ddulliau allanol megis llysoedd a thribiwnlysoedd.¹²

Ar y dulliau allanol hynny o gymhwyso'r gyfraith mae canolbwynt yr ymchwil hwn ac felly rhoddwyd sylw i'r nodweddion sy'n gosod cyrff o fewn y categori hwnnw gan Adler, sef eu bod yn annibynnol, yn gosod hawliau ac yn gweithredu tuag at gyfreithlondeb.¹³ Edrychwyd ar fodel Martin Shapiro ar gyfer diffinio sefydliadau datrys anghydfod a gwelwyd bod amrywiaeth yn bosib, o gyflafareddu hyd at lysoedd traddodiadol, a bod yna ddim gwahaniaeth mewn gwirionedd rhwng gweinyddu a dyfarnu.¹⁴ Gosododd Shapiro raddfa er mwyn dangos bod nodweddion barnwrol a ffurfiol ar un pen a nodweddion gweinyddol a mwy anffurfiol ar y pen arall sy'n debyg i'r dulliau mewnol ac allanol a osodwyd gan Adler.¹⁵ Mae hynny'n rhoi mwy o hyblygrwydd i ystyried pa ofynion ffurfiol dylid eu gosod ar ffurfiau o ddatrys anghydfod. Yn ogystal, ystyriwyd sylwadau Fuller sy'n dweud nad yw pob problem weinyddol yn addas ar gyfer eu dyfarnu gan lysoedd ffurfiol ac felly mae ystyried y raddfa hefyd yn rhoi cyfle i ystyried ble i osod dulliau gwahanol o ddatrys anghydfodau gweinyddol.¹⁶

Yn sgil hynny, roedd modd gosod graddfa, yn debyg i'r hyn a wnaed gan Wraith a Hutchesson, er mwyn ystyried gwahanol dribiwnlysoedd yn ôl eu swyddogaethau barnwrol.¹⁷ Byddai modd gosod tribiwnlysoedd â swyddogaethau mwy gweinyddol ar un pen tra byddai tribiwnlysoedd sy'n fwy barnwrol ar y pen arall. Y brif nodwedd a fyddai'n newid rhwng cyrff gweinyddol a chyrff barnwrol fyddai'r lefel o annibyniaeth farnwrol ddisgwyliedig.

Nodwyd yr elfennau y dylid eu hystyried ar gyfer annibyniaeth farnwrol yn achos *R*

¹¹ Michael Adler, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010) 129.

¹² Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice* (Yale University Press, 1983) 31; Michael Adler, 'A Socio-legal Approach to Administrative Justice' [2003] *Law & Policy* 323, 330.

¹³ Michael Adler, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010) 149.

¹⁴ Martin Shapiro, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (The University of Chicago Press, 1981) 20.

¹⁵ *ibid* 1.

¹⁶ Lon L. Fuller, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 *Harv.L.Rev* 353, 400.

¹⁷ RE Wraith & PG Hutchesson, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd., 1973) 222.

(Barclay) v Secretary of State for Justice and Lord Chancellor and Others.¹⁸ Gwnaed hynny yng nghyd-destun Erthygl 6 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ac maent yn cynnwys, annibyniaeth a didueddrwydd oddi wrth y weithredgorff, y ddeddfwrfa a'r partïon i'r achos.¹⁹ Rhaid hefyd ystyried dull penodi barnwyr, cyfnod ac amodau'r swydd, darpariaeth ar gyfer diswyddo a diogelwch rhag pwysau allanol, boed hynny'n uniongyrchol neu beidio, a strwythur sefydliadedig y system farnwrol.²⁰ Mae'r rhain yn gosod gofynion penodol ond rhaid cofio nad yw Erthygl 6 yn gymwys i bob corff a phenderfyniad gweinyddol felly mae cyfiawnhad i osod gofynion llymach ar ben barnwrol y raddfa.

Felly, er bod awdurdodaeth Cymru a Lloegr yn un gref mae'r gyfreitheg yn dangos bod modd i'r cysyniad o awdurdodaeth fod yn hyblyg a gellir sefydlu sawl corff sy'n cymhwyso cyfraith o fewn yr un system gyfreithiol. Mae gan driwlysoedd le blaenllaw fel cyrff cymhwyso norm wrth ystyried cyfiawnder gweinyddol. Felly, gan fod triwlysoedd Cymreig yn bodoli mae modd eu hystyried fel cyrff barnwrol sy'n cymhwyso'r gyfraith yng Nghymru yn unig ac felly sydd ag awdurdodaeth Gymreig. Edrychir nesaf yn fanylach ar sut mae'r triwlysoedd Cymreig yn amlygu datblygiad awdurdodaeth Gymreig o fewn meysydd penodol.

2. Sut mae'r Triwlysoedd Cymreig yn amlygu bod Awdurdodaeth Ar Wahân?

Mae'n duedd gyffredinol bod triwlysoedd wedi datblygu i fod yn gyrrff mwy barnwrol ers adroddiad Franks yn 1957.²¹ Cafodd hynny ei amlygu ymhellach gan Adroddiad Leggatt yn 2001 wrth osod yr egwyddor yn gadarn mai cyrff barnwrol yn hytrach na gweinyddol yw triwlysoedd.²² Mae'r un duedd i osod triwlysoedd ar ochr farnwrol y raddfa wedi ei weld yng Ngogledd Iwerddon ac yn yr Alban hefyd.²³

Nid oedd y triwlysoedd Cymreig yn rhan uniongyrchol o'r diwygiadau yn sgil Deddf Triwlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007. Fodd bynnag, yn sgil y Ddeddf honno a sefydlu Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd

¹⁸ [2013] EWHC 1183 (Admin), [2014] 1 WLR 415.

¹⁹ *ibid* [64].

²⁰ *ibid* [64].

²¹ Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218, 1957) [40].

²² Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (March 2001) [2.18].

²³ Sarah Craig, 'More disputes, please: the Tribunals (Scotland) Act 2014' [2014] EdinLR 400, 405; Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010) 73.

cafwyd Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd (Triwlynlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007 sy'n rhestru rhai triwlynlysoedd datganoledig am y tro cyntaf.²⁴ Roedd y cyrff hyn un ai'n gweithredu dros Gymru'n unig neu bod grym gan Weinidogion Cymru rymoedd i benodi aelodau neu greu rheoliadau ar eu cyfer. Cyfeiriodd Pwyllgor Cymru o'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd dri chorff arall oedd ag awdurdodaeth Gymreig hefyd ond nad oedd wedi'i rhestru gan fod Gweinidogion Cymru neu awdurdodau lleol Cymru â cyfrifoldeb drostynt.²⁵

Nid y Gorchymyn a datganoli oedd y cychwyn ar gyfer triwlynlysoedd Cymreig gan fod rhai, megis y Triwlynlys Adolygu Iechyd Meddwl, wedi bod yn gweithredu dros diriogaeth Cymru'n unig ers cyn 1998. Fodd bynnag, y Gorchymyn oedd y cyntaf i roi diffiniad o beth yw triwlynlys Cymreig ac felly roedd hynny'n gam arwyddocaol. Yn sgil hynny, roedd modd ystyried triwlynlysoedd sy'n cymhwysu cyfreithiau dros Gymru'n unig ac felly sydd ag awdurdodaeth benodol Gymreig.

Mae diwygiadau ers y Gorchymyn yn 2007 wedi cyflwyno newidiadau pellach. Datblygiad arwyddocaol iawn yw sefydlu Triwlynlys y Gymraeg sy'n cyflwyno awdurdodaeth unigryw i'r casgliad o driwlynlysoedd Cymreig. Hwn yw'r triwlynlys cyntaf i'w sefydlu gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac felly mae hynny'n gam pwysig wrth i Gymru ddatblygu ffyrdd newydd o ddatrys anghydfodau. Yn ogystal, mae datblygiadau yn Lloegr wedi cyflwyno rhai newidiadau hefyd wrth i rai triwlynlysoedd gael eu hymgorffori i'r Triwlynlys Haen-gyntaf Prydeinig sy'n gadael y triwlynlysoedd cyfatebol yng Nghymru o dan y rheoliadau a threfniadau blaenorol.

O ganlyniad, mae cyfrifoldebau dros y triwlynlysoedd hynny yn disgyn ar Weinidogion Cymru neu ar awdurdodau lleol Cymru. Mae diwygiadau gweinyddol eisoes wedi cychwyn ar gyfer diwygio rhai triwlynlysoedd. Er enghraifft, mae cefnogaeth

²⁴ Gorchymyn Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd (Triwlynlysoedd a Restrir) (Cymru) 2007, SI 2007/2876 (Cy.250): Panel Dyfarnu Cymru, Bwrdd Canolwyr Meddygol, Pwyllgorau Coedwigaeth Cymru, Paneli Adolygiad Annibynnol o Ddyfarniadau yng Nghymru, Paneli Cwynion Annibynnol y Gwasanaeth Iechyd Gwladol, Dyfarnwyr Parcio yng Nghymru, Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Addysg Feithrin, Tribiwnlys Apeliadau Arolygwyr Cofrestredig Ysgolion; Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, Paneli Apêl Derbyniadau Ysgol Cymru, Paneli Apêl Gwaharddiadau Ysgol Cymru, Paneli Cwynion Gwasanaethau Cymdeithasol Annibynnol, Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, Tribiwnlysoedd Priso yng Nghymru.

²⁵ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Driwlynlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) [7], Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru, Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, Tribiwnlys Cosbau Traffig (wrth gynnal gwrandawiaadau yng Nghymru).

weinyddol dros rhai ohonynt wedi trosglwyddo i Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwilysoedd Llywodraeth Cymru.

O ran diffinio beth yw triwilyns Cymreig ystyriwyd gwerth Gorchymyn 2007 ar gyfer gwneud hynny erbyn hyn gan ei fod wedi'i ddiddymu a'r ffaith nad oedd yr holl driwilysoedd Cymreig yn cael eu cynnwys yn y rhestr. Felly, mae angen ehangu'r diffiniad o driwilyns Cymreig i unrhyw driwilyns ble mae gan Weinidogion Cymru gyfrifoldeb dros ei weinyddu a'i gyllido hefyd.

Ystyriwyd nad un awdurdodaeth ar wahân sydd mewn gwirionedd gan fod cymaint o amrywiaethau rhwng triwilysoedd unigol. Yn hytrach, dylid ystyried bod nifer o awdurdodaethau ar wahân gan Gymru o fewn meysydd penodol pob triwilyns. Yn sgil hynny, roedd gallu ystyried swyddogaethau triwilysoedd hynny ar raddfa rhwng swyddogaethau barnwrol a swyddogaethau gweinyddol yn fuddiol er mwyn gallu rhoi rhywfaint o batrwm i faes amrywiol iawn. Yn ogystal, mae ystyried y triwilysoedd gyda'i gilydd yn fuddiol ar gyfer dangos gwendidau cyffredin a diwygiadau angenrheidiol. Yn sgil hynny, mae modd edrych ar sut i ddiwygio'r triwilysoedd er mwyn creu strwythur y gellir ei ddiffinio fel 'system' driwilysoedd Cymreig ac, yn sgil hynny, bod awdurdodaeth Gymreig fwy ffurfiol sy'n haws i'w adnabod.

3. Sut all hynny gyfrannu at ddatblygu system gyfreithiol ar wahân i Gymru?

Gan fod y triwilysoedd Cymreig tu allan i system driwilysoedd Cymru a Lloegr nid yw'r datblygiadau a welwyd drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 wedi effeithio arnynt yn uniongyrchol. Mae hynny'n golygu bod llawer o'r diffygion o ran annibyniaeth a materion trefniadol dal yn bodoli yng Nghymru.²⁶

Gwelwyd ymgais i ddatrys y materion hynny ar gyfer triwilysoedd datganoledig eraill y Deyrnas Unedig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Er enghraifft, cyflwynodd Deddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014 strwythur newydd ar gyfer triwilysoedd yr Alban ar fodel tebyg i'r un Brydeinig yn dilyn Adroddiad Leggatt. Yng Ngogledd Iwerddon, mae datblygiadau gweinyddol a gweithredol eisoes wedi eu cychwyn ac mae ymchwil academiaidd ac ymgynghoriadau llywodraethol wedi gosod cynigion ar gyfer

²⁶ Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwilysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Driwilysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010) 2.

diwygio'r system driwiwnlysoedd ymhellach, ond nid i'r un graddau a'r Alban.²⁷

Mae'n amlwg, felly, bod Cymru'n disgyn tu ôl wrth ddatblygu'r triwiwnlysoedd Cymreig. Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan bwriad i ddiwygio'r system ond mae heriau cyfansoddiadol ac awdurdodaethol sy'n gwneud datblygiadau yng Nghymru yn fwy anodd.²⁸ Nid yw'r sefydliadau a chefnogaeth ar gyfer cynnal y triwiwnlysoedd ar gael yng Nghymru'r un mor hawdd â rhannau eraill y Deyrnas Unedig . Yn sgil hynny, daw'n glir nad oes gan Gymru'r isadeiledd i gefnogi datblygu'r triwiwnlysoedd na sefydlu awdurdodaeth a system gyfreithiol ehangach Gymreig.

Gosodwyd argymhellion ymarferol ar gyfer sefydlu'r gwasanaethau cefnogol a'r strwythurau angenrheidiol ar gyfer datblygu'r triwiwnlysoedd Cymreig. Defnyddiwyd rhai o'r cynigion a'r diwygiadau a drafodwyd yn yr Alban a Gogledd Iwerddon ar gyfer gwneud hynny gan fod yr un trafferthion ymarferol yn bodoli yno. Felly, roedd ymgais i ddilyn yr un egwyddor yng ngwaith ymchwil Gogledd Iwerddon o 'fabwysiadu, addasu ac arloesi'.²⁹ Ystyriwyd, os oedd yn briodol, sut fyddai gosod y sylfaeni hynny ar gyfer y triwiwnlysoedd yn gallu cael eu defnyddio a chyfrannu at system gyfreithiol Gymreig ehangach yn y dyfodol petai grymoedd gweinyddu cyfiawnder yn cael eu datganoli ymhellach.

3.1 Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig

Ar y funud mae rhai triwiwnlysoedd yn cael eu gweinyddu gan Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwiwnlysoedd Llywodraeth Cymru. Mae eraill yn cael eu gweinyddu o dan drefniadau eraill megis cytundeb noddi â'r Llywodraeth, drwy contract â'r Llywodraeth neu gan awdurdodau lleol. Argymhellwyd y dylid sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig er mwyn adeiladu ar ddatblygiad yr Uned ac uno gweinyddiaeth y triwiwnlysoedd ymhellach.

Byddai modd i'r model hwn weithio fel corff sy'n cael ei noddi gan y Llywodraeth gan ddarparu mwy o annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth nag sydd ar gael ar y funud. Yn sgil hynny, byddai angen creu swydd Prif Weithredwr ar gyfer arwain datblygiad y Gwasanaeth. Byddai hefyd angen Bwrdd Llywodraethol ar gyfer y Gwasanaeth a

²⁷ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013).

²⁸ Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* (WG22188, 2014) [77].

²⁹ Gráinne McKeever & Brian Thompson, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010) 82.

fyddai'n cael ei arwain gan Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd Cymreig.

Ar un llaw, byddai hynny'n sail ar gyfer datblygu gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru ymhellach gan roi gwasanaeth i ddatganoli swyddogaethau pellach i'r dyfodol. Fodd bynnag, rhoddwyd ystyriaeth hefyd i sut fyddai'r Gwasanaeth Cymreig yn gallu gweithio ar y cyd â Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi. Mae tuedd yn yr awdurdodaethau eraill i uno'r gwasanaethau hyn ac felly ni ddylid diystyru hynny yn y tymor hir yng Nghymru os byddai datganoli cyfiawnder pellach i Gymru a rhannau o'r GLITEM yn cael eu datganoli hefyd.

3.2 Sefydlu 'Tribiwnlys Cymreig'

Datblygiadau cyson ar draws y Deyrnas Unedig yw trosglwyddo awdurdodaeth tribiwnlysoedd unigol i mewn i un tribiwnlys cyffredinol. Gwelwyd hynny drwy sefydlu Tribiwnlys Haen-gyntaf ac Uwch Dribiwnlys yn Neddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007. Datblygwyd strwythur tebyg drwy Ddeddf Tribiwnlysoedd (Yr Alban) 2014 a rhoddwyd ystyriaeth ynglŷn â sut i uno awdurdodaethau tribiwnlysoedd gwahanol yng Ngogledd Iwerddon.

Yn y tymor byr, roedd Pwyllgor Cymru'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd eisoes wedi trafod ad-drefnu rhai tribiwnlysoedd Cymreig, megis y rhai sy'n ymwneud ag addysg, fel bod gwell cydlyniant rhyngddynt.³⁰ Fodd bynnag, drwy edrych ar y datblygiadau yn yr Alban mae lle i ddadlau dros strwythur mwy radical ble byddai nifer helaeth, os nad i gyd, o'r tribiwnlysoedd Cymreig yn cael eu trosglwyddo i dribiwnlys mantell sy'n eu cyfuno. Mewn geiriau eraill, un 'Tribiwnlys Cymreig'. Byddai hynny'n cyd-fynd â sefydlu Gwasanaeth unedig gan y byddai arweiniad i'r Tribiwnlys yn gallu cael ei ddarparu gan yr Uwch Lywydd.

Yn dilyn diwygiadau tebyg mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, byddai modd cadw hunaniaeth y tribiwnlysoedd presennol yn y strwythur newydd drwy gadw llywyddion unigol a chreu siambrau perthnasol. Byddai hynny'n rhoi cyfle i wella cysondeb rhwng tribiwnlysoedd presennol ac yn gwella trefniadau ymarferol drwy alluogi aelodau eistedd mewn sawl awdurdodaeth yn fwy cyson yn hytrach nag tribiwnlysoedd unigol ar y funud. Yn sgil hynny, byddai modd cydnabod bod 'system' dribiwnlysoedd Cymreig yn bodoli yn hytrach na'r trefniadau amrywiol presennol.

³⁰ Adolygiad CCGT Cymru 2010 (n 26) [77].

3.3 Apeliadau

Ar y funud mae'r trywydd apêl o dribiwnlysoedd Cymreig yn amrywiol iawn. Mae rhai yn mynd i Uwch Driwiwnlys Prydeinig, rhai yn syth i'r Uchel Lys, ac nid oes trywydd apêl farnwrol o rhai tribiwnlysoedd eraill. Mae cysoni hyn yn her gan fod awdurdodaethau a materion cyfreithiol gwahanol yn codi o bob tribiwnlys.

Yn y tymor byr, ystyriwyd nad oedd reidrwydd sefydlu Uwch Driwiwnlys Cymreig gan fod ansicrwydd ynglŷn â nifer yr achosion a bod Uwch Driwiwnlys Prydain yn gallu ymdrin ag achosion a chyfreithiau o sawl awdurdodaeth a chynnal achosion yng Nghymru. Fodd bynnag, yn y tymor hir, petai cyfreithiau yn ymwahanu ymhellach efallai y byddai angen sefydlu trywydd apêl Gymreig. Ystyriwyd defnyddio'r Uchel Lys sydd eisoes â threfniadau i ymdrin ag achosion Cymreig yng Nghymru ond dengys o'r ymchwil yng Ngogledd Iwerddon bod gwahaniaethau a chostau ychwanegol hynny i'r defnyddwyr yn gwneud hynny'n anaddas.³¹

O ganlyniad, mae'r strwythur apêl yn rhywbeth y dylid cadw llygaid arno i'r dyfodol o safbwynt Cymreig.

3.4 Rheoliadau

Mae cysoni rheoliadau tribiwnlysoedd yn cael ei weld fel un ffordd o wella annibyniaeth y tribiwnlys drwy sicrhau nad yw'r rheoliadau gweithdrefnol yn rhoi mantais i un ochr neu'r llall. Fodd bynnag, mae anghysondebau sylweddol rhwng gwahanol weithdrefnau yn sgil eu datblygiadau hanesyddol. Er enghraifft, mae gwaddol rheoliadau o dribiwnlysoedd oedd unwaith yn rhai Cymru a Lloegr, ond sy'n nawr yn rhai Cymru'n unig, yn golygu bod anghysondebau rhwng tribiwnlysoedd Cymreig. Problem arall yw bod cyfrifoldeb dros greu rheoliadau wedi eu rhannu rhwng Llywodraeth Cymru, yr Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol mewn rhai sefyllfaoedd.

Drwy gysoni rhai o'r rheoliadau cyfredol byddai modd cydlynu'r system ychydig yn well rhwng tribiwnlysoedd perthnasol yn hytrach nag ad-drefnu mwy sylweddol. Drwy ychwanegu egwyddorion cyfiawnder naturiol ac amcanion gor-redol mae hefyd modd gosod statws a gofynion mwy barnwrol ar y tribiwnlysoedd er mwyn gwella eu hannibyniaeth.

³¹ Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document: Summary of Responses* (2013) [4.60]-[4.61].

Byddai angen sefydlu corff annibynnol ar gyfer gwneud y gwaith hwn ac felly mae lle i Lywodraeth Cymru arbrofi gyda sefydlu paneli arbennig er mwyn datblygu ffordd o wneud hynny'n annibynnol. Byddai hynny'n sail ar gyfer corff pennu rheoliadau a rheolau mwy os byddai rhannau eraill o weinyddu cyfiawnder yn cael eu datganoli. Yn ogystal, byddai'n haws trosglwyddo grymoedd gweithredol cyfredol yr Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol dros driwlysoedd Cymreig petai sicrwydd bod panel annibynnol ar gael yng Nghymru.

3.5 Penodiadau

Maes arall sydd wedi amlygu diffygion o ran annibyniaeth farnwrol yw'r system benodi aelodau yng Nghymru. Mae rhai penodiadau triwlysoedd Cymreig sy'n gyfrifoldeb i'r Arglwydd Ganghellor ac felly mae'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol â chyfrifoldeb dros y rhan fwyaf o'r rhain. Fodd bynnag, caiff penodiadau eu gwneud gan Lywodraeth Cymru, ac awdurdodau lleol mewn rhai sefyllfaoedd, ac mae pryder bod hynny'n tanseilio annibyniaeth y triwlysoedd. Mae rhai trafferthion sylfaenol sydd angen eu datrys ar frys wrth ystyried cysylltiad triwlysoedd ag awdurdodau lleol.³²

Mae datblygu Tribiwnlys y Gymraeg wedi dangos bod Llywodraeth Cymru yn barod i ymgymryd â sefydlu strwythurau annibynnol ar gyfer penodi aelodau.³³ Mae trafodaethau a chydweithio hefyd wedi bod â Chomisiwn Penodiadau Barnwrol Cymru a Lloegr. Mae hynny'n gychwyn arwyddocaol ac yn dangos bod atebion Cymreig ar gael ar gyfer datrys diffygion o ran annibyniaeth farnwrol.

Fodd bynnag, heb strwythur mwy ffurfiol ac annibynnol mae'n anodd cyfiawnhau datganoli grymoedd gweithredol dros benodiadau sydd wedi eu cadw gan yr Arglwydd Ganghellor. Felly, os yw'r Llywodraeth yn awyddus i ehangu'r system gyfreithiol Gymreig mae datblygu corff penodiadau annibynnol yn hanfodol, boed hynny drwy gysylltiadau ffurfiol â Chomisiwn Penodiadau Barnwrol Cymru a Lloegr neu drwy sefydlu Comisiwn Penodiadau Cymreig. Byddai hynny'n rhoi mwy o hyder yn y system gyfreithiol Gymraeg ac yn gosod sylfaen arall ar gyfer datganoli grymoedd pellach dros weinyddu cyfiawnder.

³² Martin Rolph, *Review of Valuation Tribunals in Wales* (Mawrth 2007) [4.10].

³³ Llywodraeth Cymru, 'Penodi Llywydd ac aelodau eraill Tribiwnlys y Gymraeg: Datganiad o'r Polisi a'r Weithdrefn Benodi' (Fersiwn 1(10.12.13)).

3.6 Arweiniad Barnwrol

Gwelwyd bod yr arweiniad barnwrol i driwlynlysoedd Cymreig yn cael ei ddarparu gan lywyddion y triwlynlysoedd yn unigol. Golyga hynny bod anghysondebau am faterion megis arfarnu, cwynion a hyfforddiant rhwng y triwlynlysoedd Cymreig.

Mae cydweithio rhwng rhai triwlynlysoedd drwy'r Grŵp Cyswllt y Triwlynlysoedd ond mae cyfarfodydd y Grŵp wedi bod yn anghyson ac nid yw'r aelodaeth yn cynnwys yr holl driwlynlysoedd Cymreig. Fodd bynnag, yn y tymor byr mae gan y Grŵp rôl hanfodol wrth ddatblygu cydweithio rhwng triwlynlysoedd Cymreig. Mae hynny'n arbennig o wir ar gyfer y triwlynlysoedd sydd tu allan i strwythur yr Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd ble mae gan y Llywodraeth lai o reolaeth dros eu cydlynu.

Yn y tymor hir rhagwelir y byddai modd i'r Uwch Lywydd Triwlynlysoedd Cymreig gysoni nifer o'r agweddau ymarferol sy'n achosi trafferthion i lywyddion unigol ar y funud. Er enghraifft, byddai modd sefydlu un system arfarnu a chwynion ar gyfer triwlynlysoedd Cymreig neu ddarparu hynny drwy'r 'Triwlynlys Cymreig' petai'n cael ei sefydlu. Byddai hefyd modd cysoni a threfnu hyfforddiant rhwng y triwlynlysoedd o dan oruchwyliaeth yr Uwch Lywydd a'r Bwrdd Llywodraethol. Ar lefel egwyddorol, byddai hefyd yn ffordd o sicrhau annibyniaeth farnwrol well yng Nghymru a dylid ystyried gwarantu annibyniaeth farnwrol wrth sefydlu'r swydd fel sydd yn cael ei wneud i swyddi eraill o dan adran 3 o Ddeddf Diwygio'r Cyfansoddiad 2005.

Yn sgil sefydlu'r swydd hon, bydd angen rhoi ystyriaeth i gyfrifoldebau llywyddion y siambrau o fewn y 'Triwlynlys Cymreig' gan y byddai'r Uwch Lywydd yn ymdrin â nifer o'u swyddogaethau presennol. Yn ogystal, mae angen ystyried strwythur uwch farnwyr Cymru yn ehangach gan y byddai angen ystyried os byddai'n briodol i'r Uwch Lywydd fod yn atebol i Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr.

3.7 Hyfforddiant

Ar hyn o bryd caiff hyfforddiant ei drefnu gan lywyddion triwlynlysoedd unigol ac mae hynny'n aml yn her ble mae newidiadau i'r gyfraith neu awdurdodaeth newydd yn cael ei osod ar y triwlynlys. Mae hyn yn swyddogaeth arall y gellir ei osod o dan ofal yr Uwch Lywydd gan sicrhau trefnu hyfforddiant cyson ar gyfer aelodau triwlynlysoedd Cymreig.

Mae modd ystyried dau fath o hyfforddiant, hyfforddiant crefft-farnwrol a hyfforddiant arbenigol am gyfreithiau o fewn awdurdodaethau penodol.³⁴ Ar y funud mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori â Choleg Barnwrol Cymru a Lloegr ynglŷn â chydweithio wrth ddarparu hyfforddiant.

Mae hyn yn fater arwyddocaol i sefydlu system gyfreithiol ehangach hefyd. Wrth i gyfreithiau Cymreig ddatblygu i fod yn fwy unigryw mae angen ystyried sut ellir darparu hyfforddiant effeithlon i ddiweddarau aelodau tribiwnlysoedd, neu farnwyr a chyfreithwyr yn fwy cyffredinol, o'r datblygiadau hynny. Efallai y gall cydweithio trawsffiniol fod yn ddefnyddiol ar gyfer sgiliau cyffredinol, megis sgiliau crefft, ond bydd angen datblygu ymateb Cymreig ar gyfer elfennau arbenigol o'r gyfraith yng Nghymru. Byddai gan Fwrdd Llywodraethol Gwasanaeth Tribiwnlysoedd Cymreig a'r Uwch Lywydd swyddogaethau hanfodol yn y datblygiadau hynny petaent yn cael eu sefydlu.

3.8 Goruchwyliaeth

Ar y funud caiff y tribiwnlysoedd Cymreig, a'r system cyfiawnder gweinyddol yn ehangach, oruchwyliaeth gan Bwyllgor Ymgynghorol Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru. Fodd bynnag, corff tymor byr yw hwnnw'n unig ac felly mae angen ystyried os dylid sefydlu Pwyllgor tebyg ar seiliau mwy cadarn.

Ystyriwyd mathau eraill o oruchwyliaeth megis drwy ymchwiliadau ac archwiliadau cyllidebol a rheolaethol, drwy ymchwil academiaidd a gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Er hynny, mae'n glir o'r datblygiadau yn yr Alban a Gogledd Iwerddon bod corff annibynnol yn fwy buddiol yn y pendraw.³⁵

Felly, hawlwyd bod corff annibynnol i oruchwyllo gwaith y Llywodraeth yn hanfodol. Wrth i Lywodraeth Cymru ddiwygio'r tribiwnlysoedd Cymreig ymhellach mae cael sylwadau annibynnol ynglŷn ag addasrwydd hynny yn angenrheidiol. Yn ogystal, os byddai grymoedd gweinyddu cyfiawnder pellach yn cael eu datganoli byddai'r Pwyllgor yn gallu tyfu i ystyried materion eraill o gyfiawnder Cymreig.

3.9 Materion Cyfansoddiadol

Mae'n glir o edrych yn fanwl ar setliad datganoli Cymru o dan Ddeddf Llywodraeth

³⁴ McKeever & Thompson 2010 (n 29) 56.

³⁵ Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 31) [4.83]; Administrative Justice and Tribunal Council: Scottish Committee, *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future* (2010) [4.86].

Cymru 2006 bod anghysondebau yn y grymoedd gweithredol sydd wedi eu trosglwyddo i Lywodraeth Cymru ac sydd wedi eu cadw'n ôl. Trafodir materion megis gwneud penodiadau a rheoliadau uchod. Mater arall all fod yn broblem sylweddol i ddatblygu system driwlysoedd Cymreig, a system gyfiawnder Cymreig, yw cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Trafodwyd bod amheuaeth o dan y setliad presennol os byddai modd i'r Cynulliad greu deddfwriaeth sylfaenol i sefydlu rhai o'r prif argymhellion uchod gan nad yw 'cyfiawnder' na 'gweinyddu cyfiawnder' wedi eu datganoli. Yn ogystal, nid yw'r achosion diweddar ar y mater hwn yn rhoi llawer o oleuni ar ddatrys y broblem honno.³⁶

Os byddai Cymru'n symud i setliad datganoli ble mae grymoedd wedi eu cadw'n ôl, fel yr awgrymwyd ym Mawrth 2015, byddai amheuaeth yn parhau ynglŷn â chymhwysedd deddfwriaethol dros y triwlysoedd Cymreig gan y byddai'n debygol bod 'gweinyddu cyfiawnder' yn faes sy'n cael ei gadw'n ôl.³⁷ Yn sgil hynny, mae angen rhoi ystyriaeth ynglŷn â sut i eithrio'r triwlysoedd Cymreig o'r diffiniad hwnnw er mwyn sicrhau bod modd i Gynulliad Cymru ddiwygio'r triwlysoedd Cymreig yn y dyfodol.

4. Ymchwil Pellach

Byddai cyflwyno'r argymhellion uchod angen ymchwil pellach er mwyn ystyried dichonolrwydd hynny a materion ymarferol megis a ddylid cynnwys pob triwlyso o fewn strwythur newydd. Mae hynny'n golygu bod llawer o waith ar gyfer pwyllgor goruchwyliol ac ar gyfer datblygu ymchwil academiaidd yn y maes.

Yn ogystal, mae ymchwil mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig wedi ystyried defnyddwyr fel rhan o'u diwygiadau i'r triwlysoedd.³⁸ Caniataodd hynny edrych ar elfennau megis yr wybodaeth oedd ar gael i ddefnyddwyr a chynrychiolaeth mewn triwlysoedd yng Ngogledd Iwerddon.³⁹ Yn sgil hynny, byddai ymchwil empeiraidd ar ddefnyddwyr y triwlysoedd Cymreig yn ddefnyddiol ar gyfer ystyried effaith unrhyw ddiwygiadau ar y defnyddwyr.

³⁶ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales* [2014] UKSC 43, [2014] 1 W.L.R. 2622; *Re Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill* [2015] UKSC 3, [2015] 2 W.L.R. 481.

³⁷ HM Government, *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales* (Chwefror 2015) Annex B.

³⁸ McKeever & Thompson 2010 (n 29) 12.

³⁹ Northern Ireland Consultation Responses 2013 (n 31) [5.30].

5. I Gloi

Gobaith yr ymchwilydd yw bod y gwaith hwn yn gallu cyfrannu at y drafodaeth ynglŷn ag awdurdodaeth ar wahân i Gymru. Drwy edrych ar y grymoedd cyfiawnder sydd eisoes gan Gymru mae hynny'n rhoi safbwynt unigryw ynglŷn â ble mae'r datblygiadau o ran cyfiawnder sydd angen eu gwneud nawr os bydd awdurdodaeth fwy ffurfiol yn cael ei ddatganoli neu beidio.

Yn sgil y diwygiadau hynny y gobaith yw y bydd modd cymryd safbwynt tymor hir gan osod datblygu'r tribiwnlysoedd Cymreig fel sylfaen ar gyfer datblygu system gyfreithiol Gymreig ehangach yn y dyfodol.

Llyfryddiaeth

Llyfrau

Blakeley R, Knight C & Love S, *The New Tribunals Handbook* (Bloomsbury Professional, 2011)

Dickson B. *The Legal System of Northern Ireland* (5^{ed} Arg, SLS Legal Publications (NI) 2005)

Dorsett S & McVeigh S, *Jurisdiction* (Routledge, 2012)

Cane P, *Administrative Law* (4^{ydd}. Arg. Clarendon Law Series, OUP, 2004)

Cane P, *Administrative Tribunals and Adjudication* (Hart, 2010)

Craig P, *Administrative Law* (17eg. Arg., Sweet & Maxwell, 2012) 232

Fletcher GP, *Basic Concepts of Legal Thought* (OUP, 1996)

Freeman MDA, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence* (8fed. Arg., Sweet & Maxwell, 2008)

Hart HLA, *The Concept of Law* (OUP: Clarendon Law Series, 1994)

Farmer JA, *Tribunals and Government* (Wedenfel and Nicolson, 1974)

Fuller L, *The Morality of Law* (Revised Edition, Yale University Press, 1964)

Jacobs E. *Tribunal Practice and Procedure* (2il. Arg. LAG, 2011)

Jacobs E. *Tribunal Practice and Procedure* (3ydd. Arg. LAG, 2014)

Mashaw JL, *Bureaucratic Justice* (Yale University Press, 1983)

Meyerson D, *Understanding Jurisprudence* (Routledge-Cavendish, 2007)

Parry RG, *Cymru'r Gyfraith* (GPC, 2012)

Raz J, *Practical Reason and Norms* (OUP, 1975)

Raz J, *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System* (2ail. Arg., Clarendon Press, 1980)

Raz J, *Practical Reason and Norms* (OUP, 1999)

Rawlings R, *Delineating Wales* (GPC, 2003)

Shapiro M, *Courts: A Comparative and Political Analysis* (The University of Chicago Press, 1981)

Simmonds NE, *Central Issues in Jurisprudence* (3ydd. Arg., Sweet & Maxwell, 2008)

Stebbing C, *Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth-Century England* (Cambridge University Press, 2006)

Watkin TG, *The Legal History of Wales* (GPC, 2007)

Wraith RE & Hutchesson PG, *Administrative Tribunals* (George Allen & Unwin Ltd, 1973)

Erthyglau

Adler M & Bradley A, 'The Case for Systematic Reform and the Establishment of a Unified Administrative Tribunal' yn Partington M (Gol.) *The Leggatt Review of Tribunals: Academic Seminar Papers* (BCSAJ, Working Paper No.3, 2001)

Adler M, 'A Socio-Legal Approach to Administrative Justice' [2003] 25(4) Law & Policy 323

Adler M, 'Waiting in the Wings: the Leggatt report, the White Paper and the reform of tribunals' [2006] JSSL 73

Adler M, 'Tribunal Reform: Proportionate Dispute Resolution and the Pursuit of Administrative Justice' [2006] 69 MLR 958

Adler M, 'Understanding and Analysing Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010)

Michael Adler, 'The Rise and Fall of Administrative Justice – A Cautionary Tale' [2012] 8(2) Socio-Legal Rev. 28

Bell JS, 'Comparative Administrative Law' yn Reimann M a Zimmermann R (Gol.) *The Oxford Handbook of Comparative Law* (OUP, 2008)

Carnwath R, 'Tribunal Justice – A New Start' [2009] Public Law 48

Coyle S, 'Hart, Raz and the Concept of a Legal System' [2002] 21 Law and Philosophy 273

Craig P, 'The Human Rights Act, Article 6 and Procedural Rights' [2003] PL 753

Craig S, 'Tribunals in Scotland' yn McHarg A a Mullen T, *Public Law in Scotland* (Avizandum, 2006)

Craig S, 'More disputes, please: the Tribunals (Scotland) Act 2014' [2014] EdinLR 400

Dickson B, 'Law reform in Northern Ireland' [2011] LIM 155

Dorsett S, 'Since Time Immemorial': A Story of Common Law Jurisdiction, Native Title and the Case of Tanistry' [2002] 26 Melb.U.L.Rev 32

Dorsett S & McVeigh S, 'Questions of Jurisdiction' yn McVeigh S (Gol.) *Jurisprudence of Jurisdiction* (Routledge-Cavendish, 2007)

Drewry G, 'The Judicialisation of 'Administrative' Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt' [2009] 28 Transylvania Review of Administrative Sciences 45

Eisenberg MA, 'Participation, Responsiveness, and the Consultative Process: An Essay for Lon Fuller' (Berkeley Law Scholarship Repository, 12/1/1978)

Elliott M & Thomas R, 'Case Comment: Tribunal justice and proportionate dispute resolution' [2012] CLJ 297

Fuller L, 'The Forms and Limits of Adjudication' [1978] 92 Harv.L.Rev 353

Gardner D, 'Public Law Challenges in Wales: The Past and the Present' [2013] PL 1

Gardner J, 'Legal Positivism: 5½ Myths' [2001] 46 Am.J.Juris. 199

Harlow C & Rawlings R, 'Administrative law in context: restoring a lost connection' [2014] PL 28

Harris N & Wikeley N, 'Editorial: Transforming Tribunals?' [2004] JSSL 179

Hart HLA, 'Positivism and the Separation of Law and Morals' yn Hart HLA, *Essays in Jurisprudence and Philosophy* (OUP, 1983)

Himsworth C, *Devolution and its Jurisdictional Asymmetries* (2007) 70(1) MLR 31

Jacobs E, 'Something old, something new: the new tribunal system' [2009] ILJ 417

Jones T a Williams J, 'Cymru fel Awdurdodaeth' [2005] Cylchgrawn Cyfraith a Pholisi Cymru 33

Jones, TH, Turnbull, JH. & Williams, JM. 'The Law of Wales or the Law of England and Wales?' [2005] Statute Law Review 135

Jones T, 'Wales, Devolution and Sovereignty' [2012] 33(2) Statute Law Review 151

Kerr, B. 'Tribunals: a time for change - Belfast September 22, 2005: introduction' [2006] 13(2) JSSL 64

Lambert D, 'The Government of Wales Act – An Act for Laws to be Ministered in Wales in like form as it is in this Realm' [1999] Cambrian Law Review 60

Laurie E, 'Assessing the Upper Tribunal's Potential to Deliver Administrative Justice' [2012] Public Law 288

Lempert RO, 'Grievances and Legitimacy: The Beginnings and End of Dispute Settlement' [1981] 4 Law & Society Review 707

Lord Archer of Sandwell, 'The Role of the Council on Tribunals' yn Harris M & Partington M (Gol.) *Administrative Justice in the 21st Century* (Hart Publishing, 1999)

Maclyn, CG. 'Editorial: The Leggatt Report, the Tribunal Service (GB) and Northern Ireland' [2006] 13(2) JSSL 47

Melding D, 'Foreword: Issue on Welsh Devolution' [2012] 33(2) Statute Law Review 97

Nason S a Sunkin M, 'The Regionalisation of Judicial Review: Constitutional Authority, Access to Justice and Specialisation of Legal Services in Public Law' [2013] 76 MLR 223

Örücü E, 'Developing Comparative Law' yn Örücü E a Nelken D (Gol.) *Comparative Law: A Handbook* (Hart, 2007)

- Pearson L, 'The Impact of External Administrative Law Review: Tribunals' (Awst 17, 2007) <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1358701>
- Raz J, 'The Institutional Nature of Law' yn Raz J, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979)
- Raz J, 'Legal Positivism and the Sources of Law', yn J.Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979)
- Raz J, 'The Identity of Legal Systems' yn J.Raz, *The Authority of Law* (Clarendon Press, Oxford, 1979)
- Rawlings R, 'Hastening slowly: the next phase of Welsh devolution' [2005] PL 824
- Rees O a Pritchard H, 'Gwersi o Ogledd Iwerddon: Awdurdodaeth Gymreig a dyfodol addysg gyfreithiol yng Nghymru' [2012] (Hydref) Gwerddon 40
- Richardson G & Genn H, 'Tribunals in Transition: Resolution or Adjudication?' [2007] Public Law 116
- Sainsbury R, 'Administrative Justice, Discretion and the 'Welfare to Work' Project' [2008] 30(4) Journal of Social Welfare and Family Law 323
- Shapiro SJ, 'What is the Rule of Recognition (And Does it Exist)?' (Public Law and Legal Theory Research Series, No.181, Yale Law School)
- Sherlock A, 'A New Devolution Settlement for Wales' [2008] 14(3) European Public Law 297
- Summers RS, 'The New Analytical Jurists' [1966] 41 NYUL Rev. 861
- Tamanaha B, 'Socio-Legal Positivism and a General Jurisprudence' [2001] 21(1) OJLS 1
- Thomas Mr Ustus John, 'Legal Wales: Its Modern Origins and its Roled after Devolution: National Identity, the Welsh Language and Parochialism' yn Watkin, TG. (Gol.) *Legal Wales: Its Past, Its Future* (Cymdeithas Hanes Cyfraith Cymru, Cyfrol I, 2001)

Thompson B, 'Current Developments in the UK: System Building-From Tribunals to Administrative Justice' yn Michael Adler (Gol.) *Administrative Justice in Context* (Hart, 2010)

Trench A, 'The More Things Change, The More they Stay the Same: Intergovernmental Relations Four Years On' yn Trench, A. (Gol.) *Has Devolution Made a Difference? The State of the Nations 2004* (Imprint Academic, 2004)

Trench A, 'Legislative Comment: The Government of Wales Act 2006: the next steps on devolution for Wales' [2006] PL 687

Wade HWR, 'Tribunals and Inquiries Act, 1958: Case and Comment' [1958] 16(2) Cambridge Law Journal 129

Wikeley N, 'Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective' yn Creyke R (Gol.) *Tribunals in the Common Law World* (The Federation Press, 2008)

Williams J, 'Legal Wales' yn Osmond J & Jones JB, *Birth of Welsh Democracy: The First Term of the National Assembly for Wales* (IWA WGC, 2003)

Woolf H, 'A hotchpot of appeals – a need for a blender' [1988] Civil Justice Quarterly 44

Llywodraethau

Llywodraeth yr Alban

Scottish Government, *Tribunal Training in Scotland* (Tachwedd 2008)

Scottish Government, *Consultation on the Scottish Government's Proposals for a New Tribunal System for Scotland* (2012)

Scottish Government, *Consultation on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2013)

Scottish Government, *Consultation Report on the Proposed Merging of the Scottish Tribunals Service and the Scottish Court Service* (2014)

Llywodraeth Cymru

Llywodraeth Cymru, *Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahân ar gyfer Cymru* (Dogfen Ymgynghori, WG-15109, Mawrth 2012)

Llywodraeth Cymru, *Gwahardd o Ysgolion ac Unedau Cyfeirio Disgyblion* (Dogfen ganllaw rhif: 081/2012, WG13969, Medi 2012)

Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru* (Papur Tystiolaeth, WG17658, Chwefror 2013)

Llywodraeth Cymru, *Y Cod Derbyn i Ysgolion* (Cod Statudol, dogfen rhif: 005/2013, WG18757, Gorffennaf 2013)

Llywodraeth Cymru, *Penodi Llywydd ac aelodau eraill Tribiwnlys y Gymraeg: Datganiad o'r Polisi a'r Weithdrefn Benodi* (Fersiwn 1(10.12.13))

Llywodraeth Cymru, *Y Cod Apelau Derbyn i Ysgolion* (Cod Statudol, dogfen rhif: 007/2013, WG19670, Rhagfyr 2013)

Llywodraeth Cymru, 'Agriculture Land Tribunal Wales – Transfer of Programme Resources' (27 Ionawr 2014) (Saesneg yn Unig)

Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* (WG22188, 2014)

Llywodraeth Cymru, *Cynigion deddfwriaethol ar gyfer anghenion dysgu ychwanegol* (Papur Gwyn, WG21275, 22 Mai 2014)

Llywodraeth Cymru, *Canllawiau ar ddelio â chwynion a sylwadau mewn gwasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol* (WG22088, Awst 2014)

Llywodraeth Cymru, 'Gohebiaeth Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes i'r Pwyllgor Deisebau' (1 Medi 2014)

<<http://www.senedd.cynulliad.cymru/documents/s30314/01.09.14%20Gohebiaeth%20-%20Gweinidog%20Llywodraeth%20Leol%20a%20Busnes%20y%20Llywodraeth%20i%20Cadeirydd.pdf>> cyrchwyd 27 Mawrth 2015

Llywodraeth Cymru, *Cynigion deddfwriaethol ar gyfer anghenion dysgu ychwanegol: Papur Gwyn - Crynodeb o'r Ymatebion* (WG22433, Hydref 2014)

Llywodraeth Cymru, *Rheolau Tribiwnlys y Gymraeg* (WG23915, 24 Tachwedd 2014)

Welsh Assembly Government, 'Appeals to the Board of Medical Referees: Processing of Medical Appeals' (Circular number W-FRSC (2011)02 Date issued 23 February 2011)

Llywodraeth Gogledd Iwerddon

Northern Ireland Department of Justice, 'Ford includes tribunal reform in plans to reshape the justice system' (23 Mehefin 2010)
<<http://www.northernireland.gov.uk/news/news-doj/news-doj-june-2010/news-doj-260310-ford-includes-tribunal.htm>> cyrchwyd 16 Chwefror 2015

Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Tribunals Modernisation Strategy and Action Plan 2010/11* (2011)

Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Framework Document* (Mehefin 2010, diweddarwyd Hydref 2013)

Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland* (Rhagfyr 2011)

Northern Ireland Department of Justice, *Tribunal Reform: Discussion Paper on the Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland: Summary of Responses* (2012)

Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document* (2013)

Northern Ireland Department of Justice, *Future Administration and Structure of Tribunals in Northern Ireland – Consultative Document: Summary of Responses* (2013)

Northern Ireland Courts and Tribunals Service, *Annual Reports and Accounts 2013/14* (Mawrth 2014)

Llywodraeth Prydain

Y Swyddfa Gymreig, *Llais dros Gymru* (1997, Cmnd.3718)

Lord Chancellor's Department, *Tribunals for Users: Consultation Paper about the Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt* (Consultation Paper, Awst 2001)

Lord Chancellor's Department, *Responses to the Consultation Paper Tribunals for Users about the Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt* (Mawrth 2003)

Department for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals* (Gorffennaf 2004, Cm.6243)

Swyddfa Cymru, *Trefn Lywodraethu Well i Gymru* (Mehefin 2005)

Ministry of Justice, Tribunals Service, *Transforming Tribunals: Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* (28 November 2007, CP 30/07)

Ministry of Justice, *Response to consultation on reforms proposed in the Public Bodies Bill Reforming the public bodies landscape of the Ministry of Justice* (December 2011, Cm.8235)

Ministry of Justice, *Government Response to the Public Administration Select Committee report on the future oversight of the administrative justice system* (May 2012, Cm.8354)

Ministry of Justice, *Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-2016* (December 2012)

HM Government, *UK Government's Evidence to the Commission on Devolution in Wales Part II: The Welsh Devolution Settlement* (2013)

HM Government, *Scotland in the United Kingdom: An Enduring Settlement* (Ionawr 2015)

HM Government, *Powers for a Purpose: Towards a Lasting Devolution Settlement for Wales* (Chwefror 2015)

Seneddau

Senedd yr Alban

Scottish Parliament, Justice 2 Report, Legislative Consent Memorandum on the Tribunals, Courts and Enforcement Bill - LCM (S2) 10.1 (1st Report, 2007 (Session 2), SP Paper 720, J2/S2/07/R1)
<<http://archive.scottish.parliament.uk/business/committees/justice2/reports-07/j2r07->

01.htm> cyrchwyd 2 Gorffennaf 2014

Scottish Parliament, Official Report col.28723 (11 Mawrth 2014)

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012)

Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru* (Rhagfyr 2012)

Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: Pwyllgor Cymru, 'Submission of the Welsh Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council to the inquiry on the creation of a separate Welsh jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 8

Cymdeithas y Cyfreithwyr, 'Wales: Separate Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 21

Evans R. 'Response to the Inquiry into the Establishment of a Separate Welsh Jurisdiction' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 19

Parry RG, 'Tystiolaeth i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahan i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ14

Watkin TG, 'Evidence submitted to the Constitutional and Legal Affairs Committee of the National Assembly for Wales' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012), WJ 16

Williams D, 'A Separate Welsh Jurisdiction?' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ 12

Wincott D a Lewis E, 'Memorandum' yn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru: Ymatebion i'r Ymgynghoriad* (Mawrth 2012) WJ28

Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cofnod y Trafodion* (Mehefin 11, 2013)

Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Deisebau, *Cofnodion Cryno* (23 Medi 2014) [3.23], P-04-557 Y Gwasanaeth Tribiwnlys Prisio

Senedd Prydain

House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Devolution: Inter-Institutional Relations in the United Kingdom* (HL Paper 28, 2002-03)

Nodiadau Esboniadol Deddf Llywodraeth Cymru 2006

House of Lords, Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Draft Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013* (25th Report of Session 2012-13, HL Paper 109, 31 January 2013)

House of Commons, Public Administration Select Committee, *Future oversight of administrative justice: the proposed abolition of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Twenty First Report of Session 2010–12, March 2012, HC 1621)

House of Commons, Justice Committee *Scrutiny of the draft Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013* (Eighth Report of Session 2012–13, Vol.I, HC965, March 2013)

Adroddiadau

Alban

Administrative Justice and Tribunal Council (Scottish Committee), *Tribunal Reform in Scotland: A Vision for the Future* (2010)

Administrative Justice and Tribunal Council (Scottish Committee), *Options for Tribunal Reform in Scotland: Discussion Paper* (Mehefin 2010)

Administrative Justice and Tribunal Council (Scottish Committee), *Response by the Scottish Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council* (Gorffennaf

2013) <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00436592.pdf>> Cyrchwyd 15 Ionawr 2015

Consumer Focus Scotland, *Administrative Justice in Scotland – The Way Forward: The Final Report of the Administrative Justice Steering Group* (Mehefin 2009)

Judicial Appointments Board for Scotland, *Annual Report 2013/14* (SG/2014/120, 2014)

Scottish Committee of the Council on Tribunals, *The Annual Report of the Scottish Committee of the Council on Tribunals 2005-2006* (SE/2006/173)

Scottish Consumer Council, *Options for the Future Administration and Supervision of Tribunals in Scotland: A report by the administrative justice steering group* (2008)

Scottish Tribunals and Administrative Justice Advisory Committee, *Workplan May 2014-December 2015* (Mehefin 2014)

The Smith Commission, *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament* (27 Tachwedd 2014)

Cymru

Butler V, *Experiences of illegal school exclusions in Wales: a qualitative study* (Barnardo's Cymru a SNAP Cymru, Mehefin 2011)

Mr Ustus Roderick Evans a'r Athro Iwan Davies, 'The Implications for the Court and Tribunal System of an Increase in Powers' (Comisiwn Richard, 2003) <<http://www.comisiwnrichard.gov.uk/content/events/lawsociety/revans-idavies-w.htm>> cyrchwyd 19 Mawrth 2013

Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad Comisiwn Richard* (Gwanwyn, 2004)

Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (Tachwedd 2009)

Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adolygiad o Driwlysoedd sy'n Gweithredu yng Nghymru* (2010)

Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlysoedd: Pwyllgor Cymru, *Adroddiad*

Blynyddol 2010/2011 (Tachwedd 2011)

Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014)

Gogledd Iwerddon

Anderson M, McIlroy A & McAleer M, *Mapping the Administrative Justice Landscape in Northern Ireland* (Awst 2014)

McKeever G & Thompson B, *Redressing Users' Disadvantage: Proposals for Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2010)

McKeever G, *Supporting Tribunal Users: Access to pre-hearing information, advice and support in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011)

Thompson B, *Structural Tribunal Reform in Northern Ireland* (Law Centre (NI) 2011)

Prydain

Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (Cmnd.218, Gorffennaf 1957)

Royal Commission on the Constitution 1969-1973 (Cyfrol 1, Cmnd.5460, 1973)

Report of the Review of Tribunals by Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users – One System, One Service* (Mawrth 2001)

Council on Tribunals, *Framework of Standards for Tribunals* (Tachwedd 2002, diweddarwyd 2006)

Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Redress: Public Bodies and the Citizen* (Consultation Paper No.187, 2008)

Administrative Justice and Tribunals Council, *A Research Agenda for Administrative Justice* (Mawrth 2013)

Administrative Justice and Tribunals Council, *Future Oversight of Administrative Justice* (July 2013)

Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2010/11*
(Chwefror 2011)

Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2011/12*
(Chwefror 2012)

Senior President of Tribunals, *Senior President of Tribunals' Annual Report 2015*
(Chwefror 2015)

Adroddiadau'r Tribiwnlysoedd Cymreig

IRM Cymru, *Adroddiad Blynyddol Cyntaf* (2011)

IRM Cymru, *Adroddiad Trosolwg 2010-2013* (2013)

Rolph M, *Review of Valuation Tribunals in Wales* (March 2007)

Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2003/04*
(Tachwedd 2004)

Special Educational Needs Tribunal for Wales, *Annual Report 2010/11* (November
2011) (Saesneg yn Unig ar gael)

Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2011/12*
(Mawrth 2013)

Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13*
(Mawrth 2013)

Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2013/14* (Gorffennaf 2014)

Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2013/14* (Gorffennaf 2014)

Tribiwnlys Tir Amaethyddol Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012/13* (2013)

Valuation Tribunal for Wales, *Forward Plan 2012/15*

Valuation Tribunal for Wales *Annual Report 2013-14* (2014)

Cytundebau Llywodraethol

Hillsborough Castle Agreement (Chwefror 5, 2010)

Concordat Between The Scottish Executive And The Department For Constitutional Affairs (July 21, 2005) Annex A, <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/07/sedcaconcord>> cyrchwyd 13 Mawrth 2015

Areithiau a Darlithoedd

Arglwydd Newton o Braintree, 'The Administrative Justice and Tribunals Council in Wales' (Cynhadledd Administrative Justice in Wales, St Davids Hotel, Caerdydd, 21 Mehefin 2007)

Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Yr Arglwydd Brif Ustus, 'The role of the judiciary in a rapidly changing Wales' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Caerdydd, Hydref 11, 2013)

Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Yr Arglwydd Brif Ustus, 'The State of Justice in Wales' (Cardiff Business Club, 3 Tachwedd 2014)

Ellis-Thomas D, 'Cyfansoddiad Newydd Cymru – y Ddwy Flynedd Gyntaf' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru, 2009) 15

Evans Mr Ustus R, 'Devolution and the Administration of Justice' (Darlith Goffa'r Arglwydd Callaghan, Prifysgol Abertawe, 19 Chwefror 2010)

Hickinbottom G, 'Administrative Justice in Wales: A New Dawn?' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Caerdydd, 2009)

Huckle T, 'SLS Centenary Lecture 2012' [2013] (46) The Reporter (SLS) 5

Jones C, 'Y Gyfraith yng Nghymru: Y Ddeng Mlynedd Nesaf' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru Caerdydd a'r Cylch, 2008)

Jones EA, 'The Tribunal System in Wales: Map and Update on Jurisdictions' (Cynhadledd PLP, Caerdydd, Ebrill 2012)

Jones E, 'Beth yw'r Ots Gennym Ni am Eglurder? Cymhwysedd Deddfwriaethol y Cynulliad Nawr ac yn y Dyfodol' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru 2014)

Jones Mr Ustus DL, 'Peirianwaith Cyfiawnder mewn Cymru sy'n Newid' (Cymdeithas y Cyfreithwyr, Eisteddfod Genedlaethol Cymru, 2010)

Mawhinney A, Rees O a Pritchard H, 'Small Legal Jurisdictions in the UK: The Northern Ireland Experience' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Llandudno, 2012)

Pill AU, 'Anerchiad i Gynhadledd Cymru'r Gyfraith' (Caerdydd, 9 Hydref 2009)

Stephens C a Lloyd N, 'Y Comisiwn Apwyntiadau Barnwrol a Chymru' (Cynhadledd Cymru'r Gyfraith, Llandudno 2012)

Watkin TG, 'Dadleuon Dichellgar a Datganoli: Hanes yr Ymgyrch Dros Awdurdodaeth Gymreig' (Darlith yr Eisteddfod, Sefydliad Materion Cymreig, Awst 2012)

Gwefannau

BAAF Cymru <<http://www.baaf.org.uk/wales>> cyrchwyd 6 Mawrth 2015

Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, 'Tystiolaeth' (Gwefan y Comisiwn, 2013) <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/cy/search/doc-type/evidence/>> cyrchwyd 20 Mawrth 2015

Gill C a Mullen T, 'Analysis: Scottish Tribunals: Smith Commission Proposes Major Transfer of Jurisdiction to Scotland' (UK Administrative Justice Institute, 18 Chwefror 2015) <<http://ukaji.org/2015/02/18/analysis-scottish-tribunals-smith-commission-proposes-major-transfer-of-jurisdiction-to-scotland/>> cyrchwyd 14 Mawrth 2015

IRM Cymru, 'Ynglŷn â Mecanwaith Adolygu Annibynnol Cymru' <<http://irmcymru.org.uk/~irmcymru/cy/yngl%20C5%B7n>> cyrchwyd 6 Mawrth 2015

Nason S, 'Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru: Heriau a Chyfleoedd' (UKAJI, 2 Mawrth 2015) <<http://ukaji.org/2015/03/02/administrative-justice-in-wales-challenges-and-opportunities/>> cyrchwyd 18 Mawrth 2015

Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru, 'Cyfarfodydd Grwpiau Defnyddwyr' (Gwefan TAAAC) <<http://sentw.gov.uk/about/usergroupmeetings/?lang=cy>> cyrchwyd 16 Mawrth 2015

Eraill

Mawhinney A, Rees O, Nason S a Pritchard H, 'Small Legal Jurisdictions in the UK' [2013] (46) The Reporter (SLS) 24

The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002,
<http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf>
cyrchwyd 21 Mawrth 2015

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on
judges: independence, efficiency and responsibilities (Adopted by the Committee of
Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies)