

YR ADOLYGIAD ANNIBYNNOL O GYFRAITH WEINYDDOL

Cadeirydd:

Yr Arglwydd Edward Faulks CF

Aelodau:

Yr Athro Carol Harlow CF

Vikram Sachdeva CF

Yr Athro Alan Page

Celina Colquhoun

Nicholas J McBride

Dyddiad cyhoeddi: Mawrth 2021.

CP 407

YR ADOLYGIAD ANNIBYNNOL O GYFRAITH WEINYDDOL

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

Mawrth 2021



© Hawlfraint y Goron 2021

Trwyddedwyd y cyhoeddiad hwn o dan delerau'r Drwydded Llywodraeth Agored f3.0ac eithrio lle nodwyd fel arall. I weld y drwydded hon, ewch i nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3.

Lle'r ydym wedi nodi unrhyw wybodaeth sydd o dan hawlfraint trydydd parti, bydd angen i chi gael caniatâd gan y deiliaid hawlfraint cysylltiedig.

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

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

ISBN 978-1-5286-2460-2

CCS0321143222 03/21

Argraffwyd ar bapur sy'n cynnwys o leiaf 75% o ffeibr a ailgylchwyd

Argraffwyd yn y DU gan yr APS ar ran Rheolwr Llyfrfa Ei Mawrhydi

TABL CYNNWYS

Cyflwyniad	5
Pennod 1: Codeiddio	18
Pennod 2: Anhraddodadwyedd	33
Pennod 3: Cymedroli adolygu barnwrol	57
Pennod 4: Gweithdrefn	76
Pennod 5: Y dimensiwn tiriogaethol	112
Casgliadau.....	129
Atodiad A: Natur adolygu barnwrol.....	133
Atodiad B: Methodoleg yr alwad am dystiolaeth.....	138
Atodiad C: Crynodeb o'r ymatebion	140
Atodiad D: Data ac ystadegau	159
Atodiad E: Rhestr o gyfranwyr	188

CYFLWYNIAD

Am yr adolygiad

1. Yn ei dystiolaeth i'r Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol (AAGW), nododd Sefydliad Cyfiawnder Gweinyddol y DU (UKAJI) mai'r dasg y gofynnwyd i'r Panel ei chyflawni oedd ymdrin â:

“fundamental issues concerning the appropriate constitutional place of judicial review, including: whether certain types of executive decisions should be protected, whether appropriate tests of justiciability are being adopted and most fundamentally of all whether judicial review should be placed on a statutory footing and grounds codified.”

Roedd yr amser a roddwyd ar gyfer y dasg hon yn “inadequate given the complexity, scope, and importance of the issues”.¹ Wrth ddweud hyn, roedd UKAJI yn mynegi barn nifer o'r rheini a gyflwynodd dystiolaeth. Roedd y Panel yn cydymdeimlo â'r barnau hyn i ryw raddau.

2. Nid hwn yw'r adolygiad cyntaf o weithdrefnau adolygu barnwrol o bell ffordd. Ym 1969, dim ond pedair blynedd ar ôl ei sefydlu, ymunodd Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr (Comisiwn y Gyfraith) â Chomisiwn y Gyfraith yr Alban a'r Comisiwn Sefydlog ar Hawliau Dynol yng Ngogledd Iwerddon i ofyn am Gomisiwn Brenhinol i gynnal adolygiad cynhwysfawr o gyfraith weinyddol yng Nghymru a Lloegr. Gwrthodwyd y cais yn llwyr gan y llywodraeth. Er hynny, cafwyd dau ganlyniad pwysig.
3. Rhoddodd Comisiwn y Gyfraith wybod i'r Arglwydd Ganghellor am ‘bryder ymysg y cyhoedd’ ynghylch ‘problemau’ ag adolygu barnwrol a oedd, yn ei farn ef, yn galw am sylw fel mater a oedd “of considerable importance and even of some urgency”.² Mae'n sicr bod angen ‘symleiddio’ y weithdrefn ar y pryd, am ei bod yn gysylltiedig â gwritiau'r uchelfrains. Fel y nododd Comisiwn y Gyfraith: “The procedural complexities and anomalies which face the litigant who seeks an order of certiorari, prohibition or mandamus have long been the subject of criticism, whilst the circumstances in which injunctions and declarations are obtainable would also appear to call for review.”³
4. Byddai wedi bod yn well gan y Comisiynwyr gynnal ymchwiliad llawnach i gyfraith weinyddol, yn ymdrin â gweithdrefnau cwynion eraill fel y Comisiynydd Seneddol dros Weinyddu a oedd newydd ei benodi. Yn lle hynny, fe'u cyfyngwyd gan lywodraeth i weithdrefnau adolygu barnwrol, a oedd uchaf ar eu hagenda, beth bynnag. Y canlyniad ymarferol arloesol i'w gwaith, a oedd yn dderbyniol iawn, oedd y cais am adolygiad barnwrol, lle'r oedd rhwymedïau ar gael o dan gyfraith gyhoeddus a chyfraith breifat.⁴ Cyflwynwyd hyn yn y

¹ Marsons, Sunkin a Konstadinides, ‘The UK Administrative Justice Institute’s submission to the Independent Review of Administrative Law’, UK Constitutional Law Blog, 26 Hydref 2020.

² Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Law*, Law. Com. No 20 (1969), 1-2.

³ *ibid.* Cadarnhawyd hyn yn astudiaeth arloesol de Smith o adolygu barnwrol: *Judicial Review of Administrative Action* (Sweet & Maxwell, 1959).

rheolau trefniadaeth sifil drwy Orchymyn RSC 53,⁵ a adolygwyd wedyn a'i roi ar sail statudol gan Ddeddf y Goruchaf Lys 1981 (Deddf Uwchlysoedd bellach). Rydym yn trafod y cynnwys ym Mhennod 1.

5. Dychwelodd Comisiwn y Gyfraith at y pwnc ar ddechrau'r 1990au, pan ddewisodd ei gyfyngu ei hun i faterion gweithdrefnol mewn adolygiad o adolygu barnwrol ac apelau statudol. Roedd y dewis yn fwriadol. Credai'r Comisiwn y dylai'r sail sylweddol dros adolygu barnwrol 'barhau'n destun datblygu barnwrol' ond bod angen i'r gwaith parhaus o ddatblygu barnwrol 'gael ei hwyluso gan fframwaith gweithdrefnol effeithiol'.⁶ Dim ond newidiadau bach mewn adolygu barnwrol a oedd wedi'u hargymell, er bod bil drafft wedi'i gynnwys.
6. Roedd adolygu barnwrol yn fater ymylol mewn gwirionedd yn yr astudiaeth ddiweddarach gan Gomisiwn y Gyfraith o rwymedïau ariannol mewn cyfraith gyhoeddus, nad yw'n cynnwys ond llond llaw o baragraffau disgrifiadol o adolygu barnwrol. Rhoddwyd y gorau i'r rhaglen i bob pwrpas, beth bynnag, yn wyneb gwrthwynebiad penderfynol gan y llywodraeth fel 'rhanddeiliad allweddol'. Er hynny, mae adroddiad terfynol y Comisiwn yn cynnwys ystyriaeth sylweddol i'r berthynas rhwng iawndal ac adolygu barnwrol. Gan nodi bod 'bylchau sylweddol yn y system bresennol', roedd Comisiwn y Gyfraith o blaid cael rhwymedi newydd o ran iawndal mewn achosion adolygu barnwrol.⁷ Mae'r bwllch yn bod o hyd – ond yn ffodus nid tasg i'r Panel yw cau'r bwllch hwnnw.
7. Roedd yr ail ymateb i fenter Comisiwn y Gyfraith ym 1969 yn un answyddogol. Roedd ar ffurf pwyllgor o'r mawrion a sefydlwyd ym 1978 gan JUSTICE ar y cyd â Choleg yr Holl Eneidiau, Rhydychen â'i gylch gorchwyl i ddyfeisio cynigion ymarferol ar gyfer diwygio gyda'r nod o wneud cyfraith weinyddol yn glir, yn gydlynol, yn gynhwysfawr, ac yn hygyrch'.⁸ (Rhaid cydnabod na chyrhaeddwyd y gwynfyd hwn byth.) Cyhoeddwyd papur trafod gan y Pwyllgor ym 1981 a chafwyd ei adroddiad llawn am gyflwr cyfraith weinyddol ym 1988 a thair o'i un ar ddeg o benodau'n ymwneud ag adolygu barnwrol, trefniadaeth y llysoedd a'r gofyniad am fuddiant digonol. Mae'r drafodaeth am adolygu barnwrol yn ymwneud yn bennaf â gweithdrefnau, gan roi'r prif sylw i faterion fel terfynau amser, datgelu a thystiolaeth, a chaniatâd i wneud cais, yn hytrach na'r sail dros adolygu. Mae trafodaeth fer am godeiddio, a gadwn at Bennod 1.
8. Gan gofio bod yr ymgais fentrus hon i adolygu cyfraith weinyddol wedi cymryd tua 10 mlynedd, mae'r Panel wedi bod yn ofalus i aros o fewn y terfynau a osodwyd i ni. Nid oeddem wedi cymryd ein teitl yn llythrennol. Gwrthodwyd awgrymiadau y dylem fentro y tu hwnt i'n cylch gorchwyl i drafod cyfraith

⁴ Gweler Comisiwn y Gyfraith, *Remedies in Administrative Law*, Law Com No 73 (1976) a Law Com Working Paper No 40, (1971). Y rhwymedïau cyfraith gyhoeddus oedd certiorari, mandamus a gwahardd; y rhwymedïau cyfraith breifat oedd datganiad a gwaharddeb.

⁵ RSC Order 53, SI 1977/1955, SI 1980/2000.

⁶ Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals*, Law Com No 226 (1994), 2. A gweler Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals*, Consultation Paper, Law Com No 126 (1993).

⁷ Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Redress: Public Bodies and the Citizen*, Law Com No 322, HC 6(2009-10) Rhan 2, [2.1]-[2.91], yn [2.50-2].

⁸ Adolygiad JUSTICE/Coleg yr Holl Eneidiau, *Administrative Justice – Some Necessary Reforms* (Clarendon Press, 1988), Atodiad 2 yn 368.

weinyddol yn gyffredinol, er ein bod yn ymwybodol o'r dewis a gymerwyd i ddilyn y llwybr hwn yng Nghymru ac yn yr Alban. Yn yr Alban, roedd y Pwyllgor Cynghorol ar Dribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol wedi mynd ati i greu ciplun o faes cyfiawnder gweinyddol a thribiwnlysoedd yn yr Alban fel yr oedd ym mis Tachwedd 2015, gan ystyried newidiadau a oedd yn angenrheidiol o ganlyniad i ddatganoli a Deddf Diwygio Llysoedd (yr Alban) 2014 a Deddf Tribiwnlysoedd (yr Alban) 2014. Y nod oedd "to help inform future policymaking, as well as shape the priorities of any future oversight body in the area".⁹ Yng Nghymru, roedd cyfiawnder gweinyddol yn destun adolygiad a gynhaliwyd gan Brifysgolion Cymru yn 2020 er nad oedd adolygu barnwrol yn ystyriaeth ganolog iddo, a chawsom gyflwyniad hir a buddiol gan yr Athro Sarah Nason, un o gyd-awduron yr adolygiad.¹⁰ Roedd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru hefyd wedi ystyried cyfiawnder gweinyddol, ar y sail mai hon "yw'r rhan o'r system gyfiawnder sydd fwyaf tebygol o effeithio ar fywydau pobl yng Nghymru".¹¹ Mae ei adroddiad yn cynnwys cynigion ar gyfer rhesymoli ac argymhelliad y dylai fod yn orfodol bod achosion yn erbyn cyrff cyhoeddus Cymreig sy'n herio cyfreithlondeb eu penderfyniadau yn cael eu dwyn a'u gwranddo yng Nghymru.¹²

9. Mae ein hadroddiad yn dilyn strwythur y cylch gorchwyl. Mae Pennod 1 yn ymdrin â'r posibilrwydd o godeiddio statudol ar awdurdodaeth mewn adolygu barnwrol ac ar y sail dros adolygu. Yma rydym wedi tynnu ar gyflwyniadau a chyingor buddiol gan gyfreithwyr yn awdurdodaethau'r gyfraith gyffredin sydd â phrofiad ymarferol o god statudol. Mae Pennod 2 yn delio â mater traddodadwyedd ac anhraddodadwyedd a'r posibilrwydd o dynnu llinell bendant rhwng y ddau. Mae Pennod 3 yn delio â pharagraff 3 yn y cylch gorchwyl sydd, yn ôl ein dehongliad ni, yn holi a ellir ac a ddylid cymedroli effaith y gyfraith ar adolygu barnwrol ar yr arfer o bŵer cyhoeddus (a) drwy deilwra'r seiliau dros adolygu y gellir galw arnynt er mwyn gosod o'r naill du yr arfer ar bŵer cyhoeddus penodol, a (b) drwy newid y rhwymedïau sydd ar gael os ceir cais llwyddiannus am adolygiad barnwrol.
10. Roedd y cylch gorchwyl wedi gofyn i'r Panel ystyried a oes angen diwygiadau gweithdrefnol i adolygu barnwrol yn gyffredinol er mwyn 'symleiddio'r broses'. Mae'n tynnu ein sylw at agweddau penodol ar y broses adolygu barnwrol a all beri pryder, er enghraifft: y ddyletswydd gonestrwydd 'yn enwedig o ran y ffordd y mae'n effeithio ar Lywodraeth'; terfynau amser (asgwrn cynnen nodedig mewn achosion cynllunio); a'r gofyniad am fuddiant digonol, sydd ym marn rhai sylwedyddion yn rhy eang. Gofynnwyd hefyd a oes angen cyffredinol am ddiwygiadau gweithdrefnol er mwyn symleiddio, a hynny'n codi'r cwestiwn pellach a yw symleiddio'n angenrheidiol. Cawsom gais gan farnwyr i edrych ar adolygiadau *Cart* sydd, ym marn rhai a roddodd dystiolaeth, yn ychwanegu haen apelio a oedd yn ddiangen yn ogystal â bod yn anfwriadol. Trafodir y materion gweithdrefnol hyn ym Mhennod 4, heblaw am fater adolygiadau *Cart*, sy'n cael ei drafod ym Mhennod 3.

⁹ Pwyllgor Cynghorol ar Dribiwnlysoedd a Chyfiawnder Gweinyddol yr Alban, *Mapping Administrative Justice in Scotland* (2015)

¹⁰ Nason ac eraill, *Public Administration and a Just Wales* (Prifysgolion Caerdydd a Bangor, 2020). Mae'r Adolygiad yn cynnwys un bennod am adolygu barnwrol yng Nghymru, yn nodi problemau o ran mynediad.

¹¹ Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, *Cyfiawnder yng Nghymru dros Bobl Cymru* (Hydref 2019), para 6.1.

¹² *ibid*, para 6.27. Fel y nodir ym Mhennod 5, mae'r argymhelliad hwn wedi'i weithredu.

11. Am fod yr amser a oedd ar gael yn gyfyngedig, nid oedd yn ymarferol i ni gynnal arolwg manwl. Roeddem wedi tynnu ar brofiad ymarferol rhai o aelodau'r Panel, y cyflwyniadau gan y rheini a roddodd dystiolaeth, y rhan fwyaf ohonynt yn gyfreithwyr, a nifer mawr ohonynt yn ymarferwyr cymwys ac yn grwpiau buddiant cyhoeddus medrus iawn yn ymarfer yn rheolaidd yn y maes. Roedd aelodau'r Panel wedi cymryd rhan mewn gweminar buddiol a drefnwyd i drafod diwygio gan Gymdeithas y Cyfreithwyr, sy'n destun diolch, ac wedi cymryd rhan mewn gweminarau eraill a drefnwyd gan setiau o siambrau. Roeddem hefyd yn gallu tynnu ar adolygiad a gynhaliwyd gan bedwar ymarferydd nodedig yn y gyfraith gyhoeddus ar ran Canolfan Bingham yng nghyd-destun cynigion gan lywodraeth a arweiniodd at Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015.¹³ Roedd yr astudiaeth hon wedi edrych ar bob cam mewn achosion adolygu barnwrol ac mae'n cynnwys nifer mawr o argymhellion ymarferol. Roedd amcanion yr awduron – sef ystyried ffyrdd ymarferol i symleiddio'r broses adolygu barnwrol heb amharu ar ei phrif swyddogaeth o amddiffyn rheolaeth y gyfraith – yn taro tant â ni. Er mor werthfawr oedd hyn oll, nid ydym yn honni nac yn dymuno cael ein hystyried yn rhai sydd wedi cynnal yr 'asesiad cynhwysfawr' o adolygu barnwrol neu'r 'adolygiad o beirianwaith adolygu barnwrol yn gyffredinol' y gofynnir amdanynt yn y cylch gorchwyl.
12. Roedd y Panel yn bryderus ynghylch y bwlch a adawyd gan y ffaith nad oeddem yn gallu cynnal astudiaeth fanwl o achosion mewnfudo, sy'n gyfrifol, fel y gwyddys yn dda, am hyd at 90% o'r ceisiadau am adolygiad barnwrol.¹⁴ Er hynny, roeddem yn ymwybodol o arolwg diweddar Comisiwn y Gyfraith o'r Rheolau Mewnfudo,¹⁵ lle daeth i'r casgliad bod cymhlethdod y Rheolau wedi cyfrannu at gamgymeriadau o fewn y weinyddiaeth, penderfynu arafach a gweinyddu drutach. Roedd hyn yn gyfrifol am gynyddu nifer yr adolygiadau gweinyddol, apelau ac adolygiadau barnwrol. Roedd ei asesiad effaith yn amcangyfrif yr arbedion posibl i'r system farnwrol o ganlyniad i lai o apelau ac adolygiadau barnwrol, a llai o amser darllen ac ysgrifennu gan y farnwriaeth drwy symleiddio'r Rheolau Mewnfudo – rhywbeth na fyddai'r Panel wedi gallu ei wneud.
13. Mae Pennod 5 yn ymdrin â dimensiwn tiriogaethol ein cylch gorchwyl, a oedd yn gofyn i ni ystyried rheolaeth y gyfraith gyhoeddus ar yr holl bwerau yn y DU gyfan ac yng Nghymru a Lloegr sy'n dod o dani ar hyn o bryd, boed y rheini'n bwerau statudol, anstatudol neu uchelfreiniol. Fel y mae'r bennod yn egluro, rydym yn ymdrin yn bennaf â phwerau y gellir eu harfer ledled y Deyrnas Unedig gyfan ac sydd heb eu datganoli neu eu trosglwyddo o dan un neu ragor o'r setliadau datganoli. Yn ogystal â disgrifiadau byr o adolygu barnwrol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon sydd, fel y mae'r bennod yn nodi, yn fater "datganoledig" yn y ddwy awdurdodaeth, mae'r bennod yn crynhoi'r prif ddadleuon yn y cyflwyniadau a gawsom sy'n gysylltiedig â datganoli.
14. Wrth ddod i'n casgliadau, roeddem yn ymwybodol iawn o'r angen am gydlyniant mewn newid cyfansoddiadol. Mae newid cyfansoddiadol ar hap

¹³ Fordham, Chamberlain, Steele ac Al-Rikabi, *Streamlining Judicial Review in a Manner Consistent with the Rule of Law* (Bingham Centre for the Rule of Law, Report 2014/01, 2014). Y Barnwr Michael Fordham CF yw awdur *The Judicial Review Handbook*, 7fed argraffiad (Hart Publishing, 2020).

¹⁴ Gweler Atodiad C, Ffigurau 1 a 2.

¹⁵ Comisiwn y Gyfraith, *Simplification of the Immigration Rules: Report* (Law Com 388, 2020), Pennod 1.

yn gallu arwain at sgil-efeithiau annisgwyl – fel y gwelsom yn enghraifft anffodus Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011, a anwybyddwyd gan y Senedd ar ddau achlysur er2015 ac sydd ar hyn o bryd yn destun bil drafft gerbron y Senedd i'w diddymu.¹⁶ Felly, rydym wedi bod yn ofalus wrth wneud argymhellion, gan ei gweld yn well cyflwyno opsiynau ar gyfer gweithredu posibl gan lywodraeth. Nodir ein casgliadau byr ar ddiwedd prif gorff ein hadroddiad.

Tystiolaeth a data

- 15 Fel y nodwyd eisoes, rydym wedi seilio ein holl gasgliadau i'r graddau mwyaf posibl ar ymatebion i'n galwad am dystiolaeth, ar dystiolaeth a gyflwynwyd gan ymarferwyr ym maes y gyfraith gyhoeddus ac ar ystadegau a gasglwyd gan ein Hysgrifenyddiaeth ac eraill. Cyhoeddir y data ac ystadegau yn Atodiad D a chrynodeb o'r dystiolaeth yn Atodiad C. Mae eglurhad o'r fethodoleg yn Atodiad B. Ceir rhestr o ymatebwyr i'n galwad am dystiolaeth (ynghyd â'r rhifau cod a ddefnyddiwn wrth gyfeirio at eu cyflwyniadau yn yr adroddiad hwn) yn Atodiad E. Fel roeddem wedi rhag-weld, roedd nifer mawr o ymarferwyr profiadol a grwpiau buddiant cyhoeddus wedi ymateb yn ffurfiol neu'n anffurfiol i'r alwad am dystiolaeth. O'r 238 o gyflwyniadau, cafwyd y mwyafrif llethol gan gyfreithwyr. Cafwyd 61 (26%) gan grwpiau buddiant cyhoeddus a 68 (29%) gan gymdeithasau cyfreithwyr neu ffyrniau o gyfreithwyr. Cyhoeddwyd nifer o'r cyflwyniadau gan eu hawduron fel y gellir eu cyrraedd yn rhwydd ar wefan UKAJI.¹⁷
16. Cawsom rywffaint o feirniadaeth am gyfeirio ein galwad am dystiolaeth yn bennaf at adrannau llywodraeth. Mewn gwirionedd, roedd ein galwad am dystiolaeth hefyd yn cwmpasu rhanddeiliaid allanol o bob math sy'n ymwneud â'r broses adolygu barnwrol. Ond roedd y dewis i dargedu adrannau llywodraeth yn benodol yn un bwriadol. Teimlai'r Panel nad oedd digon yn hysbys am brofiad llywodraeth o adolygu barnwrol. Mae'r ffynhonnell amlwg, *The Judge Over Your Shoulder* (JOYS) – a baratoir gan Adran Cyfreithiwr y Trysorlys ar y cyd â Swyddfa Rheolaeth a Phersonél Swyddfa'r Cabinet¹⁸ – yn cael ei hysgrifennu ar gyfer gweision cyhoeddus gan gyfreithwyr. Fel y digwyddodd, dim ond 14 o gyflwyniadau (6%) a gafwyd gan adrannau llywodraeth. Roedd hyn yn destun siom gan mai un o'r rhesymau dros ein penodi oedd yr effaith anffafriol a nodwyd ar adrannau llywodraeth oherwydd cynnydd yn nifer y ceisiadau am adolygu barnwrol.
17. Ym 1987, pan gyhoeddwyd y pamffled JOYS gyntaf, roedd yn priodoli'r twf mewn adolygu barnwrol yn rhannol i “an increasing willingness on the part of the judiciary to intervene in the day to day business of government, coupled with a move towards an imaginative interpretation of statutes”.¹⁹ Yng ngolwg rhywfaint o feirniadu eithafol ar farnwyr ac ar benderfyniadau diweddar, byddai'r Panel wedi gallu disgwyl tawelwch ar ran y farnwriaeth mewn ymateb i'n galwad am dystiolaeth. Roeddem yn ddiolchgar iawn yn yr amgylchiadau hyn

¹⁶ Gweler Bil Drafft Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu) a Kelly, 'Fixed-term Parliaments Act 2011' HC Research Briefing (1 Rhagfyr 2020).

¹⁷ Yn <https://ukaji.org/2020/11/04/collection-of-responses-to-the-independent-review-of-administrative-law-iral/>

¹⁸ *The Judge Over Your Shoulder*, 5ed argraffiad (Adran Gyfreithiol y Llywodraeth, 2016) (diweddarwyd 9 Hydref2018).

¹⁹ *The Judge Over Your Shoulder*, argraffiad 1af (Adran Cyfreithiwr y Trysorlys, 1987), para 2.

am y cyflwyniadau a gawsom gan uwch farnwyr wedi ymddeol a chan Lywydd y Goruchaf Lys (yr Arglwydd Reed). Roedd cywair a chynnwys y rhain yn gwbl adeiladol ac nid oeddent yn awgrymu bod yr adolygiad yn ymarferiad annilys mewn unrhyw ffordd. Roedd hyn yn gyson â thystiolaeth yr Arglwydd Reed i Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi: "Clearly the subject of judicial review and human rights are much in the air at the moment and they are perfectly proper matters for the Government and Parliament to consider."²⁰ Mae'r Panel yn cytuno â'r sylw hwn a hefyd â sylw'r Athro Ekins, a ddywedodd yn ei dystiolaeth i ni: "Parliament is constitutionally entitled to evaluate the law of judicial review and to intervene to correct it."²¹

18. Yn ei gyfraniad i'r rhifyn cyfredol o JOYS, mae Syr Jonathan Jones, cyn Gyfreithiwr y Trysorlys, yn awgrymu bod gwybodaeth ar gael yn llawer rhwyddach am waith gweision cyhoeddus (yn cynnwys gwybodaeth am weithdrefnau, arferion ac ymddygiad swyddogion, a'u penderfyniadau) ers i Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 ddod i rym yn 2005. Ceir craffu llawer mwy manwl ar waith y Gwasanaeth Sifil a hynny'n arwain yn anochel bron at fwy o heriau. Felly mae nifer yr hawliadau am adolygu barnwrol i herio penderfyniadau, arferion a pholisïau llywodraeth wedi cynyddu o 4,200 i fwy na 15,600 rhwng 2000 a 2013, ac ym mlwyddyn ariannol 2014/15 yn unig cafwyd tua 20,000 o hawliadau newydd neu fygythiedig yn erbyn penderfyniadau gan lywodraeth, y mwyafrif ohonynt yn ymwneud â mewnfudo.²² Mae hwn yn faich trwm sy'n cael ei ysgwyddo'n bennaf gan y Swyddfa Gartref a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder.²³
19. Mae'n ffaith ddiymwad bod y defnydd o adolygu barnwrol wedi cynyddu fwyfwy dros y chwarter canrif diwethaf. Mor gynnar â 1980, roedd golygydd traethawd arloesol yr Athro Stanley de Smith ar adolygu barnwrol wedi nodi bod 'cynnydd trawiadol' dros y 15 mlynedd blaenorol yn amlder y galwadau am adolygu barnwrol ac ym mharodrwydd y llysoedd i ymyrryd.²⁴ Erbyn 1995, pan gyhoeddodd Maurice Sunkin ac eraill yr arolwg ystadegol llawn cyntaf o adolygu barnwrol ar ôl darparu mynediad gan Swyddfa'r Goron, roeddent wedi cofnodi bod nifer y ceisiadau wedi cynyddu, rhwng 1981 a 1994, o 553 i 3,208 y flwyddyn – cyfradd twf flynyddol o 16%.²⁵ Y ddau faes pwnc mwyaf cyffredin oedd tai a mewnfudo (pwnc cyson). Mewn gwirionedd, roedd nifer y ceisiadau ynghylch tai wedi disgyn o 141 (44.4%) ym 1987 i 108 (23.8%) yn chwarter cyntaf 1991, tra oedd nifer y ceisiadau ynghylch mewnfudo wedi gostwng o 671 (44%) i 103 (22.7%) dros yr un cyfnod, ond i gyrraedd y nifer uchaf erioed o 995 o geisiadau ym 1994.²⁶ Mae ystadegau a gasglwyd gan ein Hysgrifenyddiaeth a'u cyhoeddi yn Atodiad D i'r adroddiad hwn yn dangos cynnydd mawr pellach yn y ganrif hon. Rhwng 2000 a 2013, roedd nifer y ceisiadau i'r Llys Gweinyddol wedi codi o 4,000 i bron 16,000, ac roedd tua 2,000 o achosion ynghylch mewnfudo bob blwyddyn ar gyfartaledd.²⁷

²⁰ Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, Sesiwn Dystiolaeth Flynyddol gyda Llywydd a Dirprwy Lywydd y Goruchaf Lys, 4 Mawrth 2020 (ymateb i gwestiwn 5).

²¹ EXT078, para 2 (gweler Atodiad E am restr o gyfranwyr i'r adolygiad hwn, a'r rhifau cod a roddwyd i'w tystiolaeth).

²² Syr Jonathan Jones, 'Foreword' yn JOYS, 4.

²³ O'r 1,600 o adolygiadau barnwrol a ddygwyd yn erbyn adrannau llywodraeth o 2015-19, roedd 1,410 yn erbyn y Swyddfa Gartref a 288 yn erbyn y Weinyddiaeth Gyfiawnder: Atodiad D i'r Adroddiad, Ffigurau 14, 15.

²⁴ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4ydd argraffiad (Sweet & Maxwell, 1980), 31.

²⁵ Bridges, Meszaros a Sunkin, *Judicial Review in Perspective* (Cavendish Publishing, 1995).

²⁶ *ibid*, Tabl 2.1 a tt. 15-16.

²⁷ Atodiad D, Ffig. 1.

Yr eglurhad dros y gostyngiad sydyn ar ôl hynny yw bod y rhan fwyaf o adolygiadau barnwrol ar fewnfudo wedi'u trosglwyddo i'r Uwch Dribiwnlys.

Y cefndir gwleidyddol

20. Yn ei lyfr *Justice, Continuity and Change*, nododd yr Arglwydd Dyson nad oedd yn ymwybodol o “widespread sense of unease that judges are routinely overstepping the mark and impermissibly quashing executive decisions”, gan ychwanegu “if the European Convention on Human Rights is disregarded, I am unaware of any major policy issue whose merits have been resolved judicially.”²⁸ Byddai wedi synnu, felly, at raddfa a chynnwys Prosiect Pŵer Barnwrol Policy Exchange.²⁹ Roeddem yn ymwybodol iawn bod dimensiwn gwleidyddol i'n hadolygiad. Yn rhannol, roedd yr AAGW yn ymateb gan y llywodraeth i benderfyniadau'r Goruchaf Lys yn y ddau achos ar Brexit. Roeddem yn gwybod bod teimladau cryf ar y mater. Yn y wasg, roedd Helena Kennedy CF wedi cyhuddo'r llywodraeth o 'fandaliaeth gyfansoddiadol' wrth ymosod ar y farnwriaeth, gan gyfeirio at 'gylch gorchwyl awgrymog' yr AAGW a 'phrofiad perthnasol cyfyngedig' y Panel.³⁰
21. Nid oes dim yn newydd yn hyn o beth. Yn y 1990au, roedd yr Ysgrifennydd Cartref Ceidwadol, Michael Howard, yn feirniadol iawn o wahanol ddyfarniadau. Yn 2003, roedd yr Ysgrifennydd Cartref Llafur, David Blunkett, wrth fynegi pryder am y cynnydd yn nifer yr achosion ar fewnfudo, wedi dirmygu barnwyr wrth eu henw ac wedi gresynu at “unaccountable and unelected judges usurping the role of parliament, setting the wishes of the people at naught and pursuing a liberal politically correct agenda of their own”.³¹ Yn 2011, dywedodd Jack Straw (cyn Arglwydd Ganghellor) wrth Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi “There is plainly a lack of mutual confidence between the senior judiciary and this place (Parliament) in respect of the role of the senior judiciary and its broadening authority into areas that are inevitably political.”³² Yn fyr, mae'r AAGW a'i gylch gorchwyl yn rhan fach o ddadl sydd wedi mudlosgi, gan droi'n wenfflam weithiau, dros nifer o flynyddoedd.
22. Nid oes, ni fu erioed ac nid yw'n debygol y bydd byth farn sefydlog ynghylch y 'lle priodol' i adolygu barnwrol yn y cyfansoddiad, na diffiniad pendant a chydabyddedig o 'draddodadwyedd'. Mae'n naturiol bod gwahaniaethau barn o ran ble i dynnu'r llinell rhwng y traddodadwy a'r anhraddodadwy, a yw mater penodol yn 'gwestiwn gwleidyddol' ai peidio ac a yw'n well gadael materion o'r fath i'w penderfynu gan y farnwriaeth neu a ddylai'r Senedd ymyrryd. Gellir cael gwahaniaeth barn rhwng gwleidyddion a barnwyr ynghylch cydbwysedd yn y cyfansoddiad ac, yn union fel y mae gwleidyddion yn anghytuno â'i gilydd am wleidyddiaeth, mae'n dderbyniol i farnwyr anghytuno â'i gilydd ar y gyfraith. Yn yr achos cyntaf ar Brexit, a oedd yn sicr yn un gwleidyddol,³³ roedd tri o Farnwyr

²⁸ Dyson, *Justice, Continuity and Change* (Hart Publishing, 2018), 59-60.

²⁹ Ar gael yn <https://policyexchange.org.uk/?s=judicial+power+project>

³⁰ Kennedy, 'The government is bent on constitutional destruction. We should remember Lord Bingham now more than ever', *Prospect*, Hydref 2020.

³¹ Comment, *Daily Mail*, 20 Chwefror 2003. Am ddisgrifiad mwy academaidd, gweler Rawlings, 'Review, revenge and retreat' (2005) 68 *Modern Law Review* 378.

³² Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, 25ed Adroddiad, *Judicial Appointments* (2012), para 41.

³³ *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] AC 61.

y Goruchaf Lys (yr Arglwyddi Reed, Carnwath a Hughes) wedi rhoi dyfarniadau anghydsyniol cryf, ac yn achos *Miller and Cherry*, a oedd yn un gwleidyddol danbaid a'r un mor ddadleuol, roedd aelodau amlwg o'r farnwriaeth yn Lloegr wedi cefnogi'r farn nad oedd addoedi yn bwnc traddodadwy.³⁴ Yn yr Alban, dywedodd yr Arglwydd Doherty yn y Llys Allanol:

“I am not persuaded that any of the matters relied upon by the petitioners or the Lord Advocate result in the claim being justiciable. In my view the advice given in relation to the prorogation decision is a matter involving high policy and political judgement. This is political territory and decision-making which cannot be measured against legal standards, but only by political judgements. Accountability for the advice is to Parliament and, ultimately, the electorate, and not to the courts.”³⁵

23. Fodd bynnag, mae anghytuno'n rhan annatod o'n diwylliant. Mae ein system gyfiawnder wrthwynebol wedi'i seilio ar anghytuno; mae ein system farnwrol, yn wahanol i nifer o systemau cyfandirol, yn caniatáu anghydsynio ar bob lefel; ac mae ein system lywodraeth wedi'i seilio ar lywodraeth a gwrthblaid, a'r ddwy ochr yn wynebu ei gilydd ar draws eil yn Nhŷ'r Cyffredin sydd â'r lled symbolaidd o ddau hyd cleddyf.

Y cyd-destun cyfansoddiadol

24. Roedd ein hadolygiad ni, fel pob adolygiad ac adroddiad tebyg, wedi'i gynnal o fewn fframwaith cyfansoddiadol cydnabyddedig, nad oedd wedi'i herio gan neb a roddodd dystiolaeth i ni, er bod gwahaniaeth barn dealladwy, fel y nodwyd yn gynharach, ynghylch ble i dynnu'r llinellau. Roedd yr Arglwydd Reed, yn ei gyflwyniad i'r Panel, wedi rhoi crynodeb hwylus o'r “long-established constitutional principles of fundamental importance” y gwelwyd bod y cyfansoddiad yn dibynnu arnynt:
- Rhaid i bŵer llywodraethol yn y wlad hon, pa un a yw'n cael ei arfer gan y llywodraeth, llywodraeth leol, cyrff rheoleiddio neu awdurdodau cyhoeddus eraill, gael ei arfer yn unol â'r gyfraith.
 - Mae'r pŵer sofran sylfaenol gan y Frenhines yn y Senedd. Felly, mae gofyn i'r llywodraeth ac awdurdodau cyhoeddus eraill gael awdurdod a roddwyd gan ddeddfwriaeth Seneddol ar gyfer y pwerau y maent yn eu harfer, gyda'r eithriad cyfyngedig o rai pwerau uchelfreiniol neu bwerau o dan y gyfraith gyffredin.³⁶
25. Mae'r crynodeb hwn yn wahanol mewn un mater pwysig i'r geiriad yn ein cylch gorchwyl, sy'n gofyn i ni gydbwysu 'rôl y **weithrediaeth** i lywodraethu'n effeithiol o dan y gyfraith' a'r 'buddiant cyfiawn sydd yng ngallu'r **dinesydd** i herio cyfreithlondeb gweithrediaethau'r weithrediaeth drwy'r llysoedd'. Yng nghyd-destun traddodiad hir o ddemocratiaeth seneddol, roedd y ffaith

³⁴ *R (Miller) v The Prime Minister and others v. The Prime Minister* [2019] EWHC 2381 (Yr Arglwydd Burnett, LCJ, Syr Terence Etherton MR, y Fonesig Victoria Sharp, Llywydd Adran Mainc y Frenhines).

³⁵ *Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] CSOH 70, [26]. Yn y Llys Mewnol, daliwyd bod y mater yn draddodadwy: yr Arglwydd Lywydd (Carloway), yr Arglwydd Brodie, yr Arglwydd Drummond Young) [2019] CSIH49.

³⁶ EXT166, para 2.

nad oedd unrhyw gyfeiriad at y Senedd yn y cylch gorchwyl yn peri syndod i'r Panel. Roedd UKAJI hefyd wedi mynegi pryder yn ei dystiolaeth am adael hynny allan, gan fod hyn yn anwybyddu "the role of judicial review in supporting the sovereignty of Parliament and in ensuring that the executive acts in accordance with the law, as a junior constitutional partner".³⁷ Ym marn y Panel, mae'r diffyg cyfeiriad at y Senedd yn y cylch gorchwyl (gan ei bod yn sicr y dylid ei gynnwys) yn golygu bod y sefyllfa wedi'i chamddisgrifio. **Mae'r Panel yn credu ei bod yn hollbwysig pwysleisio rôl y Senedd. Ni ddylid ystyried bod y Senedd yn ddiymadferth ac yn analluog neu'n amharod i herio neu wneud deddfwriaeth, yn enwedig deddfwriaeth o natur gyfansoddiadol.**

26. Yn ei dystiolaeth i'r Panel, mae'r Athro Ekins yn tanlinellu rôl y Senedd wrth ehangu pŵer barnwrol yn ein cyfansoddiad. Roedd y symudiad pŵer hwn – nad oedd yn dderbyniol gan bob aelod o'r farnwriaeth³⁸ – yn ganlyniad yn rhannol i ddewisiadau'r Senedd wrth ddeddfu, drwy ei phenderfyniad i wneud Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 a Deddf Hawliau Dynol 1998, a oedd yn adlewyrchu, yn y drefn honno, bolisiau llywodraeth Geidwadol a pholisiau llywodraeth Lafur a oedd newydd ei hethol, ac a ddeddfwyd yn briodol gan y Senedd. Fel yr eglurodd yr Arglwydd Sumption, nid oes amheuaeth nad yw syniadau traddodiadol am ddsbarthiad pwerau o dan y cyfansoddiad wedi cael eu newid gan y Ddeddf Hawliau Dynol, a hynny'n anad dim am fod "any arguable allegation that a person's Convention rights have been infringed is necessarily justiciable".³⁹ Fel y nododd yr Arglwyddes Hale yn ddiweddarach:

"The courts have to operate the Human Rights Act – they are only doing what Parliament has told them to do. This inevitably involves making... judgments in real cases involving real people. The courts would not be doing right by those people if they failed to adjudicate upon their cases."⁴⁰

27. Y Senedd a ymgorfforodd reolaeth y gyfraith yn Neddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005 sydd, yn adran 1, yn pennu na ddylai dim sydd yn y Ddeddf gael effaith anffafriol ar "the existing constitutional principle of the rule of law". Wedi hyn, roedd y Senedd wedi pasio Deddf Cydraddoldeb 2010, sy'n ymdrin yn bur faith â gorfodi mewn llysoedd a thribiwnlysoedd. Dywedwyd hefyd wrth aelodau o'r Panel yn ystod seminar a drefnwyd gan Blackstone Chambers fod disgwyl y byddai nifer mawr o geisiadau am adolygu barnwrol o ganlyniad i'r offerynnau statudol a gafwyd yn sgil y pandemig coronafeirws a'r broses Brexit.
28. Yn draddodiadol, mae'r berthynas rhwng y Senedd a'r farnwriaeth wedi bod yn un gefnogol,⁴¹ wedi'i seilio ar y ddwy ochr ar hunanymatal ac ymdeimlad cryf o barch tuag at sefydliadau. Mae'r berthynas rhwng y Senedd a llywodraeth yn gefnogol yn yr un modd. Rhaid iddi fod felly, gan fod rôl hanesyddol gan y Senedd (fel y mae'r Arglwydd Howell wedi atgoffa'r Pwyllgor Cyfansoddiad yn

³⁷ EXT191, para 20.

³⁸ Gweler Irvine, 'Judges and decision-makers: the theory and practice of *Wednesbury* review' [1996] Public Law 59. Fel Arglwydd Ganghellor, roedd yr Arglwydd Irvine wedi llywio'r Bil Hawliau Dynol drwy Dŷ'r Arglwyddi.

³⁹ *R (Lord Carlile) v Secretary of State for the Home Department* [2015] AC 945, yn [29].

⁴⁰ Hale, 'Law and politics: a reply to Reith' (Darlith Goffa'r Fonesig Frances Patterson, 8 Hydref 2019) sydd ar gael yn: <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-191008.pdf>

⁴¹ Allison, *The English Historical Constitution* (Cambridge University Press, 2007), Pennod 7.

ddiweddar) o ran “supporting the Executive or enabling the Executive to exist and the Queen’s Government to carry on, which is rather important”.⁴²

29. Fel y nododd yr Athro John Griffith un tro, mae cyfansoddiadau’n cael eu llunio:

“by the working relationships between their principal institutions. Though the institutions may remain largely unchanged in their composition, if not their membership, these relationships are continually shifting. At different times in our history, Government, the Houses of Parliament, and the Judiciary have enjoyed more or less influence over each other.”⁴³

Roedd Griffith wedi olrhain newidiadau yng nghydbwysedd pŵer lle’r oedd y farnwriaeth wedi ennill rhywfaint o bŵer yn y 1990au, pan gafwyd llywodraethau gwan a chryf bob yn ail, a Seneddau cryf a gwan yn cyfateb iddynt. Roedd yn gywir wrth rag-weld y byddai’r farnwriaeth yn ennill pŵer a dylanwad wedi i’r Ddeddf Hawliau Dynol ddod i rym yn 2000. Mewn modd tebyg, pan ofynnwyd iddo yn y Pwyllgor Cyfansoddiad onid oedd golwg y Goruchaf Lys ar y perthnasoedd sefydliadol wedi bod ‘braidd yn gul’ ac anhanesyddol, atebodd yr Arglwydd Reed fod y cyfnod wedi bod yn un eithriadol pan oedd yn glir nad oedd llywodraeth a’r Senedd ‘yn cydweithio yn y ffordd y byddent fel arfer’.⁴⁴

30. Roedd Syr Stephen Laws, wrth edrych o safbwynt cyfreithiwr yn ogystal â Phrif Gwnsler Seneddol, wedi mynd yn bellach braidd yn ei gyflwyniad i ni. Wrth danlinellu goruchafiaeth y Senedd a’r broses wleidyddol dros atebolrwydd i farnwyr a’r llysoedd, roedd Syr Stephen yn ffafrio cyfyngu’r meysydd traddodadwy i adlewyrchu’r realiti hwn. Ystyriodd y posibilrwydd o ymyrraeth statudol bellgyrhaeddol, i gefnogi’r egwyddorion cyfansoddiadol sy’n gofyn am osod terfynau ar ymyriadau gan y llysoedd mewn busnes Seneddol ac yn y berthynas rhwng y Senedd a llywodraeth.

Llywodraeth effeithiol yn erbyn rheolaeth y gyfraith – gwrthgyferbyniad ffug

31. Rydym wedi cyfeirio eisoes at y ‘cydbwysedd’ y gofynnir amdano yn y cylch gorchwyl rhwng ‘y buddiant dilys sydd yng ngallu’r dinesydd i herio cyfreithlondeb gweithrediadau’r weithrediaeth drwy’r llysoedd’ a ‘rôl y weithrediaeth i lywodraethu’n effeithiol o dan y gyfraith’. Mae hanes anrhydeddus i’r ymagwedd hon. Ar ddechrau ei astudiaeth arloesol o adolygu barnwrol, nododd yr Athro Stanley de Smith:

“the administrative process is not, and cannot be, a succession of justiciable controversies. Public authorities are set up to govern and administer, and if their every act were to be reviewable on unrestricted grounds by an independent judicial body the business of administration could be brought to a standstill. The prospect of judicial relief cannot be

⁴² Pwyllgor Dethol Tŷ’r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, Sesiwn Dystiolaeth Flynyddol gyda Llywydd a Dirprwy Lywydd y Goruchaf Lys, 4 Mawrth 2020, cwestiwn 2.

⁴³ Griffith, ‘The common law and the political constitution’ (2001) 117 Law Quarterly Review 42.

⁴⁴ Pwyllgor Dethol Tŷ’r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, Sesiwn Dystiolaeth Flynyddol gyda Llywydd a Dirprwy Lywydd y Goruchaf Lys, 4 Mawrth 2020 (ymateb i gwestiwn 2).

held out to every person whose interests may be adversely affected by administrative action.”⁴⁵

32. Mae hyn yn mynd â ni'n ôl i'r cyfnod cyn sefydlu'r cais am adolygiad barnwrol, pan oedd y buddiant digonol i geisio gorchymyn uchelfreiniol yn gyfyngedig i 'bersonau tramgwyddedig' a'r dehongliad o'r term hwnnw'n un cyfyng. Nododd De Smith mai'r gofyniad i rywun, os oedd am ddangos ei fod wedi'i dramgwyddo o dan y gyfraith, oedd gallu cyfeirio at “an encroachment on vested rights or the imposition of a new legal obligation”.⁴⁶ Er hynny, mae'n sôn am rôl ehangach o ran budd y cyhoedd drwy “encouraging individual citizens to participate actively in the enforcement of the law”.⁴⁷
33. Ar ôl hyn, roedd yr Arglwydd Woolf, ac yntau'n amddiffynnydd cadarn i lysoedd, y gyfraith gyhoeddus ac adolygu barnwrol, wedi sôn yn narlithoedd Hamlyn ym 1990 am ei bryder cynyddol ynghylch 'canfyddiad llywodraeth ganolog o adolygu barnwrol'. Tan hynny, roedd y cydweithredu gan adrannau llywodraeth â'r broses adolygu barnwrol wedi cyfrannu at ei llwyddiant; ond “as judicial review has become more and more pervasive there has undoubtedly been increasing anxiety at the highest level of government as to whether judicial review is inhibiting the implementation of governmental decisions and policy to an extent which is becoming intolerable.”⁴⁸ Mewn geiriau sydd wedi'u hadleisio yn ein cylch gorchwyl, rhoddodd yr Arglwydd Woolf bwys mawr ar yr angen am gydbwysedd, gan danlinellu'r nifer mawr o fesurau diogelu sy'n rhan o'r broses adolygu barnwrol sy'n galluogi'r llysoedd i ddal y ddysgl yn wastad “between the interests of the administrators and the public, which in some proceedings for judicial review come into direct conflict”.⁴⁹ Er na ddylid byth wahardd llysoedd rhag ymyrryd “as forcefully as necessary” ag adran lywodraeth pan fo angen, mae'n bwysig eu bod yr un pryd yn gwerthfawrogi “the consequence of their intervention”.
34. Nid oedd y Panel yn hollol gyfforddus â'r ymagwedd hon. Dim ond rhan o'r stori yw portreadu adolygu barnwrol yn nhermau dadl rhwng y weithrediaeth a'r dinesydd. Wrth gwrs, mae amddiffyn yr unigolyn, gwneud iawn am dramgwydd ac amddiffyn buddiannau preifat yn themâu hanesyddol cryf yn y gyfraith gyffredin, felly mae rhywfaint o wirionedd yn y syniad bod adolygu barnwrol yn gyfrwng i amddiffyn buddiannau preifat a bod y system adolygu barnwrol yn 'seiliedig ar hawliau'. Ond mae adolygu barnwrol yn cyflawni nifer o swyddogaethau eraill, nifer ohonynt yn rhai lle mae buddiant sylweddol gan lywodraeth ac awdurdodau cyhoeddus. Mae effeithlonrwydd a chosteffeithiolrwydd achosion adolygu barnwrol yn faterion o ddiddordeb cyhoeddus a phreifat, ac yn sicr o gael eu cyfrif yr un mor bwysig gan ymgyfreithwyr unigol ac adrannau llywodraeth. Gall y berthynas rhwng cyrff cyhoeddus ac adolygu barnwrol fod yn un gadarnhaol iawn. Mae buddiant gan yr holl gyrff cyhoeddus, yn cynnwys adrannau llywodraeth, mewn cyfreithlondeb fel elfen mewn gweinyddu da – y disgrifiad o'r rhifyn cyfredol o JOYS yw “a guide to good decision making”. Unwaith eto, un o ddibenion pwysig adolygu barnwrol – a all fod â chynodiadau gwleidyddol, fel yr oedd yn yr achosion

⁴⁵ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3ydd argraffiad (Stevens, 1973), 3.

⁴⁶ *ibid*, 364-5. Mae'r pwnc o newid yn cael ei drafod yn helaeth gan yr Arglwydd Reed yn achos *Walton v The Scottish Ministers* [2012] UKSC 44 o [82].

⁴⁷ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 3ydd argraffiad (Stevens, 1973), 362-3.

⁴⁸ Woolf, *Protection of the Public – A New Challenge* (Stevens, 1990), 17.

⁴⁹ *ibid*, 19.

Brexit – yw penderfynu perthnasoedd rhwng awdurdodau cyhoeddus a datrys anghydfodau rhyngddynt na ellir eu datrys drwy broses wleidyddol.⁵⁰

35. Ni chafwyd nemor ddim arwydd gan yr adrannau llywodraeth hynny a roddodd amcangyfrif o'u cost o ran adnoddau ariannol a dynol fod y gost yn llethol neu'n anghymesur mewn rhyw ffordd â'r gwerth o gynnal 'cyfreithlondeb gweithrediadau'r weithrediaeth'.⁵¹ Roedd rhai adrannau wedi tynnu sylw at feysydd lle'r oedd adolygu barnwrol yn ymddangos yn rhwystr; cyfeiriwyd at ymestyn adolygu barnwrol i feysydd fel materion rhyngwladol ac at y cynnydd o ran 'adolygu strwythurol' ac 'adolygu rhinweddau'. Trafodir y pynciau hyn yn fanylach o dan bennawd traddodadwyedd. Roedd teimlad hefyd fod adolygu barnwrol yn amhendant weithiau, a bod dyfarniadau'n anodd eu gweithredu a heb fod yn glir. Ond o'r 84 o ymatebion i'r cwestiwn ynghylch a oedd seiliau penodol dros adolygu 'yn amharu'n ddifrifol ar gyflawni swyddogaethau llywodraeth ganolog neu leol yn briodol neu effeithiol', ni chafwyd yr un a oedd yn awgrymu bod hyn yn wir.
36. Roeddem hefyd wedi nodi astudiaeth effaith ddiweddar a oedd yn ymdrin â rhagdybiaeth gyffredinol bod adolygu barnwrol yn tueddu i fod yn "expensive and time consuming detour concerned with technical matters of procedure that rarely alters decisions of public bodies". Bod ei effaith ar weinyddu cyhoeddus yn negyddol gan mwyaf "because it makes it more difficult for public bodies to deliver public services efficiently".⁵² Ni chafodd yr awduron unrhyw dystiolaeth bod hyn yn digwydd; yn wir, daethant i'r casgliad bod y rhagdybiaeth yn gamarweiniol ar y gorau ac yn anghywir yn gyffredinol.
37. Ychydig iawn a gawsom wybod am ddisgwyliadau a phrofiad dinasyddion preifat. Dim ond 16 o ymatebion (7% o'r holl ymatebion) a gafwyd gan unigolion preifat. Nid oeddem wedi gofyn unrhyw gwestiynau penodol am effaith ac ychydig o dystiolaeth uniongyrchol a gawsom am gymhellion dros ymglyfreitha. Pa un bynnag, mae'n anodd gwybod a yw adolygiad barnwrol a gofnodwyd yn enw unigolyn yn cael ei ymladd gan yr unigolyn hwnnw. Yn yr astudiaeth gan Sunkin ym 1987, er enghraifft, lle'r oedd mwyafrif y ceisiadau wedi'u gwneud yn enw unigolion, "it proved impossible, without looking more closely at the nature of the claims, to know whether these applications were brought to redress purely individual grievances or whether the applications were representative cases raising issues of wider importance."⁵³ Yn aml, mae sefydliadau buddiant cyhoeddus yn cael eu cynrychioli gan unigolyn ac yn erlyn yn enw'r unigolyn hwnnw. Roeddem wedi gofalu cadw'r diffyg cydbwysedd mewn cof yn ein trafodaethau. Roeddem wedi cymryd mai ein gorchwyl oedd tynnu sylw at faterion gweithdrefnol a allai beri pryder i bawb sy'n cymryd rhan yn y broses adolygu barnwrol a lle'r oeddem yn teimlo nad oedd digon o dystiolaeth ar gael i ni i ddod i gasgliad priodol, neu fod angen rhagor o waith cyn penderfynu ar gam gweithredu, rydym wedi ymatal ac wedi dweud mai hynny rydym yn ei wneud.

⁵⁰ Trafodir hyn ymhellach ym Mhennod 2 ac fe'i dangosir yn glir ym Mhennod 5, para 5.37.

⁵¹ Gweler Atodiad D, Ffigurau 39 a 40.

⁵² Bondy, Platt a Sunkin, *The Value and Effects of Judicial review: The Nature of Claims, Their Outcomes and Consequences* (Public Law Project, 2015), 1.

⁵³ Sunkin, 'The judicial review caseload 1987-89' [1991] Public Law 490, 497.

Llywodraethiant ac atebolrwydd

38. Ni allwn wybod am deimladau pobl ar lawr gwlad am ‘y lle priodol i adolygu barnwrol yn y cyfansoddiad’ neu hyd yn oed eu teimladau am y cyfansoddiad. Ceir gwahaniaeth barn, pa un bynnag. Mae’r term ‘rheolaeth y gyfraith’ braidd yn gyfreithlyd ac anghyfarwydd ond mae’n cael ei ddeall yn ei ystyr cyffredinol i olygu bod pawb o dan y gyfraith a bod rhaid iddynt ufuddhau i’r gyfraith. Mae gwerthoedd eraill wedi gwreiddio’n ddwfn mewn diwylliant poblogaidd. Mae’r Comisiynydd Safonau Cyhoeddus yn dweud bod gonestrwydd ac uniondeb yn ‘norm yn nemocratiaeth y DU’ a’i bod yn ymddangos bod ‘tegwch’ mewn prosesau penderfynu yn cael ei gymryd yn ganiataol.⁵⁴
39. Yn y blynyddoedd diwethaf, mae tryloywder, bod yn agored ac atebolrwydd wedi dod yn “buzzwords of modern governance”, yn codi’n gyson yn y cyfryngau ac wedi’u rhestru yn safonau Nolan ar gyfer ymddygiad mewn bywyd cyhoeddus.⁵⁵ Mae’r Cod Gweinidogol yn cadarnhau bod disgwyl i weinidogion barchu saith Egwyddor Nolan, sef anhunanoldeb, uniondeb, gwrthrychedd, atebolrwydd, bod yn agored, gonestrwydd ac arweinyddiaeth, ac yn datgan hefyd fod deiliaid swyddi cyhoeddus yn atebol am eu penderfyniadau a’u gweithredoedd a bod rhaid iddynt “submit themselves to whatever scrutiny necessary to ensure this”. Dywedir bod dyletswydd ar weinidogion tuag at y Senedd, sef “to account, and be held to account, for the policies, decisions and actions of their departments and agencies”. Mae’r ddyletswydd hon i’w dehongli yng nghyd-destun y ddyletswydd gyffredinol sydd ar weinidogion i ‘gydymffurfio â’r gyfraith a diogelu uniondeb bywyd cyhoeddus’.⁵⁶
40. Y ddau fecanwaith mwyaf effeithiol i sicrhau atebolrwydd yn ein system lywodraethu gyfoes yw’r ddau sefydliad cyfansoddiadol mwyaf awdurdodol hefyd: y Senedd a’r llysoedd. Yn ei astudiaeth o atebolrwydd democrataidd, nododd Richard Mulgan fod atebolrwydd gwleidyddol, ar ei ben ei hun, yn methu o ran:

“its objective of making governments responsive to the interests of the public. Governments can still withhold information, resist scrutiny and unduly shape the agenda of the public debate. Other mechanisms are needed to help reduce the accountability deficit.”

Ym marn Mulgan, adolygu drwy’r system gyfreithiol a’r llysoedd yw:

“in some aspects the most powerful form of external review of executive action. Judicial hearings increasingly require the government to disclose publicly what it has done and why; they allow members of the public the right to contest such government actions, and they can force the government into remedial action. Indeed, an effective, independent judicial system is a fundamental prerequisite for effective executive accountability.”⁵⁷

Mae’r Panel yn cytuno.

⁵⁴ Evans, ‘Are we in a post-Nolan age?’ (The Hugh Kay Lecture, 20 Tachwedd 2020).

⁵⁵ Adroddiad cyntaf y Pwyllgor ar Safonau mewn Bywyd Cyhoeddus (1995).

⁵⁶ Swyddfa’r Cabinet, Ministerial Code (2019) yn [1.3].

⁵⁷ Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies* (Palgrave Macmillan, 2003), 74-5.

PENNOD 1: CODEIDDIO

Cyflwyniad

1.1. Mae paragraff 1 yn y cylch gorchwyl yn gofyn i'r Panel ystyried:

A ddylai'r parodrwydd i ystyried penderfyniadau cyfraith gyhoeddus drwy adolygu barnwrol gan y llysoedd a sail anghyfreithlondeb o dan gyfraith gyhoeddus gael eu codeiddio mewn statud?

Mae'r geiriad hwn yn rhag-weld dau wahanol fath o godeiddio sy'n codi materion sydd braidd yn wahanol, a drafodwyd ar wahân gan y Panel: codeiddio'r parodrwydd i adolygu, a ddehonglwyd gennym i olygu'r posibilrwydd o lunio prawf awdurdodaethol mewn statud neu, a'i roi'n wahanol, amlinelliad statudol o derfynau adolygu barnwrol 'codeiddio' neu ddatganiad statudol o'r sail dros adolygu barnwrol, neu'r gyfraith sylweddol ar ei gyfer

1.2. Wrth ystyried y cwestiynau hyn, gofynnwyd i'r Panel gofio'r posibilrwydd o ganlyniadau anfwriadol i godeiddio. Dylent ystyried y profiad mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill gan gyfeirio'n benodol at Awstralia, lle cyflwynwyd codeiddio statudol ar adolygu barnwrol ar lefel ffederal ym 1977.

Datganiad statudol cyffredinol am barodrwydd i adolygu

1.3. Mae adolygu barnwrol yn broses cyfraith gyffredin y gellir ei holrhain dros amser yng Nghymru a Lloegr i writiau uchelfraint, ac wedyn gorchmynion uchelfreiniol, y Goron,¹ sefyllfa a gadarnhawyd gan y Goruchaf Lys mewn cyfraith achosion ddiweddar. Yn achosion *Cart* ac *Eba*,² a oedd yn ymwneud â'r posibilrwydd o adolygu barnwrol mewn perthynas â'r Uwch Dribiwnlys, a oedd wedi'i wahardd yn ôl pob golwg gan Ddeddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007 (DTLIG) mewn ceisiadau am ganiatâd i apelio yn yr Alban a hefyd yng Nghymru a Lloegr, ceisiodd y llywodraeth ddadlau nad oedd penderfyniadau anapeliadwy gan yr Uwch Dribiwnlys o dan DTLIG erioed wedi bod yn destun adolygu barnwrol. Ym mhenderfyniad y Llys Apêl yn achos *Cart*, dywedodd Sedley LJ:

“In our judgment, as in that of the Divisional Court, **the supervisory jurisdiction of the High Court, well known to Parliament as one of the great historic artefacts of the common law, runs to statutory tribunals both in their old and in their new incarnation unless ousted by the plainest possible statutory language.** There is no such language in the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. The statute invests with standing and powers akin to those of the High Court a body which would

¹ Am hanes adolygu barnwrol yng Nghymru a Lloegr, gweler de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (1959), bellach *De Smith's Judicial Review*, 8fed argraffiad (Sweet & Maxwell, 2018). Ar gyfer yr Alban, gweler Pennod 5, para 5.7. isod.

² *R (Cart) v The Upper Tribunal* [2012] 1 AC 663; *Eba v Advocate General for Scotland* [2012] 1 AC 710.

otherwise not possess them precisely because it and the High Court are not, and are not meant to be, courts of co-ordinate jurisdiction.”³

- 1.4. Yn y Goruchaf Lys, lle rhoddwyd y gorau i'r hawliad cyffredinol, ailddatganodd yr Arglwyddes Hale mai “artefact of the common law” yw cwmpas adolygu barnwrol. Ei ddiben yw cynnal rheolaeth y gyfraith a sicrhau, “within the bounds of practical possibility, decisions are taken in accordance with the law, and in particular the law which Parliament has enacted, and not otherwise.”⁴ Gan ddyfynnu geiriau Laws LJ yn y Llys Apêl, dywedodd yr Arglwyddes Hale:

“It was a constitutional solecism to consider that merely to designate a body a ‘superior court of record’ was sufficient to preclude judicial review. This could only be done by the most clear and explicit language and not by implication.... The rule of law requires that statute law be interpreted by an authoritative and independent judicial source:

‘the need for such an authoritative judicial source cannot be dispensed with by Parliament. This is not a denial of legislative sovereignty, but an affirmation of it... The requirement of an authoritative judicial source for the interpretation of law means that Parliament’s statutes are always effective...’

That source was the High Court. **This was not because it was a superior court of record but because it was a court of unlimited jurisdiction.** Other courts and tribunals, having a limited jurisdiction, were not that source and were susceptible to judicial review by the High Court. Unreviewable courts of limited jurisdiction were exceptional.”⁵

Cadarnhawyd hyn yn achos *Michalak v General Medical Council*, lle datganodd yr Arglwydd Kerr “judicial review is not a procedure which arises ‘by virtue of’ any statutory source. Its origins lie in the common law.”⁶

- 1.5. Pan adolygwyd y gorchmynion uchelfreiniol gan Gomisiwn y Gyfraith ar ddechrau'r 1970au, roedd y llywodraeth wedi'i atal rhag ystyried unrhyw ‘ddiffiniad manwl o'r amgylchiadau lle y gellir gwneud cais am adolygiad barnwrol’. Ei brif argymhelliad felly oedd dod â rhwymedïau presennol ynghyd yn y cais am adolygiad barnwrol, sef y weithdrefn safonol bellach i gael adolygiad o benderfyniad cyfraith gyhoeddus.⁷
- 1.6. Roedd Comisiwn y Gyfraith wedi dod yn ôl at y pwnc ym 1994, gan gynnwys bil drafft yn ei adroddiad a fyddai wedi creu cysylltiad agos rhwng parodrwydd i adolygu ac awdurdodaeth y gyfraith gyffredin i wneud gorchmynion gwahardd, mandamus a certiorari. Roedd wedi dewis yn fwriadol beidio ag edrych ar y seiliau sylweddol dros adolygu barnwrol, gan gredu y dylent barhau i gael eu datblygu drwy ddull barnwrol.⁸

³ [2010] EWCA Civ 859 yn [20] (pwyslais wedi'i ychwanegu).

⁴ *R (Cart) v The Upper Tribunal* [2012] 1 AC 663, yn [37].

⁵ *ibid*, yn [30] yn dyfynnu Laws LJ yn [2011] QB 120, 138 [38].

⁶ [2017] 1 WLR 4193, yn [32].

⁷ Comisiwn y Gyfraith, *Remedies in Administrative Law* (Law Com No 73, 1976).

⁸ Comisiwn y Gyfraith, *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals* (Law Com No 226, 1994), para [1.3].

- 1.7. Mae'n debygol mai Pwyllgor JUSTICE/Coleg yr Holl Eneidiau, a sefydlwyd ym 1978 i ystyried ac adrodd am ffyrdd effeithiol i wneud iawn am dramgwydd a gafwyd o ganlyniad i weithredoedd neu anweithredoedd gwahanol asiantaethau llywodraeth, oedd yr adolygiad mwyaf trwyadl o gyfraith weinyddol Lloegr a gafwyd hyd hynny. Nid oedd y pwyllgor wedi ymdrin yn faith â chodeiddio ond, wrth nodi "many, perhaps most, lawyers do not deal with administrative law cases in the course of their day-to-day practice and there are many litigants or potential litigants who would be assisted by a clear statement of the grounds of challenge",⁹ roedd yn tanlinellu pa mor bwysig oedd sicrhau bod y gyfraith mor glir â phosibl ac yn hygyrch a dealladwy i bobl gyffredin. Gan wfftio beirniadaethau o Ddeddf Penderfyniadau Gweinyddol Awstralaidd (Adolygu Barnwrol) 1977 (DPGAB) – sy'n cael ei thrafod ymhellach isod – gwrthododd y Pwyllgor y syniad nad oedd y ffurfeiriau yn DPGAB yn ddim mwy na "convenient shorthand labels for established ground of challenge" ac roedd yn argymhell bod deddfiad tebyg i'r ddeddfwriaeth Awstralaidd yn cael ei fabwysiadu yma.
- 1.8. Ar y llaw arall, mae'r naill lywodraeth ar ôl y llall wedi bod yn fodlon gadael pwnc y parodrwydd i adolygu i'r barnwyr. Ni chafwyd unrhyw ymgais i fynegi mewn statud yr awdurdodaeth gyffredinol sydd gan y llysoedd i weinyddu adolygiadau barnwrol, er bod nifer o statudau'n ymdrin yn ymylol ag awdurdodaeth.
- Mae adran 19 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981 yn sefydlu'r Uchel Lys yn uwch goflys ag awdurdodaeth statudol sy'n cynnwys "all such other jurisdiction (whether civil or criminal) as was exercisable by it immediately before the commencement of this Act" – ffurfeiriau sydd i bob golwg yn cadw'r awdurdodaeth cyfraith gyffredin bresennol.
 - Mae adran 31 o'r Ddeddf Uwchlysoedd yn darparu bod rhaid i gais am orchymyn sy'n gorfodi, gwahardd neu wrthdroi, datganiad neu waharddeb o dan is-adran (2) neu waharddeb o dan adran 30 gael ei wneud "inaccordance with rules of court by a procedure to be known as an application for judicial review".
 - Mae adran 54(2) o Ran 54 o Reolau'r Goruchaf Lys yn datgan bod 'rhaid defnyddio' gweithdrefn adolygu barnwrol mewn hawliad am adolygiad barnwrol lle mae'r hawlydd yn ceisio gorchymyn gorfodi, gorchymyn gwahardd neu orchymyn gwrthdroi, ac y 'gellir ei defnyddio' (adran 54(3)) lle mae'r hawlydd yn ceisio datganiad neu waharddeb. Newidiwyd y strwythur ychydig gan DTLIG, a sefydlodd yr Uwch Dribiwnlys yn uwch goflys. Roedd hefyd wedi mewnosod adran 31A newydd yn y Ddeddf Uwchlysoedd, yn awdurdodi'r Uchel Lys i drosglwyddo ceisiadau am adolygiad barnwrol mewn amgylchiadau penodol i'r Uwch Dribiwnlys. Gellir gweld effeithiau'r trosglwyddo hwn yn y ffigurau ystadegol yn Atodiad D.

⁹ JUSTICE/Coleg yr Holl Eneidiau, *Administrative Justice: Some Necessary Reforms* (Clarendon Press, 1988), 157-8.

Codeiddio'r seiliau dros adolygu barnwrol

1.9. Mae dau brif ddull o godeiddio'r seiliau dros adolygu barnwrol:

- Datgan yr egwyddor gyffredinol
- Rhestr fanwl o'r prif seiliau dros adolygu

Datgan yr egwyddor gyffredinol

1.10. Mae enghraifft o'r dull cyntaf yn Neddf Cyfiawnder Gweinyddol Barbados 1983,¹⁰ sy'n darparu:

“The grounds upon which the Court may grant relief by way of the remedies mentioned in this Act include the following:
(a) that an administrative act or omission was in any way unauthorised or contrary to law;
(b) excess of jurisdiction;
(c) failure to satisfy or observe conditions or procedures required by law;
(d) breach of the principles of natural justice;
(e) unreasonable or irregular or improper exercise of discretion;
(f) abuse of power;
(g) fraud, bad faith, improper purposes or irrelevant considerations;
(h) acting on instructions from an unauthorised person;
(i) conflict with the policy of an Act of Parliament;
(j) error of law, whether or not apparent on the face of the record;
(k) absence of evidence on which a finding or assumption of fact could reasonably be based; and
(l) breach of or omission to perform a duty.”

1.11. Mae'n amlwg nad codeiddio ar ffurf datganiad systematig o'r rheolau ac egwyddorion sy'n gymwysadwy i adolygu barnwrol yw hwn, ond yn ffurfeiriau 'braidd gyffwrdd', sy'n gadael lle mawr i ddisgresiwn y farnwriaeth. **Er hynny, mae'r Panel yn nodi bod rhai manteision i ddatganiadau o egwyddor gyffredinol. Maent yn dod â'r seiliau traddodiadol dros adolygu barnwrol at ei gilydd mewn un lle, gan roi stamp awdurdod y Senedd arnynt ac ailddatgan yr egwyddorion sylfaenol mewn iaith syml sy'n ddealladwy i'r cyhoedd. Felly maent yn rhoi cymeradwyaeth ddemocrataidd i ddilysrwydd y broses farnwrol ac maent yn addysgiadol, gan gadw hyblygrwydd y gyfraith gyffredin yr un pryd.**

Rhestru seiliau penodol dros adolygu

1.12. Ceir un enghraifft o'r dull rhestru yn Neddf Hyrwyddo Cyfiawnder Gweinyddol (DHCG) De Affrica, sy'n gweithredu'r hawl gyfansoddiadol i weithredu gweinyddol sy'n 'gyfreithlon, yn rhesymol ac wedi'i seilio ar weithdrefnau teg'. Mae adran 6(2) o DHCG yn rhestru 15 sail benodol dros adolygu. Yn ôl yr Athro Cora Hoexter, un o'r prif arbenigwyr ar gyfraith weinyddol De Affrica, y canlyniad i hyn oedd cynnydd mewn ymglyfreitha gweithdrefnol.

¹⁰ Cap. 109B, a 4. Roedd yr Athro HWR Wade wedi cynghori ar y Ddeddf, a ddaeth i rym ym 1983 ac sydd heb ei diwygio'n sylweddol. Yn yr un modd, gweler Deddf Adolygu Barnwrol 2000 Trinidad a Thobago.

“What had previously been a non-issue in our administrative law became its most noticeable feature. The threshold administrative action enquiry soon took up far more space in the law reports than any other issue.”¹¹

- 1.13. Nod DPGAB oedd rhoi awdurdodaeth i uwch lys ffederal i wrando ceisiadau am adolygiad barnwrol, codeiddio cyfraith gyffredin adolygu barnwrol a bod yn brif gyfrwng i geisio adolygiadau o benderfyniadau llywodraeth. Ond mae DPGAB yn gymwys ar lefel ffederal yn unig ac nid oedd erioed fwriad iddi fod yn hollgynhwysol.¹² Mae adran 5(1) o DPGAB yn amlinellu'r seiliau dros adolygu mewn termau cyffredinol iawn. Y rhain yw:

- “(a) that a breach of the rules of natural justice occurred in connection with the making of the decision;
- (b) that procedures that were required by law to be observed in connection with the making of the decision were not observed;
- (c) that the person who purported to make the decision did not have jurisdiction to make the decision;
- (d) that the decision was not authorized by the enactment in pursuance of which it was purported to be made;
- (e) that the making of the decision was an improper exercise of the power conferred by the enactment in pursuance of which it was purported to be made;
- (f) that the decision involved an error of law, whether or not the error appears on the record of the decision;
- (g) that the decision was induced or affected by fraud;
- (h) that there was no evidence or other material to justify the making of the decision;
- (j) that the decision was otherwise contrary to law.”

- 1.14. Ymhelaethir ar adran 5(1)(e) yn adran 5(2), sy'n fwy penodol ac yn darllen:

- “The reference in paragraph (1)(e) to an improper exercise of a power shall be construed as including a reference to:
- (a) taking an irrelevant consideration into account in the exercise of a power;
 - (b) failing to take a relevant consideration into account in the exercise of a power;
 - (c) an exercise of a power for a purpose other than a purpose for which the power is conferred;
 - (d) an exercise of a discretionary power in bad faith;
 - (e) an exercise of a personal discretionary power at the direction or behest of another person;
 - (f) an exercise of a discretionary power in accordance with a rule or policy without regard to the merits of the particular case;

¹¹ Hoexter, ‘The principle of legality in South African administrative law’ [2004] Macquarie Law Journal 8. Gweler hefyd Forsyth ac eraill (goln), *Effective Judicial Review: A Cornerstone of Good Governance* (Oxford University Press, 2010), 50.

¹² Mae DPGAB yn deillio o becyn o ddiwygiadau yn ymwneud â chyfiawnder gweinyddol a argymhellwyd yn y 1970au gan Bwyllgor Kerr a Phwyllgor Ellicott: gweler Creyke, ‘Administrative justice – towards integrity in government’ (2007) 31 Melbourne University Law Review 706.

- (g) an exercise of a power that is so unreasonable that no reasonable person could have so exercised the power;
- (h) an exercise of a power in such a way that the result of the exercise of the power is uncertain; and
- (j) any other exercise of a power in a way that constitutes abuse of the power.”

- 1.15. O ran arddull, mae'r dull manwl hwn yn fwy cyson ag arddull drafftio statudol yn y Deyrnas Unedig. Mae'n debycach i'r syniad modern o god yn hytrach na bod yn ddim ond datganiad o'r egwyddor gyffredinol, ond mae hefyd yn hirach ac yn fwy cymhleth ac felly'n llai hawdd ei ddeall gan gynulleidfa sydd heb gefndir yn y gyfraith. **Y perygl, yn fyr, yw bod y dull manwl yn mynd yn rhy bell a hefyd nad yw'n mynd yn ddigon pell. Mae'n gyfyngol, fel y gallai fod yn anodd cadw'r gyfraith yn gyson â newidiadau gwleidyddol a gweinyddol, ond mae hefyd yn gamarweiniol o anghyflawn gan nad yw'n cwmpasu pob math o adolygiad barnwrol.** Dyma pam roedd adrannau 5(1)(j) a 5(2)(j) wedi'u cynnwys yn DPGAB ar awgrym yr Athro HWR Wade, a oedd yn gochel rhag y posibilrwydd o godi rhwystrau drwy godeiddio a oedd yn honni bod yn hollgynhwysol.
- 1.16. Mae Cyngor Adolygu Gweinyddol Awstralia wedi adolygu gweithrediad DPGAB nifer o weithiau, ac wedi rhestru ei manteision fel a ganlyn: ei bod yn darparu rhestr o seiliau dros adolygu; rhwymedïau hyblyg; yr hawl i ofyn am ddatganiad ysgrifenedig o resymau; a rheolau sefydlog clir.¹³ Mae gwahaniaeth barn ymysg academwyr:
- Mae Cane, McDonald a Rundle, sy'n ymdrin yn eithaf maith â DPGAB yn eu gwर्सlyfr ar gyfraith weinyddol, yn llai sicr.¹⁴ Teimlant fod y meini prawf ar gyfer awdurdodaeth, yn gymwys i (i) penderfyniad, (ii) o natur weinyddol (iii) a wnaed o dan ddeddfiad wedi creu “surprisingly technical and complex jurisprudence”, nad yw wedi arwain at “an integrated set of principles”.
 - Mae Groves yn galw'r Ddeddf yn ‘garreg filltir bwysig’ yn natblygiad cyfraith weinyddol Awstralia sydd, at ei gilydd, yn darparu “a good model for statutory judicial review”,¹⁵ er ei fod yn teimlo y gallai fod wedi mygu arbrofi.
 - Mae Aronson yn galw'r Ddeddf yn “legislative model” er bod ganddo dair prif feirniadaeth ohoni: ei chwmpas cyfyngedig, yn enwedig o'i chymharu ag adolygu barnwrol y gyfraith gyffredin; ei hailddatganiadau fformiwläig gan mwyaf o seiliau adolygu'r gyfraith gyffredin; ac nad yw'n cyfleu unrhyw egwyddorion cyffredinol neu themâu trefniadol a allai roi rhywfaint o siâp a chyfeiriad i bob un o'r seiliau a restrwyd. Mae ei gasgliad cyffredinol yn un cytbwys. Mae'n sicr yn wir bod crynswth yr achosion a sylwadau ynghylch DPGAB yn achosi “powerful attraction away from the common law”. Er hynny, mae'n amheus a yw hyn wedi arwain at anhyblygrwydd gormodol, un ai wrth arfer y gyfraith gyffredin

¹³ Australian Administrative Review Council, *Federal Judicial Review in Australia* (2012), 9, 11-12.

¹⁴ Cane, McDonald a Rundle, *Principles of Administrative Law*, 3ydd argraffiad (Oxford University Press, 2018), [2.51].

¹⁵ Groves 'Should we follow the gospel of the ADJR Act?' (2010) 34 Melbourne Law Review 737, 737.

neu mewn perthynas â meithrin dealltwriaeth o'r seiliau yn DPGAB.¹⁶

- 1.17. Mae Aronson yn canmol yr hawl o dan DPGAB i gael rhesymau ar ôl gwneud cais amserol am ei bod yn fwy penodol nag unrhyw hawl i gael rhesymau o dan y gyfraith gyffredin. Ond mae Aronson a Groves ill dau wedi mynegi pryder y gellir eithrio'r ddyletswydd i roi rhesymau a'r broses adolygu barnwrol statudol (yn hytrach na'r un gyfraith gyffredin) drwy wneud newidiadau yn yr Atodlen i DPGAB. Mae Aronson yn haeru bod Adran Atwrnai Cyffredinol y Gymanwlad wedi ymdrechu'n ddygn ers bron dau ddegawd i dynnu pynciau o gwmpas DPGAB.¹⁷ Bellach mae awdurdodaeth adolygu barnwrol sy'n rhan annatod o'r cyfansoddiad yn y wlad honno yn dod i'r adwy lle mae mecanweithiau adolygu barnwrol statudol wedi'u tynnu'n ôl.
- 1.18 Mae materion ymfudo wedi'u tynnu'n ôl gan mwyaf (ond nid yn llwyr) o gwmpas DPGAB. Mae cyfyngu neu eithrio statudol ar adolygu barnwrol wedi'i ddefnyddio'n eithaf eang ym maes ymfudo, er bod adolygu barnwrol wedi'i warantu gan adran 75(v) o Gyfansoddiad y Gymanwlad.¹⁸ Gwnaed yr ymgais gyntaf i godeiddio'r seiliau dros adolygu barnwrol drwy dynnu materion ymfudo o gwmpas DPGAB, a chopio/gludo'r seiliau dros adolygu i'r Ddeddf Ymfudo ond gadael allan rhai o'r seiliau. Daeth yr Uchel Lys o hyd i nifer o fylchau. Roedd y seiliau adolygu 'copio/gludo' wedi'u tynnu allan wedyn mewn Deddf Ymfudo ddiweddarach, gan adael i'r Uchel Lys ddatblygu seiliau newydd dros adolygu.
- 1.19 Y canlyniad oedd gorfodi'r Llys Ffederal a'r Uchel Lys i fynd yn ôl at adolygu barnwrol y gyfraith gyffredin oherwydd "jurisdictional error", sail sydd wedi'i diogelu gan y cyfansoddiad ar gyfer cyfraith ffederal a chyfraith daleithiol. Oni bai am dynnu pynciau o gwmpas DPGAB drwy ddeddfu, mae'n bosibl y byddai'r termau am wall awdurdodaethol wedi diflannu'n raddol yn Awstralia, wrth i'r termau hynny sy'n rhan o'r cyfansoddiad ddod yn fwy amlwg o ganlyniad i dynnu'r pynciau hynny. Yn achos *Hossain v Minister for Immigration and Border Protection*, nododd Kiefel CJ, Gageler a Keane JJ:

"Had statutory mechanisms for judicial review (such as that contained in the *Administrative Procedure Act 1946* (US) or the *Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977* (Cth)) been enacted to cover judicial review of statutory decision-making more comprehensively, the terminology of jurisdiction and of jurisdictional error in its application to administrative action may well have fallen into desuetude in Australia. Indeed, there was a time in the 1980s and 1990s when the terminology was little used, and doubts were expressed even afterwards as to its continuing utility.

¹⁶ Aronson, 'Is the ADJR Act hampering the development of Australian administrative law?' (2004) 15 Public Law Review 202. Mae disgrifiad byr o hanes DPGAB yn Aronson, Groves a Weeks, *Judicial Review of Administrative Action and Government Liability*, 6ed argraffiad (Thomson Reuters, 2017), y prif destun Awstralaidd ar adolygu barnwrol.

¹⁷ Gweler Aronson, 'Is the ADJR Act hampering the development of Australian administrative law?' (2004) 15 Public Law Review 202.

¹⁸ Gweler Edwards, 'Tampering with refugee protection: the case of Australia' (2003) 15(2) International Journal of Refugee Law 192.

“For so long as there remains a necessity for courts to fall back on constitutionally entrenched minimum jurisdictions to engage in judicial review of administrative action, however, the traditional distinction between jurisdictional and non-jurisdictional error cannot be avoided. The traditional distinction can be explained in more modern language. But an attempt to reframe the distinction in entirely new language is unlikely to be helpful.”¹⁹

- 1.20. Mae llysoedd Awstralia yn cydnabod bod y term ‘gwall awdurdodaethol’ yn un casgliadol, sef casgliad y daethpwyd iddo drwy brofi un neu ragor o’r seiliau dros adolygu o dan y gyfraith gyffredin, ar yr amod bod rhaid iddi fod yn bosibl dweud y byddai’r penderfyniad a herir wedi gallu mynd y ffordd arall oni bai am y gwall.
- 1.21. Yng Nghanada, fel yn Awstralia, mae’r gyfraith gyffredin yn parhau ochr yn ochr â statud.
- 1.22. Mae Deddf Llysoedd Ffederal Canada, RSC 1985, c. F-7 yn darparu yn adran 18.1(4) i’r Llys Ffederal gael awdurdodaeth unigryw mewn achosion cyfraith gyhoeddus penodedig. Gall roi ymwared os yw wedi’i fodloni bod gwall awdurdodaethol neu wall cyfreithiol, bod canfyddiad ffeithiol gwallus a wnaed yn wrthnysig neu’n fympwyol, bod methiant i barchu egwyddor o ran cyfiawnder naturiol, tegwch gweithdrefnol neu weithdrefn orfodol arall, neu fod twyll wedi digwydd. Yn yr un modd â DPGAB, mae cymal ‘dal popeth’: caiff y llys ymyrryd lle mae corff gweinyddol perthnasol wedi gweithredu “in any other way that was contrary to law” (adran 18.1 (4)(f)).
- 1.23. Yn achos *Khosa*,²⁰ ceisiodd y Gweinidog ddarbwylllo’r Goruchaf Lys bod adran 18.1 wedi sefydlu safon adolygu *drwy ddeddfwriaeth* a oedd yn disodli’r gyfraith gyffredin yn llwyr. Dyfarnodd y Llys nad oedd egwyddorion cyffredinol adolygu barnwrol wedi’u disodli gan y ffurfeiriau statudol. Dylid cyfeirio at adran 18.1(4) yn gyntaf wrth ymarfer, ond “most if not all judicial review statutes are drafted against the background of the common law of judicial review”, ac nid oedd yn bosibl deall statud fframwaith fel y Ddeddf Llysoedd Ffederal heb werthfawrogi’r ‘dulliau llysol’ o adolygu barnwrol.
- 1.24. Mae Llys Cyfansoddiadol De Affrica wedi dilyn llwybr croes, gan ddyfarnu “the grundnorm of administrative law is now to be found in the first place not in the doctrine of ultra vires, nor in the doctrine of parliamentary sovereignty, nor in the common law itself, but in the principles of our Constitution.” Y gyfraith gyffredin sy’n sail i ddarpariaethau Deddf Hyrwyddo Cyfiawnder Gweinyddol 2000 (DHCG), sydd â’i grym yn tarddu o’r Cyfansoddiad. Er hynny, roedd y Llys Cyfansoddiadol wedi gadael y drws yn gilagored, gan nodi y bydd y graddau y mae’r gyfraith gyffredin yn aros yn berthnasol i adolygu gweinyddol yn gorfod cael ei ddatblygu fesul achos ‘wrth i’r llysoedd ddehongli a chymhwyso darpariaethau DHCG a’r Cyfansoddiad’.²¹
- 1.25. Mae codeiddio statudol yn gymharol hawdd ei ddiwygio. Yn y Deyrnas Unedig, lle mae’n bosibl wrth gwrs i statud gael ei threchu, ei diddymu neu ei diddymu’n

¹⁹ (2018) 264 CLR 123, yn [21]-[22] (troednodiadau wedi’u hepgor).

²⁰ *Canada (Citizenship and Immigration) v Khosa* [2009] 1 SCR 339.

²¹ ***Bato Star Fishing (Pty) Ltd v Minister of Environmental Affairs and Tourism and Others*** (2004) (4) SA 490 (CC) yn [22] (troednodiadau wedi’u hepgor); *Pharmaceutical Manufacturers Association of SA and Another: In Re Ex Parte President of the Republic of South Africa and Others* (2000) (2) SA 674 (CC).

rhannol gan statud ddiweddarach, datblygwyd yr arfer o ddarparu yn y Rhiant-ddeddf fod y weithrediaeth yn gallu gwneud newidiadau mewn deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth. Er enghraifft, mae adran 10(2) o Ddeddf Hawliau Dynol 1998 yn darparu, “If a Minister of the Crown considers that there are compelling reasons for proceeding under this section, he may by order make such amendments to the legislation as he considers necessary to remove the incompatibility.” Byddai ‘cymal Harri’r Wythfed’ o’r math hwn, sy’n dod yn fwyfwy cyffredin, yn rhoi seiliau dros adolygu barnwrol yn nwylo’r weithrediaeth.

Codeiddio statudol a’r gyfraith gyffredin: y Deyrnas Unedig

1.26. Yn y bôn, mae pedair ffordd i Ddeddf Seneddol ddelio â’r gyfraith gyffredin. Gellir:

- gwneud darpariaeth benodol i gadw’r gyfraith gyffredin
- cynnwys cymal yn caniatáu ‘unrhyw sail arall dros adolygu barnwrol’, fel yn DPGAB
- bod yn fud ar y pwnc
- ceisio diddymu’r gyfraith gyffredin – trafodir hyn ym mhara 1.33. isod

Darpariaeth benodol i gadw’r gyfraith gyffredin neu gymal ‘unrhyw sail arall’

1.27. Teimlai’r Panel ei bod yn debygol y byddai’r ddwy dechneg statudol hyn yn cael effaith debyg iawn. Byddai’r ddwy ohonynt yn dod â’r seiliau traddodiadol dros adolygu at ei gilydd mewn un lle, gan roi sêl awdurdod y Senedd arnynt. Byddai disgresiwn barnwrol o hyd ar gyfer eu dehongli a chyflwyno seiliau newydd dros adolygu. **Mae’r Panel yn credu mai’r brif fantais mewn dull gweithredu o’r fath yw ei hyblygrwydd. Byddai’n caniatáu i adolygu barnwrol newid ac ehangu yn ôl newidiadau dros amser, gan adael lle i gyflwyno seiliau newydd. Byddai’r statud yn gallu cyfyngu creadigedd barnwrol, a byddai awdurdodiad penodol i gadw’r gyfraith gyffredin yn creu ansicrwydd, yn lleihau eglurder a gallai arwain at wanhau’r ffurfeiriad statudol fel ei fod yn cyflawni swyddogaeth addysgol yn bennaf. Yn yr amgylchiadau hyn, ni fyddai’n cyflawni fawr ddim.**

Mudandod mewn statud

1.28. Lle mae statud codeiddio yn fud ar ei heffaith ar bwerau adolygu barnwrol y gyfraith gyffredin, bydd y rheolau arferol o ran dehongli statud yn gymwys. Y casgliad amlwg yw na fyddai mudandod mewn statud yn ddigon i gyfleu bod rheolau’r gyfraith gyffredin ar adolygu barnwrol wedi’u haddasu. Mae mynediad at gyfiawnder wedi’i ddiogelu fel hawl ddynol gan Erthygl 6 yn Siarter Hawliau Dynol Ewrop. Yn bwysicach na hynny, mae bellach wedi’i gydnabod yn hawl gyfansoddiadol o dan y gyfraith gyffredin. Yn achos *Unison*, lle’r oedd dadl ynghylch dilysrwydd Gorchymyn Ffioedd Tribiwnlysoedd Apelau Cyflogaeth 2013, roedd y Goruchaf Lys wedi derbyn dadl bod hyn yn ymwneud â hawl i fynediad at gyfiawnder *o dan gyfraith ddomestig*: “the right of access to justice is not an idea recently imported from the continent of Europe, but has long been

deeply embedded in our constitutional law.”²² Aeth yr Arglwydd Reed yn ei flaen i ddweud: “many examples can be found of judicial recognition of the constitutional right of unimpeded access to the courts... **which can only be curtailed by clear statutory enactment.**”²³

- 1.29. Yn achos is-ddeddfwriaeth, byddai rhagdybiaeth gryfach yn erbyn cyfleu bod y gyfraith gyffredin wedi'i chyfyngu neu ei diddymu. Mae wedi'i sefydlu mewn cyfraith bod rhaid i unrhyw ymyrraeth â hawliau sylfaenol gael ei hawdurdodi'n glir gan ddeddfwriaeth sylfaenol.²⁴ Yn achos *Unison*, enwyd achos *ex p Witham*, lle'r oedd Lws LJ wedi haeru bod 'cyfyngiadau goblygedig' ar bwerau'r Arglwydd Ganghellor i ragnodi ffioedd llys mewn Gorchmynion Ffioedd. Nid oedd y ddarpariaeth sy'n rheoli hyn mewn statud yn caniatáu iddo arfer y pŵer mewn ffordd sy'n amddifadu'r dinesydd o'r hyn sydd wedi'i alw yn “constitutional right of access to the courts”.²⁵ Mae bron yn sicr y byddai unrhyw is-ddeddfwriaeth a oedd yn golygu dileu neu gyfyngu'n ddifrifol ar un o'r seiliau dros adolygu yn cael ei hanfon yn ôl i'w deddfu gan y Senedd os oedd yn dymuno.²⁶
- 1.30. Yn ogystal â hyn, byddai'r llysoedd yn debygol o ddehongli newidiadau yn y broses adolygu barnwrol yng nghyd-destun egwyddor cyfreithlondeb, sef egwyddor gyffredinol wrth ddehongli sy'n cael ei chymhwysu lle mae amwysedd ynghylch hawliau. Fel y datganwyd gan yr Arglwydd Hoffmann yn achos *Simms*, mae egwyddor cyfreithlondeb yn galw am wneud datganiad o fwriad mewn Deddf Seneddol cyn y bydd y llysoedd yn barod i dderbyn bod y Senedd yn bwriadu trechu hawliau dynol:

“Parliamentary sovereignty means that Parliament can, if it chooses, legislate contrary to fundamental principles of human rights. The Human Rights Act 1998 will not detract from this power. The constraints upon its exercise by Parliament are ultimately political, not legal. But the principle of legality means that Parliament must squarely confront what it is doing and accept the political cost. Fundamental rights cannot be overridden by general or ambiguous words. This is because there is too great a risk that the full implications of their unqualified meaning may have passed unnoticed in the democratic process. In the absence of express language or necessary implication to the contrary, the courts therefore presume that even the most general words were intended to be subject to the basic rights of the individual. In this way the courts of the United Kingdom, though acknowledging the sovereignty of Parliament, apply principles of constitutionality little different from those which exist in countries where the power of the legislature is expressly limited by a constitutional document.”²⁷

- 1.31. Fel arall, gellid trin deddfwriaeth sy'n codeiddio adolygu barnwrol fel 'statud gyfansoddiadol', a fyddai'n cynnig rhywfaint o amddiffyniad rhag diddymu

²² *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2020] AC 869, yn [64] (yr Arglwydd Reed).

²³ *ibid*, yn [76] a [79] (pwyslais wedi'i ychwanegu).

²⁴ *R v Secretary of State for Social Security, ex p B and JCWI* [2000] EWCA Civ 1293.

²⁵ *R v Lord Chancellor, ex p Witham* [1998] QB 575, 580.

²⁶ Nid yw mor glir beth fyddai'r sefyllfa mewn perthynas â deddfwriaeth ddirprwyedig a wnaed yn nhermau a10(2) o'r Ddeddf Hawliau Dynol: gweler Craig, 'Why remedial orders altering post-HRA Acts of Parliament are ultra vires', UK Constitutional Law Blog, 21 Rhagfyr 2017; Ekins, *Against Executive Amendment of the Human Rights Act 1998* (Policy Exchange, 2020).

²⁷ *R v Home Secretary, ex p Simms* [2000] 2 AC 115, 131.

goblygedig, fel yr awgrymodd Laws LJ yn achos *Thoburn v Sunderland CC*: “Ordinary statutes may be impliedly repealed. Constitutional statutes may not...A constitutional statute can only be repealed, or amended in a way which significantly affects its provisions touching fundamental rights or otherwise the relation between citizen and state, by unambiguous words on the face of the later statute.”²⁸ Gellid ystyried unrhyw statud a oedd â'r bwriad o godeiddio adolygu barnwrol yn statud gyfansoddiadol os oedd yn mynd yn erbyn hawliau'r gyfraith gyffredin, fel hawl y gyfraith gyffredin i gael mynediad i'r llysoedd a gafodd ei chydnabod yn achos *Unison*. Nid yw'n glir a fyddai'r farnwriaeth yn dymuno symud i'r cyfeiriad hwn, gan nad yw'r pwynt wedi codi hyd yn hyn.

Diddymu a disodli mewn statud

- 1.32. Ym marn y Panel, yr anfantais ddifrifol mewn codeiddio yw y byddai'n galluogi'r Senedd (a'r weithrediaeth o bosibl mewn rhai amgylchiadau) i ddisodli adolygu barnwrol yn rhwydd drwy ddiddymu neu newid y cod statudol, heb fod yn atebol i'r gyfraith gyffredin. Byddai'r cod yn cael yr effaith o ddisodli'r gyfraith gyffredin fwy hyblyg, gan ei wneud yn fater hawdd a hyd yn oed yn arferol i newid rheolau'r gêm. Am y rheswm hwn yn unig, mae'r llysoedd yn ceisio cadw eu hawdurdodaeth adolygu barnwrol i ddelio â sefyllfaoedd eithriadol, fel y gwnaethant yn achosion *Cart ac Eba*, a drafodwyd ym mharagraff 1.3.
- 1.33. Mae statud codeiddio sydd â'r bwriad o ddiddymu cyfraith gyffredin adolygu barnwrol yn rhannu llawer o nodweddion y cymal wster ac mae bron yn sicr y byddai'r gyfraith achosion gymhleth ar y pwnc hwnnw yn berthnasol iddi. Roedd achos *Anisminic v Foreign Compensation Commission*²⁹ yn ymwneud â darpariaeth statudol a oedd yn darllen “The determination by the Commission of any application made to them under this Act shall not be called in question in any court of law.” O fwyafrif, daliodd Tŷ'r Arglwyddi nad oedd y geiriad hwn yn ddigon i atal apêl i'r llysoedd gan nad oedd penderfyniad yr FCC (a oedd yn cynnwys gwall cyfreithiol ym marn yr Arglwyddi) yn ddim ond ‘penderfyniad honedig’ ac felly'n ddirym. Mae dyfyniad enwog o eiriau'r Arglwydd Reid yn rhestru sefyllfaoedd lle gallai penderfyniad gan dribiwnlys fod yn ddirym:

“It may have given its decision in bad faith. It may have made a decision which it had no power to make. It may have failed in the course of the inquiry to comply with the requirements of natural justice. It may in perfect good faith have misconstrued the provisions giving it power to act so that it failed to deal with the question remitted to it. It may have refused to take into account something which it was required to take into account. Or it may have based its decision on some matter which, under the provisions setting it up, it had no right to take into account. I do not intend this list to be exhaustive.”³⁰

- 1.34. Yn achos *Cart*,³¹ derbyniwyd bod y dyfarniad yn achos *Anisminic* wedi dileu'r hen wahaniaeth ffurfiolaidd rhwng gwall awdurdodaethol a gwall anawdurdodaethol, gan ymestyn adolygu barnwrol i gynnwys pob math

²⁸ [2003] QB 151, yn [63].

²⁹ [1969] 2 AC 147.

³⁰ *ibid*, 171.

³¹ *R (Cart) v Upper Tribunal* [2012] 1 AC 663.

o wall cyfreithiol.³² Trechwyd ymgais ddiffuant i wneud yr Uwch Dribiwnlys yn llys apêl terfynol ar gyfer rhai materion gweithdrefnol pan ddyfarnodd y Goruchaf Lys ei fod yn agored i adolygu barnwrol.

- 1.35. Mae achos *Anisminic* yn ei gwneud yn anodd dod o hyd i ffurfeiriau a fydd yn atal adolygu barnwrol yn derfynol. Yn achos *Privacy International*,³³ roedd y ddadl ynghylch a oedd yn bosibl i'r llysoedd adolygu penderfyniadau'r Tribiwnlys Pwerau Ymchwilio (TPY), tribiwnlys arbenigol o 10 aelod â chymwysterau cyfreithiol sy'n cael ei gadeirio gan Arglwydd Ustus Apêl ac sydd â statws yr Uchel Lys. Mae adran 67(8) o Ddeddf Rheoleiddio Pwerau Ymchwilio 2000 (DRhPY) yn darparu:

“Except to such extent as the Secretary of State may by order otherwise provide, determinations, awards, orders and other decisions of the Tribunal (including decisions as to whether they have jurisdiction) shall not be subject to appeal or be liable to be questioned in any court.”

- 1.36. Daliodd y Llys Adrannol a'r Llys Apêl fod adran 67(8) yn atal adolygu barnwrol ar benderfyniad y TPY. Yn y Llys Apêl, barn Sales LJ oedd: “the drafter of section 67(8) has expressly adverted to the possibility of the Investigatory Powers Tribunal making an error of law going to its jurisdiction or power to act, by the words in parenthesis in that provision: ‘including decisions as to whether they have jurisdiction’.”³⁴ Er hynny, o fwyafrif o bedwar i dri, roedd y Goruchaf Lys wedi dyfarnu nad yw geiriad adran 67(8) o DRhPY yn ddigon i ddisodli awdurdodaeth oruchwyliol yr Uchel Lys ar gyfer gwallau cyfreithiol. Yn ei farn fwyafrifol, roedd Arglwydd Carnwath wedi amddiffyn y gyfraith bresennol gan ddweud ei bod yn “wholly consistent with the modern constitutional settlement [as] confirmed by the [Constitutional Reform] Act 2005, and recognised by this court in *Miller*”.³⁵ Aeth ymhellach o lawer yn ei sylwadau wrth fynd heibio:

“The critical step taken by this court in *Cart* was to confirm, what was perhaps implicit in some of the earlier cases, that it is ultimately for the courts, not the legislature, to determine the limits set by the rule of law to the power to exclude review. This proposition should be seen as based, not on such elusive concepts as jurisdiction (wide or narrow), ultra vires, or nullity, but rather as a natural application of the constitutional principle of the rule of law (as affirmed by section 1 of the 2005 [Constitutional Reform] Act), and as an essential counterpart to the power of Parliament to make law. The constitutional roles both of Parliament, as the maker of the law, and of the High Court, and ultimately of the appellate courts, as the guardians and interpreters of that law, are thus respected.”³⁶

- 1.37. Mae dau fil a osodwyd gerbron y Senedd yn ddiweddar yn cynnwys cymalau sydd â'r amcan o atal adolygu barnwrol sydd wedi'u geirio gyda'r hyn sy'n ymddangos yn fwriad i osgoi'r egwyddorion a ddatganwyd yn achos *Anisminic*. Wrth graffu ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig, y rhybudd gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi oedd: “If enacted, such an exclusion of the judicial

³² Gweler Murray, ‘Process, substance and the history of error of law review’ yn Bell ac eraill (goln), *Public Law Adjudication in Common Law Systems* (Hart Publishing, 2016), 101-10.

³³ *R (Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal* [2020] AC 491.

³⁴ [2018] 1 WLR 2572, yn [34].

³⁵ [2020] AC 491, yn [131].

³⁶ *ibid.*

function would put ministerial regulation-making powers above the law in an unprecedented manner. It would be an unacceptable breach of the rule of law.”³⁷ Tynnwyd y cymal yn ôl yn ddiweddarach.

- 1.38. Mae Bil Drafft Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu) sydd gerbron y Senedd ar hyn o bryd, gyda chais gan y llywodraeth am roi ystyriaeth fanwl i'r Bil gan Bwyllgor y Bil a phwyllgorau dethol seneddol eraill, yn cynnwys cymal ataliol sy'n ceisio darparu na fydd y 'pwerau uchelfreiniol adfywiedig' yn draddodadwy. Trafodir hyn ymhellach ym Mhennod 2.
- 1.39. Ym marn y Panel, ni ellir rhoi ateb terfynol ynghylch a ellir a phryd y gellir diddymu adolygu barnwrol drwy statud. Roedd cymalau wster wedi methu ag atal adolygu yn achosion *Anisminic a Privacy International*, ond mae dyfarniadau anghydsyniol cryf yn y ddau achos, ac mae'r gyfraith achosion yn anghyson at ei gilydd. Yn achos *Anisminic*, roedd yr Arglwydd Morris wedi amddiffyn y dyfarniad 10 tudalen rhesymedig gan yr FCC – tribiwnlys a oedd yn cynnwys pobl “in whom there could be every confidence”³⁸ ac a oedd “centrally within their jurisdiction”³⁹ wrth ddod i'w penderfyniad. Yn achos *Privacy International*, roedd yr Arglwyddi Sumption, Wilson a Reed wedi cytuno â dyfarniad unfrydol y Llys Apêl a'r Llys Adrannol wrth gefnogi'r cymal wster, a nododd yr Arglwydd Sumption:

“There is nothing inconsistent with the rule of law about allocating a conclusive jurisdiction by way of review to a judicial body other than the High Court. The presumption against ouster clauses is concerned to protect the rule of law, which depends on the availability of judicial review. It is not concerned to protect the jurisdiction of the High Court in some putative turf war with other judicial bodies on whom Parliament has conferred an equivalent review jurisdiction.”⁴⁰

Casgliadau

- 1.40. Wrth ddod i'w gasgliadau, roedd y Panel wedi ystyried yr amrywiaeth fawr o ymatebion i'n galwad am dystiolaeth. Roedd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW wedi cofnodi 149 o ymatebion mewn perthynas â phwnc codeiddio, chwech ohonynt gan ymatebwyr a oedd o blaid hyn, 22 a oedd yn ffafrio codeiddio rhannol a 110 a oedd yn gwrthwynebu. Roedd ymatebwyr ar godeiddio wedi awgrymu:
- Y byddai codeiddio'n gallu gwella eglurder a sicrwydd cyfreithiol yn ogystal ag egluro pwrpas adolygu barnwrol.
 - Y byddai codeiddio'n gallu gwella hygyrchedd i ymgyfreithwyr dichonol (yn enwedig ymgyfreithwyr drostynt eu hunain) a chyflymu'r broses, drwy gyfyngu'r meysydd presennol lle'r oedd disgresiwn.
 - Y gellid gwella statws adolygu barnwrol drwy ei wneud yn hawl, yn hytrach na rhwymedi disgresiynol.
 - Y byddai codeiddio'n gallu atal y Goruchaf Lys rhag cyflwyno cymesuredd yn sail gyffredinol dros adolygu.

³⁷ Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *UK Internal Market Bill*, HL 151 (2020), yn [194]-[196].

³⁸ [1969] 2 AC 147, 181.

³⁹ *ibid*, 194.

⁴⁰ [2020] AC 491, yn [199].

1.41. Y prif ddadleuon yn erbyn codeiddio oedd:

- Bod hyblygrwydd yn hanfodol i reolaeth y gyfraith.
- Y byddai'n tanseilio hyder yn y sector cyhoeddus, os oedd canfyddiad bod llywodraeth yn cyfyngu'r seiliau lle gellir ei dal yn atebol.
- Ei bod yn bosibl na fyddai newidiadau lefel uchel a newidiadau deddfwriaethol cyffredinol yn ychwanegu dim yn ymarferol tra byddai newidiadau sylweddol yn anghyson â threfniadau cyfansoddiadol y DU sydd heb eu codeiddio.
- Y byddai newidiadau manwl a phenodol mewn deddfwriaeth yn gallu arwain at ansicrwydd a diffyg hygyrchedd.
- Bod y cyfyngiadau presennol ar adolygu barnwrol yn ddigon i ddidoli hawliadau gwan. Nid yw cost hawliadau o'r fath yn ddigon i gyfiawnhau mwy o rwystrau. Pe byddid yn dibynnu ar gyfyngiadau pellach, gallai hynny arwain at anghyfiawnder.
- Y byddai codeiddio'n gallu ehangu cwrpas adolygu barnwrol – ar ôl eu codeiddio mewn Deddf Seneddol, bydd y seiliau'n agored i'w dehongli gan farnwyr a gallai hyn arwain yn syth at gynnydd mewn ymglyfreitha.
- Y byddai proses statudol yn gallu arwain yn anfwriadol at ddileu rhai o'r llwybrau herio sydd ar gael a gallai gael effaith negyddol ar effeithiolrwydd y broses cyn yr achos.
- Y byddai lleihau'r oruchwyliaeth a geir drwy adolygu barnwrol yn gallu creu canfyddiad o fwy o risg mewn rheoleiddio, a allai arwain at y canfyddiad o fwy o risg mewn buddsoddiadau.

1.42. Roedd canfyddiad cyffredinol y byddai codeiddio egwyddorion craidd a seiliau adolygu barnwrol mewn termau syml yn gallu cynnig ychydig bach o fantais o ran y diben addysgiadol o wella dealltwriaeth y cyhoedd a hygyrchedd y gyfraith. Fodd bynnag, mae'r fantais fach hon yn cael ei gwrthbwyso gan nifer o anfanteision posibl. Nid oedd dim yn y profiad o godeiddio mewn awdurdodaethau eraill a oedd yn ein hargyhoeddi bod manteision ynglŷn â chodeiddio.

1.43. Ein casgliadau oedd:

- **Bod adolygu barnwrol yn cael ei ystyried yn elfen hanfodol yn rheolaeth y gyfraith sydd o dan ofal barnwriaeth annibynnol.**
- **Bod adolygu barnwrol yn elfen hanfodol mewn mynediad at gyfiawnder, sy'n hawl gyfansoddiadol a hefyd yn hawl sydd wedi'i diogelu gan Gorfensiwn Ewrop.**
- **Na ddylid cyfyngu ar allu'r llysoedd i ddehongli a chymhwyso'r gyfraith mewn achosion penodol.**
- **Y byddai ffurfeiriad statudol yn gallu ategu dilysrwydd adolygu barnwrol.**
- **Y byddai hefyd yn gallu helpu i osod terfynau rhag ehangu cwrpas adolygu barnwrol drwy ddehongli gan farnwyr.**
- **Y bydd ffurfeiriad o adolygu barnwrol mewn statud yn cael ei ddehongli fel un sy'n gweithredu o fewn fframwaith y gyfraith gyffredin.**
- **Mai dim ond drwy'r geiriau mwyaf clir a phendant mewn statud y gellir gwahardd diddymu adolygu barnwrol drwy statud (neu reoliad) ac ni fydd yn oblygedig.**

- **Rhwng popeth, ychydig o fantais o bwys y byddai codeiddio statudol yn ei rhoi, gan fod y seiliau dros adolygu wedi'u hen sefydlu ac wedi'u datgan yn ddealladwy yn y prif destunau.**
- **Ond fe fyddai codeiddio'n gallu gwneud adolygu barnwrol yn fwy hygyrch i rai nad ydynt yn gyfreithwyr.**

PENNOD 2: ANHRADDODADWYEDD

Cyflwyniad

2.1. Mae paragraff 2 o gylch gorchwyl yr AAGW yn gofyn i'r Panel ystyried:

A oes angen egluro egwyddor gyfreithiol anhraddodadwyedd ac, os oes, beth yw'r pynciau/meysydd lle byddai'r Llywodraeth yn gallu ystyried y cwestiwn o draddodadwyedd/anhraddodadwyedd wrth arfer pŵer a/neu swyddogaethau cyfraith gyhoeddus.

2.2. Wrth ystyried y mater hwn, rydym yn cydnabod y pwynt a wnaed gan Ganolfan Caergrawnt ar gyfer Cyfraith Gyhoeddus yn ei chyflwyniad i ni, sef “it is important to recognise that the legal concept of justiciability is not a doctrine solely related to the judicial review process. It is also a general doctrine of domestic law. It is used primarily to determine whether there are some issues which courts cannot or should not determine on the ground that they are non-justiciable.”¹

2.3. Mae'r Ganolfan yn mynd yn ei blaen i nodi pwysigrwydd y cysyniad o anhraddodadwyedd mewn cyfraith ryngwladol, “in relation to the acts of a foreign state whose validity is called into question in a UK domestic court. The rules on international law and comity will lead a domestic court not to adjudicate on such legal questions.”²

2.4. Yn y gyfraith ar adolygu barnwrol, mae'r cysyniad o anhraddodadwyedd yn cyflawni rôl ddeuol. Yn gyntaf, mae'n dangos bod rhai ffyrdd o arfer pŵer cyhoeddus yn rhai na ellir eu hadolygu ar unrhyw sail. Mewn achosion o'r fath, dywedir bod yr arfer ar y pŵer yn 'anhraddodadwy'. Yn yr ystyr hwn, mae rhoddi anrhydeddau gan y Frenhines yn cael ei weld yn anhraddodadwy o hyd gan y llysoedd.³ Yn fwy anffurfiol, gallem ddweud bod 'anhraddodadwyedd' yn yr ystyr hwn yn arwydd bod barnwyr wedi'u 'gwahardd' o faes penodol mewn pŵer cyhoeddus: mater i ryw weithredwr cyfansoddiadol arall, heblaw barnwyr, yw penderfynu sut bydd y pŵer hwnnw'n cael ei arfer.

2.5. Yn ail, mae'n dangos bod rhai seiliau dros adolygu heb fod ar gael wrth adolygu'r arfer ar fath penodol o bŵer cyhoeddus am fod y seiliau hynny'n codi cwestiynau sy'n anaddas i'w penderfynu gan farnwyr. Er enghraifft, yn achos *GCHQ* – a agorodd y drws i'r posibilrwydd o adolygu'r arfer ar yr uchelfraint frenhinol gan farnwyr – roedd yr Arglwydd Diplock o'r farn y gallai fod yn bosibl adolygu'r arfer ar bŵer uchelfreiniol ar sail 'anghyfreithlondeb' neu 'amhriodoldeb gweithdrefnol', ond o ran adolygu ar sail 'afresymegedd' ei bod yn anodd meddwl am unrhyw fath o benderfyniad:

“in any of various fields in which the prerogative remains the only source of the relevant decision-making power ... that would be open to attack

¹ EXT047, para 27.

² *ibid*, para 29.

³ Gweler *Graham Nassau Gordon Senior-Milne v Advocate General for Scotland* [2020] CSIH 39, [20]: “we are of [the] opinion that the decision of the Queen to grant or withhold an honour cannot be the subject to judicial review, in view of its fundamentally discretionary nature.”

through the judicial process upon this ground. Such decisions will generally involve the application of government policy. The reasons for the decision-maker taking one course rather than another do not normally involve questions to which, if disputed, the judicial process is adapted to provide the right answer, by which I mean that the kind of evidence that is admissible under judicial procedures and the way in which it has to be adduced tend to exclude from the attention of the court competing policy considerations which, if the executive discretion is to be wisely exercised, need to be weighed against one another – a balancing exercise which judges by their upbringing and experience are ill-qualified to perform.”⁴

- 2.6. Fel y byddwn yn disgrifio, ers tua 40 mlynedd rydym wedi gweld encilio cyson o fewn y gyfraith ar adolygu barnwrol rhag y farn bod yr arfer ar rai pwerau cyhoeddus yn anhraddodadwy o'i hanfod a choleddu'r farn bod yr arfer ar y pwerau hynny yn draddodadwy neu'n agored i'w adolygu ar rai seiliau ond nid ar eraill.
- 2.7. Mae'n ddigon posibl mai'r sefyllfa hon sydd wedi cymell y llywodraeth i ofyn am asesu sut mae 'egwyddor anhraddodadwyedd' yn cael ei chymhwyso ar hyn o bryd o fewn y gyfraith ar adolygu barnwrol. Mae hwn yn gwestiwn sydd nid yn unig yn gofyn i ni fyfyrto ar y math o bynciau y mae'r llysoedd yn dechnegol gymwys i'w trafod, ond hefyd i ymroi i drafodaeth ehangach ynghylch y math o bynciau y mae'n briodol eu hystyried yn rhan o gylich gwaith y llysoedd, a pha bynciau sydd i'w hystyried yn rhai llwyr wleidyddol.
- 2.8. Byddwn yn mynd ati fel a ganlyn. Dechreuwn drwy amlinellu'r datblygiadau a gafwyd yn y 40 mlynedd diwethaf o ran cymhwyso 'egwyddor anhraddodadwyedd' o fewn y gyfraith ar adolygu barnwrol.
- 2.9. Wedyn byddwn yn asesu cyflwr presennol y gyfraith ar anhraddodadwyedd, gan ystyried y pryderon a fynegwyd i ni o ran yr effaith a gafwyd, ac a geir, o ganlyniad i ddatblygiadau yn y gyfraith ar anhraddodadwyedd, ar weithrediadau llywodraeth.
- 2.10. Mater i'r Senedd yn y pen draw yw penderfynu beth yw'r gyfraith i fod yn y maes hwn (ac ym mhob maes cyfreithiol arall), a mater i'r llysoedd yw dehongli beth mae'r Senedd wedi'i ddweud.⁵ Gan dderbyn hynny, byddwn yn gorffen drwy amlinellu a gwerthuso'r opsiynau posibl sydd ar gael i'r Senedd os bydd yn dymuno cywiro datblygiad penodol yn y gyfraith ar anhraddodadwyedd, neu achub y blaen ar y posibilrwydd o arloesi barnwrol pellach mewn perthynas â rhyw agwedd ar y gyfraith ar anhraddodadwyedd.

⁴ *CCSU v Minister of the Civil Service* [1985] 1 AC 374, 411.

⁵ Fel y nododd yr Athro Christopher Forsyth CF yn ei gyflwyniad i ni (EXT087, ar dudalen 7), mae'r cwestiwn ynghylch beth sy'n draddodadwy ac yn anhraddodadwy yn dibynnu ar bwy fydd yn dal y weithrediaeth yn atebol: y llysoedd ynteu'r Senedd? Aiff ymlaen i nodi mai mater i'r Senedd ac nid "academic commentators, the executive, or self-appointed guardians of the rule of law" yw barnu a yw'r cydbwysedd a gafwyd rhwng atebolrwydd cyfreithiol ac atebolrwydd gwleidyddol drwy benderfyniadau'r llysoedd ar draddodadwyedd yn rhywbeth sydd er budd y cyhoedd.

Dirywiad anhraddodadwyedd

- 2.11. Gellir canfod pedwar sbardun allweddol yn y dirywiad dros 40 mlynedd ym mhwsigrydd anhraddodadwyedd o fewn y gyfraith ar adolygu barnwrol.

GCHQ

- 2.12. Y cyntaf oedd y penderfyniad gan Dŷ'r Arglwyddi yn achos *GCHQ*.⁶ Er ei bod yn wir erioed mai mater i'w benderfynu gan y llysoedd oedd cwmpas pŵer uchelfreiniol⁷ – pwynt y dychwelwn ato isod – cyn achos *GCHQ*, roedd yn ddealedig na fyddai'r arfer ar bŵer uchelfreiniol cydnabyddedig yn agored i adolygu barnwrol ar unrhyw sail.⁸ Dymchwelwyd y cyd-ddealltwriaeth hwnnw yn achos *GCHQ*, lle'r oedd Tŷ'r Arglwyddi wedi dal nad oedd rheswm mewn egwyddor pam na ellir cael adolygiad barnwrol mewn achos priodol o'r arfer ar bŵer a ddirprwywyd i'r Prif Weinidog o dan yr uchelfraint frenhinol i newid telerau ac amodau cyflogeion yn *GCHQ*.
- 2.13. Prysurodd yr Arglwyddi i gau'r bylchau yn 'egwyddor anhraddodadwyedd' y gallai eu penderfyniad fod wedi'u hagor. Daliodd yr Arglwydd Fraser fod y sefyllfa flaenorol o ran arfer pwerau uchelfreiniol, sef "once the existence and the extent of a [prerogative] power are established to the satisfaction of the court, the court cannot inquire into the propriety of its exercise", yn un a oedd yn gymwys o hyd "in relation to many of the most important prerogative powers which are concerned with control of the armed forces and with foreign policy and with other matters which are unsuitable for discussion or review in the law courts".⁹
- 2.14. Mewn dyfyniad enwog, roedd yr Arglwydd Roskill yn cytuno:
- "Many examples were given during the argument of prerogative powers which at present advised I do not think could properly be made the subject of judicial review. Prerogative powers such as those relating to the making of treaties, the defence of the realm, the prerogative of mercy, the grant of honours, the dissolution of Parliament and the appointment of ministers as well as others are not, I think, susceptible to judicial review because their nature and subject matter are such as not to be amenable to the judicial process. The courts are not the place wherein to determine whether a treaty should be concluded or the armed forces disposed in a particular manner or Parliament dissolved on one date or another."¹⁰
- 2.15. Yr un mor bwysig oedd barn yr Arglwydd Diplock ei bod yn amheus, lle'r oedd yr arfer ar bŵer uchelfreiniol yn agored i adolygu barnwrol, y gellid ei adolygu ar sail 'afresymegedd'. Mewn cyferbyniad â hyn, os oedd yr arfer ar bŵer uchelfreiniol yn agored i'w adolygu, yna fe ellid ei adolygu ar sail gwall cyfreithiol, gan fod y cwestiwn o ba un a oedd penderfynwr wedi gwneud gwall

⁶ *ibid.*

⁷ *Proclamation's Case* (1611) 12 Co Rep 74, 76: "the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him."

⁸ *Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel Ltd* [1920] AC 508.

⁹ [1985] 1 AC 374, 398.

¹⁰ *ibid.*, 418.

cyfreithiol yn “par excellence a justiciable question to be decided, in the event of a dispute, by those persons, the judges, by whom the judicial power of the state is exercisable”.¹¹

- 2.16. Ers y penderfyniad yn achos *GCHQ*, mae cwmpas y pwerau uchelfreiniol sy'n cael eu hystyried yn agored i'w hadolygu ar un neu ragor o seiliau wedi ehangu'n raddol, i'r fath raddau fel bod yr argraffiad diweddaraf o *De Smith's Principles of Judicial Review* yn gallu honni “no power – whether statutory, common law or under the prerogative – is inherently unreviewable.”¹² I berwyl tebyg, mae awduron llyfr achosion ar gyfraith weinyddol yn dadlau mai ‘diystyr yw dynodi *pwerau* penodol yn rhai anhraddodadwy’ ac y dylid ystyried bod egwyddor anhraddodadwyedd yn ymwneud yn hytrach â'r cwestiwn o ba un a yw ‘achos penodol o arfer pŵer yn codi *pwnc* y gall llysoedd ddyfarnu yn ei gylch’.¹³
- 2.17. Fel yr eglurwn isod, credwn fod y farn hon am y gyfraith yn or-ddweud –o ran adolygu barnwrol o dan y gyfraith gyffredin o leiaf – gan fod rhai pwerau o hyd na ellir eu hadolygu ar unrhyw sail. Ond ni ellir gwadu nad oes symudiad o blaid ystyried mwy a mwy o bwerau uchelfreiniol yn rhai agored i'w hadolygu mewn egwyddor ac mae hyn yn bod ers blynyddoedd lawer.
- 2.18. Yn achos *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Everett*,¹⁴ daliodd y Llys Apêl fod yr arfer gan yr Ysgrifennydd Tramor o'r pŵer uchelfreiniol i wrthod rhoi pasbort i rywun yn fater a oedd yn agored i adolygu barnwrol: “common sense tells one that, if for some reason a passport is wrongly refused for a bad reason, the court should be able to inquire into it.”¹⁵
- 2.19. Yn achos *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Bentley*,¹⁶ roedd y Llys Apêl wedi ymestyn y gyfraith ar adolygu barnwrol i gynnwys y pŵer uchelfreiniol i roi pardwn i rywun. Daliodd y Llys fod methiant yr Ysgrifennydd Cartref i roi ôl-bardwn amodol i Derek Bentley – a ddiennyddiwyd am lofruddiaeth swyddog heddlu a gyflawnwyd gan ei gyd-droseddwr wrth geisio lladrata o warws – yn agored i'w adolygu ar y sail bod yr Ysgrifennydd Cartref wedi methu â rhoi ystyriaeth briodol i'r holl opsiynau a oedd ar gael iddo wrth benderfynu a fyddai'n rhoi pardwn i Bentley ai peidio.
- 2.20. Dyfynnwyd y dyfarniad yn achos *Bentley* wedyn gan y Cyfrin Gyngor yn achos *Lewis v Attorney General of Jamaica*¹⁷ fel sail i ymestyn y gyfraith ar adolygu barnwrol i gynnwys un o feysydd ‘gwaharddedig’ yr Arglwydd Roskill: uchelfraint trugaredd. Gan nodi nad oedd y pŵer uchelfreiniol i roi pardwn yn ‘annhebyg iawn’¹⁸ i'r pŵer i ganiatáu trugaredd i garcharor a gafodd euogfarn, daliodd y

¹¹ *ibid*, 410.

¹² Woolf et al, *De Smith's Principles of Judicial Review*, ail argraffiad (Principles of Judicial Review (Sweet & Maxwell, 2020), [1-035].

¹³ Elliott a Varuhas, *Administrative Law: Text and Materials*, 5ed argraffiad (Oxford University Press, 2017), 124 (y pwyslais yn y gwreiddiol).

¹⁴ [1989] 1 QB 811.

¹⁵ *ibid*, 817 (O'Connor LJ).

¹⁶ [1994] QB 349.

¹⁷ [2001] 2 AC 50.

¹⁸ *ibid*, 77.

Cyfrin Gyngor fod modd adolygu'r arfer ar y pŵer uchelfreiniol i ganiatáu trugaredd ar sail amhriodoldeb gweithdrefnol.

- 2.21. Mae'n werth sylwi ar ba sail roedd y Llys Apêl yn achos *Bentley* wedi gwrth-droi'r cyd-ddealltwriaeth blaenorol nad oedd yr arfer ar y pŵer uchelfreiniol i ganiatáu trugaredd yn draddodadwy ac felly'n agored i'w adolygu, gan ei fod yn dangos sut y gellir erydu natur anhraddodadwy pwerau uchelfreiniol, cyn ei dileu'n gyfan gwbl. Nododd y Llys: "it was clear that [if] the Home Secretary had refused to pardon someone solely on the ground of their sex, race or religion, the courts would be expected to interfere and, in our judgment, would be entitled to do so."¹⁹ Ar ôl agor bwch fel hyn yn yr egwyddor nad oedd yr arfer ar bŵer uchelfreiniol i ganiatáu trugaredd yn draddodadwy, aeth y Llys yn ei flaen i adolygu'r arfer ar y pŵer uchelfreiniol hwnnw gan yr Ysgrifennydd Cartref mewn sefyllfa nad oedd yn ymwneud o gwbl â'i arfer mewn ffordd wahaniaethol.
- 2.22. Defnyddiwyd techneg debyg gan Laws LJ yn achos *R (Marchiori) v The Environment Agency* i gwestiynu natur anhraddodadwy eitemau eraill ar restr yr Arglwydd Roskill, gan wneud y sylw "the law of England will not contemplate...review of any *honest* decision of government on matters of national defence"²⁰ a mynnu bod adolygu barnwrol ar gael o hyd "to cure the theoretical possibility of actual bad faith on the part of ministers making decisions of high policy".²¹ Yn yr un modd, awgrymodd Sedley LJ yn achos *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 2)*, y byddai "the grant of honours for reward" yn gallu bod yn agored i'w adolygu.²²
- 2.23. Er hynny, cafwyd rhywfaint o betruster ar ran barnwyr bellach mewn perthynas ag ehangu traddodadwyedd rhai pwerau uchelfreiniol fel hyn, a'r Arglwydd Reed yn rhybuddio yn ei ddyfarniad (anghydsyniol) yn achos *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*:

"For a court to proceed on the basis that if a prerogative power is capable of being exercised arbitrarily or perversely, it must necessarily be subject to judicial control, is to base legal doctrine on an assumption which is foreign to our constitutional traditions. It is important for courts to understand that the legalisation of political issues is not always constitutionally appropriate, and may be fraught with risk, not least for the judiciary."²³

ac, fel rydym wedi nodi eisoes, mae Llys y Sesiwn yn yr Alban wedi ailddatgan yn ddiweddar nad yw rhoddi anrhydeddau yn bwnc traddodadwy.²⁴

¹⁹ *ibid*, 363.

²⁰ [2002] EWCA Civ 3, [38] (pwyslais wedi'i ychwanegu).

²¹ *ibid*, [40].

²² [2008] QB 365, [46]. Gweler, i'r un perwyl, Mance, 'Justiciability' (2018) 67 *International & Commercial LQ* 739, 753.

²³ [2018] AC 61, [240].

²⁴ Gweler troednodyn 3.

Gillick

- 2.24. Yr ail sbardun allweddol oedd penderfyniad Tŷ'r Arglwyddi yn achos *Gillick v WestNorfolk and Wisbech AHA*.²⁵ Yn achos *GCHQ*, datganodd yr Arglwydd Diplock:

“For a decision to be susceptible to judicial review the decision-maker must be empowered by public law...to make decisions that, if validly made, will lead to administrative action or abstention from action by an authority endowed by law with executive powers, which have one or other of the consequences mentioned in the preceding paragraph.”²⁶

Y ‘canlyniadau’ y cyfeiriodd yr Arglwydd Diplock atynt oedd bod ‘hawliau neu rwymedigaethau’ rhywun yn cael eu newid, neu fod rhywun yn cael ei amddifadu o ryw ‘fudd neu fantais’ yr oedd ganddo ddisgwyliad dilys i’w fwynhau.²⁷

- 2.25. Anwybyddwyd y cyfyngiad hwn ar draddodadwyedd mewn cais am adolygiad barnwrol yn achos *Gillick*, lle ceisiwyd adolygiad barnwrol o femorandwm canllawiau ar ragnodi dulliau atal cenhedlu ar gyfer pobl ifanc a oedd wedi’i ddyroddi gan yr Adran Iechyd i awdurdodau iechyd lleol. Roedd Tŷ'r Arglwyddi wedi gwrthod dirymu’r memorandwm, ond roedd yn credu ei fod yn agored i adolygu barnwrol.
- 2.26. Nododd yr Arglwydd Bridge fod “significant extension of the court’s power of judicial review” ynglŷn â dal bod dogfennau o’r fath yn agored i adolygu barnwrol:

“We must now say that if a government department, in a field of administration in which it exercises responsibility, promulgates in a public document, albeit non-statutory in form, advice which is erroneous in law, then the court in proceedings in appropriate form commenced by an applicant or plaintiff who possesses the necessary locus standi, has jurisdiction to correct the error of law by an appropriate declaration. Such an extended jurisdiction is no doubt a salutary and indeed a necessary one in certain circumstances....”²⁸

- 2.27. Hyd yn oed heb y penderfyniad yn achos *Gillick*, byddai’r arfer ar y pwerau uchelfreiniol wedi aros y tu allan i gwmpas adolygu barnwrol mewn nifer o achosion hyd yn oed ar ôl y penderfyniad yn achos *GCHQ* gan na ellid dweud bod arfer y pwerau hynny wedi newid ‘hawliau neu rwymedigaethau’ rhywun neu ei amddifadu o ‘fudd neu fantais’ yr oedd ganddo ddisgwyliad dilys i’w fwynhau.²⁹ Am yr un rheswm, ni fyddai penderfyniad yr Ysgrifennydd Tramor yn achos *Pergau Dam*,³⁰ yn awdurdodi benthyciad o £234 miliwn i lywodraeth

²⁵ [1986] 1 AC 112. Roedd y penderfyniad yn achos *Gillick* yn dilyn penderfyniad cynharach gan Dŷ'r Arglwyddi yn achos *Royal College of Nursing v Department of Health and Social Security* [1981] AC 800.

²⁶ [1985] 1 AC 374, 409.

²⁷ *ibid*, 408-409.

²⁸ [1986] 1 AC 112, 193.

²⁹ Gweler dyfarniad yr Arglwydd Diplock yn achos *de Freitas v Benny* [1976] AC 239, yn gwrthod cais am adolygiad barnwrol o benderfyniad i beidio ag arfer pŵer uchelfreiniol trugaredd i gymudo dedfryd o farwolaeth y ceisydd ar y sail hon (yn 247) “Mercy is not the subject of legal rights. It begins where legal rights end.”

³⁰ *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte World Development Movement Ltd* [1995] 1 WLR 386, 402.

Malaysia o dan Ddeddf Datblygu a Chydweithredu Tramor 1980, wedi'i ystyried yn agored i'w adolygu.

Deddf Hawliau Dynol 1998

2.28. Y trydydd ysgogiad i ehangu traddodadwyedd oedd gwneud Deddf Hawliau Dynol 1998 (DHD). Roedd y DHD, a oedd yn 'ymgorffori' y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (CEHD) yng nghyfraith y DU, yn peri bod yr arfer ar *unrhyw* fath o bŵer cyhoeddus yn draddodadwy os gellid dweud ei fod yn effeithio ar hawliau rhywun o dan y CEHD. Fel y nododd y Farwnes Hale yn achos *R (Gentle) v Prime Minister*: "It is now common ground that if a Convention right requires the court to examine and adjudicate upon matters which were previously regarded as non-justiciable, then adjudicate we must."³¹ Neu, fel y dywedodd yr Arglwydd Sumption:

"The Human Rights Act 1998 did not abrogate the constitutional distribution of powers between the organs of state which the courts had recognised for many years before it was passed... However, traditional notions of the constitutional distribution of powers have unquestionably been modified by the Human Rights Act 1998. In the first place, any arguable allegation that a person's Convention rights have been infringed is necessarily justiciable."³²

2.29. Yn wahanol i'r penderfyniadau yn achosion *GCHQ* a *Gillick*, roedd y terfynau ar anhraddodadwyedd a osodwyd drwy wneud y DHD yn rhai yr oedd y Senedd wedi dewis eu creu ei hun, drwy roi i'r llysoedd "very specific, wholly democratic, mandate...[of] 'delineating the boundaries of a rights-based democracy'..."³³ Ond yr effaith o ddewis y Senedd oedd peri bod yr arfer ar bŵer cyhoeddus na fyddai wedi bod yn agored i'w adolygu mewn llawer achos o dan y gyfraith gyffredin bellach yn destun posibl i adolygu barnwrol o dan y DHD. Rhai enghreifftiau (o blith llawer) o gyfraith achosion yw:

- *R (Aguilar Quila) v Secretary of State for the Home Department*,³⁴ lle'r oedd Goruchaf Lys y DU wedi ystyried a oedd rheolau ynghylch rhoi caniatâd i aros yn y DU a fwriadwyd i rwystro priodas dan orfod yn rhai a oedd yn cydweddu ag Erthygl 8 o'r CEHD.³⁵
- *R (SG) v Secretary of State for Work and Pensions*,³⁶ lle cymerwyd bod gosod capiau ar fudd-dal tai yn gyfystyr ag ymyrryd â "possessions" yr unigolyn i ddibenion Erthygl 1 o'r Protocol Cyntaf yn y

³¹ *R (Gentle) v Prime Minister* [2008] 1 AC 1356, [60].

³² *R (Lord Carlile) v Secretary of State for the Home Department* [2015] AC 945, [28]-[29].

³³ *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68, [42] (Yr Arglwydd Bingham, yn dyfynnu Jowell, 'Judicial deference: servility, civility or institutional capacity?' [2003] Public Law 592, 597).

³⁴ [2012] 1 AC 621.

³⁵ Anghydsyniodd yr Arglwydd Brown â phenderfyniad Goruchaf Lys y DU nad oedd y rheolau'n cydweddu ag Erthygl 8 ar y sail hon: "the comparison between the enormity of suffering within forced marriages...and the disruption to innocent couples...whose desire to live together in this country is temporarily thwarted by the rule change, is essentially one for elected politicians, not for judges...What value...is to be attached to preventing a single forced marriage? What cost should each disappointed couple be regarded as paying? Really these questions are questions of policy and should be for government rather than us." (ibid, [91]).

³⁶ [2015] 1 WLR 1449.

CEHD,³⁷ ac roedd Goruchaf Lys y DU wedi ystyried a oedd capiau o'r fath yn cydweddu â'r gofyniad yn Erthygl 14 o'r CEHD, sef "The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination....."

- *R (Tigere) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills*,³⁸ lle'r oedd Goruchaf Lys y DU wedi ystyried a oedd cyfyngu argaeledd benthyciadau myfyrwyr i'r rheini a fu yn y DU am dair blynedd cyn yr oedd eu haddysg brifysgol i ddechrau ac a fyddai'n breswylwyr sefydlog yn y DU ar ddyddiad cyntaf eu haddysg yn groes i Erthygl 14 o'r CEHD.
- *R (MA) v Secretary of State for Work and Pensions*,³⁹ lle'r oedd Goruchaf Lys y DU wedi ystyried a oedd Erthygl 14 o'r CEHD wedi'i thorri gan reolau a oedd yn cysylltu swm y budd-dal tai a oedd yn daladwy i rywun â nifer yr ystafelloedd gwely y tybiwyd bod arno eu hangen.

2.30. Mae enghreifftiau fel y rhain yn dangos y byddai unrhyw ddiwygiadau yn y gyfraith ar anhraddodadwyedd fel y mae'n gymwys i gyfraith gyffredin adolygu barnwrol yn arwain at gyfyngu ar y mathau o benderfyniadau gan lywodraeth y gall barnwyr graffu arnynt.

Miller 2

2.31. Y pedwerydd datblygiad sy'n creu'r posibilrwydd o leihau ystod y pwerau a phynciau y gellir eu hystyried yn anhraddodadwy yw penderfyniad Goruchaf Lys y DU yn achos *R (Miller) v Prime Minister*⁴⁰ (*Miller 2*),⁴¹ yn dirymu cyngor y Prif Weinidog ar addoedi'r Senedd, ac addoedi'r Senedd o ganlyniad i hynny, am 34 o ddiwrnodau yn hydref 2019.

2.32. Nid ydym yn credu y byddai'n fuddiol ychwanegu at y llenyddiaeth helaeth sydd eisoes ar gael ynghylch a oedd achos *Miller 2* wedi'i benderfynu'n gywir neu'n anghywir, heblaw nodi bod dadleuon cryf ar y ddwy ochr yn yr achos. Fodd bynnag, yr hyn y mae'n bwysig iawn ei nodi yw'r llwybr a ddilynwyd gan Oruchaf Lys y DU wrth ystyried a oedd y cyngor, a'r penderfyniad o ganlyniad iddo, i addoedi'r Senedd yn un traddodadwy ac felly'n agored i'w adolygu.

2.33. Roedd y Llys Adrannol yn achos *Miller 2* wedi dyfarnu bod yr arfer ar bŵer i addoedi yn anhraddodadwy, ar ddwy sail. Yn gyntaf, bod adolygu'r arfer ar y pŵer hwnnw'n gyfansoddiadol amhriodol gan fod arfer y pŵer hwnnw'n fater o "high policy",⁴² fel y byddai'r gwahaniad pwerau rhwng y llysoedd a'r weithrediaeth yn cael ei fylchu pe byddai'r llysoedd yn ymwneud ag adolygu'r arfer ar y pŵer hwnnw.

³⁷ *ibid*, [60].

³⁸ [2015] 1 WLR 3820.

³⁹ [2016] 1 WLR 4550.

⁴⁰ [2020] AC 373.

⁴¹ "*Miller 2*" i wahaniaethu rhyngddo ac achos *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] AC 61 (*Miller 1*).

⁴² [2019] EWHC 2381 (QB), [38], yn dyfynnu o ddyfarniad Taylor LJ yn achos *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Everett* [1989] 1 QB 811, 820.

- 2.34. Yn ail, roedd y Llys o'r farn ei fod yn sefydliadol anghymwys i adolygu addoediad y Senedd ar y sail bod y Senedd yn cael ei haddoedi am gyfnod rhy hir gan ei bod yn amhosibl i'r llys wneud "legal assessment of whether the duration of the prorogation was excessive by reference to any measure. There is no legal measure of the length of time between Parliamentary sessions."⁴³
- 2.35. Pan benderfynwyd achos *Miller 2* gan Oruchaf Lys y DU, daliodd y Goruchaf Lys "no question of justiciability...can arise in relation to whether the law recognises the existence of a prerogative power, or in relation to its legal limits. Those are by definition questions of law. Under the separation of powers, it is the function of the courts to determine them."⁴⁴ Roedd Goruchaf Lys y DU wedi dyfarnu wedyn fod yr amodau ar ba bryd y byddai'r pŵer i addoedi'r Senedd wedi'i arfer yn ddilys wedi cael eu torri drwy addoedi'r Senedd am 34 o ddiwrnodau, a'r canlyniad i hyn oedd nad oedd y Senedd wedi'i haddoedi o gwbl.⁴⁵
- 2.36. Pwysigrwydd y dyfarniad hwn yw ei fod yn creu'r posibilrwydd i'r llysoedd osgoi'r 'gwaharddiad' presennol ar ystyried yr arfer ar bwerau uchelfreiniol sy'n gysylltiedig â "matters of high policy...[such as] making treaties, making war, dissolving Parliament, mobilising the Armed Forces".⁴⁶ Gellid dadlau yn erbyn y syniad nad yw'r arfer ar bwerau o'r fath yn draddodadwy – ac felly heb fod yn agored i'w adolygu – drwy (a) nodi bod y pwnc o ba bryd y *bydd pŵer o'r fath yn cael ei arfer* yn berffaith draddodadwy, (b) gosod gwahanol amodau ar ba bryd y gellir dweud bod pŵer o'r fath wedi'i arfer yn ddilys, ac wedyn (c) datgan nad yw'r pŵer wedi'i arfer o gwbl os na chydymffurfir â'r amodau hynny.⁴⁷

Cyflwr presennol y gyfraith

- 2.37. Yn ein barn ni, nid yw'n debygol y gwireddir y potensial sydd yn nyfarniad Goruchaf Lys y DU yn achos *Miller 2* i ddiddymu'r holl derfynau sy'n aros yn y gyfraith gyffredin ar draddodadwyedd yr arfer ar bwerau cyhoeddus. **Er bod y ddau achos Brexit – *Miller 1* a *Miller 2* – yn rhwystrau sylweddol i'r llywodraeth ac o gryn bwysigrwydd yn gyfansoddiadol, nid ydym wedi ein hargyhoeddi bod y penderfyniadau yn yr achosion hynny (er eu bod yn torri tir newydd) yn debygol o arwain at ganlyniadau ehangach oherwydd yr amgylchiadau gwleidyddol unigryw a oedd yn gefndir i ddwyn yr achosion hynny.**
- 2.38. Yn hytrach, mae'n debygol y bydd y meysydd lle mae pwerau a phynciau'n anhraddodadwy ar hyn o bryd yn aros fel y maent. Y maes 'gwaharddedig' mwyaf amlwg sy'n aros yw'r un sy'n ymwneud ag achosion o arfer pŵer

⁴³ [2019] EWHC 2381 (QB), [54].

⁴⁴ [2020] AC 373, [36].

⁴⁵ *ibid*, [70].

⁴⁶ *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Everett* [1989] 1 QB 811, 820 (Taylor LJ).

⁴⁷ Dyma pam roedd Dr David Tomkins wedi galw achos *Miller 2* "The Anisminic of justiciability" yn y blog o dan ei enw (30 Medi 2019) ar gyfer y Judicial Power Project: <http://judicialpowerproject.org.uk/dr-david-tomkins-the-anisminic-of-justiciability/>. Gweler hefyd McHarg, 'The Supreme Court's prorogation judgment: guardian of the constitution or architect of the constitution?' (2020) 24 *Edinburgh Law Review* 88, 93.

sy'n cael eu diogelu gan ffrainc Seneddol, term sy'n cwmpasu'r ffrainc a grëwyd gan Erthygl 9 o Fil lawnderau 1689 a'r ffrainc seneddol hŷn o awdurdod unigryw (exclusive cognisance), sy'n cyfeirio at "the exclusive right of each House [of Parliament] to manage its own affairs without interference from the other or from outside Parliament".⁴⁸ Bydd unrhyw arfer ar bŵer cyhoeddus sy'n dod o dan ffrainc Seneddol yn anhraddodadwy, ac felly heb fod yn agored i'w adolygu ar unrhyw sail.⁴⁹ Ac er bod yr hawliadau gan y llysoedd mai mater iddyn nhw yw diffinio cwmpas braint Seneddol⁵⁰ wedi'u derbyn bellach,⁵¹ mae'r llysoedd wedi'i gwneud yn glir y byddant yn rhoi sylw manwl, wrth ddatblygu'r gyfraith ar yr hyn sydd (ac nad yw) o fewn cwmpas braint Seneddol, i "any views expressed in Parliament by either House or by bodies or individuals in a position to speak on the matter with authority."⁵²

- 2.39. Roedd y rhestr gan yr Arglwydd Roskill o bwerau uchelfreiniol anhraddodadwy yn cynnwys "those relating to the making of treaties, the defence of the realm, the prerogative of mercy, the grant of honours, the dissolution of Parliament and the appointment of ministers as well as others...".⁵³ Gwelsom nad yw bellach yn wir fod yr arfer ar y pŵer uchelfreiniol ar drugaredd yn anhraddodadwy, ac mae'n amheus a yw geiriau'r Arglwydd Roskill "as well as others" yn gywir o hyd. Mae'n anodd meddwl am bŵer uchelfreiniol sydd heb ei enwi yn rhestr yr Arglwydd Roskill nad yw'n draddodadwy, yn enwedig o ystyried y penderfyniad yn achos *Miller 2* fod y pŵer uchelfreiniol i addoedi'r Senedd yn un traddodadwy.
- 2.40. Yn achos *GCHQ*, roedd yr Arglwydd Fraser wedi awgrymu y byddai pwerau uchelfreiniol sy'n ymwneud â rheoli materion tramor yn rhai anhraddodadwy,⁵⁴ ond mae'r llysoedd wedi dangos eu bod yn barod i wneud ymyriadau cyfyngedig yn y maes hwnnw, gan fynnu bod y Swyddfa Dramor yn ystyried cais gan ddinesydd Prydeinig am gymorth wrth gael ei ddal dramor gan lywodraeth arall,⁵⁵ a dal bod y penderfyniad gan yr Ysgrifennydd Tramor i osod sancsiynau ar wladolyn tramor sy'n byw yn y DU am ei fod o dan amheuaeth o fod â chysylltiadau terfysgol yn un sy'n agored i'w adolygu.⁵⁶
- 2.41. Er hynny, mae'r pwerau uchelfreiniol eraill sydd ar restr yr Arglwydd Roskill – y rheini sy'n gysylltiedig â gwneud cytuniadau, amddiffyn y deyrnas, rhoi anrhydeddau a phenodi gweinidogion – yn parhau'n anhraddodadwy am y tro. Byddwn yn trafod anhraddodadwyedd y pŵer uchelfreiniol i addoedi'r Senedd (sy'n ddirym ar hyn o bryd) isod.
- 2.42. Er ei bod yn debygol y bydd y meysydd anhraddodadwy sy'n weddill yn aros yn eu lle, felly hefyd (os na cheir diwygio) y bydd un o nodweddion**

⁴⁸ *R v Chaytor* [2011] 1 AC 684, [63] (yn ôl yr Arglwydd Phillips).

⁴⁹ Am enghraifft ddiweddar, gweler y dyfarniad yn achos *R (Heathrow Hub Ltd) v Secretary of State for Transport* [2020] EWCACiv 213, sy'n dal (yn [169]) na ellir gwrandao cais am adolygiad barnwrol a fyddai'n golygu bod llys yn gorfod penderfynu a oedd yr hyn a ddywedodd Gweinidog yn y Senedd yn gywir neu beidio.

⁵⁰ *Stockdale v Hansard* (1839) 9 A & E 1, 147-48 (yn ôl yr Arglwydd Denman CJ).

⁵¹ Er hynny, mor ddiweddar â 1958, gallai de Smith ddweud am Dŷ'r Cyffredin nad oedd yn ildio ei "historic claim to the exclusive right to determine the ambit of its own privileges": de Smith, 'Parliamentary privilege and the Bill of Rights' (1958) 21 *Modern Law Review* 465, 467.

⁵² *R v Chaytor* [2011] 1 AC 684, [15] (yr Arglwydd Phillips).

⁵³ [1985] 1 AC 374, 418.

⁵⁴ *ibid*, 398.

⁵⁵ *R (Abbasi) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2002] EWCA Civ 1598.

⁵⁶ *R (Youssef) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2016] AC 1457.

amlwg y gyfraith bresennol – sef nad yw'r llysoedd wedi cydnabod unrhyw enghreifftiau *newydd* o bwerau neu bynciau anhraddodadwy yn y 40 mlynedd diwethaf.

- 2.43. Prin yw'r rhai heddiw a fyddai'n gresynu at benderfyniad Tŷ'r Arglwyddi yn achos *Gillick*,⁵⁷ a oedd yn gyson â newid cyfeiriad cyffredinol yn y gyfraith ar adolygu barnwrol oddi wrth geisio sicrhau nad oedd buddiannau penodol yn cael eu niweidio gan y llywodraeth ac at geisio sicrhau bod gweithredu gan lywodraeth yn gyfreithlon.⁵⁸
- 2.44. Er hynny, wrth gynnwys mwy o bwerau o fewn cwrpas adolygu barnwrol o ganlyniad i'r newid cyfeiriad hwn, gellid disgwyl y byddai'r llysoedd wedi ystyried a ddylid cyfrif rhai o'r pwerau hynny'n rhai anhraddodadwy. Ni ddigwyddodd hyn. Yn hytrach, roedd anhraddodadwyedd heb gael ei godi fel pwnc mewn nifer mawr o achosion lle'r oedd y llysoedd wedi ymgymryd i adolygu'r arfer ar bŵer cyhoeddus mewn amgylchiadau lle y gellid dadlau, ar y lleiaf, nad oedd yr arfer ar y pŵer hwnnw'n draddodadwy neu mai dim ond ar y seiliau mwyaf cyfyng y gellid adolygu'r pŵer.
- 2.45. Rhai enghreifftiau yw:
- achos *Pergau Dam*⁵⁹
 - yr ymgyfreitha yn achos *Mousa* (adolygu penderfyniadau a wnaed gan y Weinyddiaeth Amddiffyn mewn perthynas ag aelodaeth Tîm Honiadau Hanesyddol Irac)⁶⁰
 - achos *R (Litvinenko) v Secretary of State for the Home Department* (adolygu penderfyniad yr Ysgrifennydd Cartref i beidio â gorchymyn ymchwiliad i farwolaeth Alexander Litvinenko)⁶¹
 - *R (Plantagenet Alliance) v Secretary of State for Justice* (adolygu gwahanol benderfyniadau gweinidogol ynghylch datgladdu ac ailgladdu gweddillion y Brenin Rhisiart y Trydydd)⁶²
 - *R (Evans) v Attorney General* (adolygu penderfyniad y Twrnai Cyffredinol i atal datgelu gwybodaeth yr oedd yr Uwch Dribiwnlys wedi dyfarnu ei bod yn ddatgeladwy o dan Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth)⁶³

Nid ydym yn mynegi barn ynghylch a ddylasai adolygu barnwrol fod ar gael yn yr achosion hyn, dim ond nodi ei bod yn werth sylwi nad oedd y

⁵⁷ Un a anghydsyniodd yn gynnar oedd Syr William Wade, a ysgrifennodd yn sgil adroddiad yn The Times, 17 Mai 1989 am y penderfyniad wedi achos *Gillick* yn achos *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Greenwich LBC* (yn adolygu taflenni treth y pen a gyhoeddwyd gan y llywodraeth), mewn llythyr i The Times, yn protestio mai pwrpas adolygu barnwrol oedd "prevent the misuse of Government power", lle mae pŵer yn golygu "doing something which can have some effect on someone's legal position"; ni allai taflenni gael effaith o'r fath (The Times, 18 Mai 1989). Barn leiafrifol yw hon i raddau helaeth erbyn hyn, er bod rhai'n barod i'w hamddiffyn. Gweler, er enghraifft, Allan, *Constitutional Justice* (Oxford University Press, 2001), 195-97, yn dadlau mai prif bwrpas adolygu barnwrol yw diogelu a chynnal hawliau penodol.

⁵⁸ Ar y newid cyfeiriad hwn, gweler Arvind a Stirton, 'The curious origins of judicial review' (2017) 133 Law Quarterly Review 91.

⁵⁹ Gweler uchod, para 2.27.

⁶⁰ *R (Mousa) v Secretary of State for Defence* [2011] EWCA Civ 1334; *R (Mousa) v Secretary of State for Defence (No 2)* [2013] EWHC 1412 (Admin).

⁶¹ [2014] EWHC 194 (Admin).

⁶² [2015] 3 All ER 261.

⁶³ [2015] AC 1787.

posibilrwydd bod y llysoedd wedi crwydro i feysydd anhraddodadwy wedi cael ei ystyried hyd yn oed yn yr un o'r achosion hyn.

Asesiad o'r gyfraith

- 2.46. Trown yn awr at asesu cyflwr presennol y gyfraith ar anhraddodadwyedd, fel y mae'n gymwys i gyfraith gyffredin adolygu barnwrol. Yma eto, mae'r dystiolaeth a gyflwynodd Canolfan Caergrawnt ar gyfer Cyfraith Gyhoeddus yn fan cychwyn da ar gyfer trafodaeth. Mae'n dadlau bod y llysoedd yn cymhwyso'r gwahaniaeth rhwng "justiciable and non-justiciable issues in a manner that is sensitive both to the need to uphold the rule of law and the separation of powers. They do so in a manner that respects the relative constitutional and institutional roles of the executive and the judiciary."⁶⁴
- 2.47. Gallwn asesu'r honiad hwn drwy gyfeirio at y ddwy sail dros ddyfarnu bod yr arfer ar bŵer cyhoeddus (neu sail benodol dros adolygu'r arfer ar y pŵer hwnnw) yn anhraddodadwy a bennwyd gan y Llys Adrannol yn achos *Miller 2*. Yn gyntaf, y byddai adolygu'r arfer ar y pŵer hwnnw (un ai'n gyffredinol, neu ar sail benodol) yn golygu bod y llysoedd yn ystyried materion y maent yn anaddas i'w hystyried oherwydd terfynau eu gwybodaeth a'u harbenigedd. Yn ail, y byddai adolygu'r arfer ar y pŵer hwnnw (un ai'n gyffredinol, neu ar sail benodol) yn bylchu'r gwahaniad pwerau am y byddai'r llysoedd drwy hynny'n hawlio galluoedd i benderfynu sut mae'r pŵer hwnnw i gael ei arfer lle dylai'r galluoedd hynny gael eu mwynhau gan ryw weithredwr cyfansoddiadol arall.

Gwybodaeth ac arbenigedd

- 2.48. Derbynnir yn gyffredinol fod barnwyr, oherwydd eu cefndir a'u hyfforddiant, yn anaddas i benderfynu rhai materion, yn enwedig materion o ran a oedd gweinidog neu weinyddwr yn gweithredu'n gwbl afresymegol neu annheg wrth wneud y canlynol (er enghraifft):
- gwneud penderfyniadau macroeconomaidd
 - penderfynu ar ddyrannu adnoddau
 - gweithredu ar sail rhagfynegiadau penodol am yr hyn a ddigwyddai yn y dyfodol pe na byddai'r gweinidog neu weinyddwr yn gweithredu
 - cymryd camau penodol (yr honnir) y byddant yn cael canlyniadau trychinebus yn y dyfodol⁶⁵

⁶⁴ Para 34.

⁶⁵ Cymysgir weithiau rhwng y pwynt hwn a'r pwynt cwbl wahanol bod ein system dyfarnu – sydd wedi'i seilio ar drefn lle gofynnir i'r barnwr ddewis rhwng dau beth – yn anaddas i ddelio â'r hyn a alwodd Lon Fuller yn broblemau 'amlganolog', sef problemau y gellir eu datrys mewn nifer mawr o wahanol ffyrdd. (Rhai enghreifftiau o broblemau amlganolog Fuller oedd dosrannu casgliad o ddarluniau 'yn gyfartal' rhwng nifer o etifeddion (394) a phenderfynu pa chwaraewyr a ddylai chwarae ym mha safleoedd mewn tîm pêl-droed: Fuller, 'The forms and limits of adjudication' (1978) 92 Harvard LR 353, 394-95.) Rydym yr un mor amheus ag awduron *De Smith's Judicial Review*, 8fed argraffiad (Sweet & Maxwell, 2018) (yn 1-048) o'r graddau y mae'r cysyniad o amlganoledd yn berthnasol i gwmpas priodol adolygu barnwrol. Er mai penderfynu sut i ddatrys problemau amlganolog yw swyddogaeth ganolog gweinyddwyr cyhoeddus, nid yw'n glir bod adolygu barnwrol ar benderfyniad

2.49. Mae digon o enghreifftiau yng nghyfraith achosion lle mae'r llysoedd yn cydnabod bod rhai materion sy'n anaddas i'w trafod ganddynt. Un enghraifft o hyn yw rhybudd yr Arglwydd Diplock yn achos *GCHQ* ynghylch adolygu'r arfer ar bwerau uchelfreiniol.⁶⁶ Rhai enghreifftiau eraill yw:

- *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Hammersmith and Fulham LBC*, lle dyfarnodd yr Arglwydd Bridge, mewn achos lle mae statud wedi rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol "which involves the formulation and the implementation of national economic policy and which can only take effect with the approval of the House of Commons, it is not open to challenge on the grounds of irrationality short of the extremes of bad faith, improper motive or manifest absurdity."⁶⁷
- *Delve and Glynn v Secretary of State for Work and Pensions*, lle'r oedd yn rhaid i'r Llys Apêl ystyried cais am adolygiad barnwrol mewn perthynas â chodi'r oedran pensiwn ar gyfer menywod. Cytunodd â'r Llys Adrannol gan ddweud "The wider issues raised by the Claimants, about whether [the government's] choices were right or wrong or good or bad, are not for us; they are for members of the public and their elected representatives."⁶⁸ Aeth y Llys yn ei flaen i nodi "The Divisional Court were right to approach [the case] on the basis that this legislation operates in a field of macro-economic policy where the decision-making power of Parliament is very great."⁶⁹
- *Secretary of State for the Home Department v Rehman*, lle penderfynodd yr Ysgrifennydd Cartref allgludo'r ceisydd o'r DU ar sail asesiad y gallai'r ceisydd ymwneud ag ymosodiadau terfysgol yn y dyfodol ar wledydd y tu allan i'r DU, ac y byddai hynny, yn ei dro, yn gallu bygwth diogelwch y DU. Gwrthododd Tŷ'r Arglwyddi ymgymryd ag adolygiad barnwrol o benderfyniad yr Ysgrifennydd Cartref, gan ddal nad oedd ganddynt hawl i anghytuno â'r Ysgrifennydd Gwladol "on the question of whether, for example, the promotion of terrorism in a foreign country by a United Kingdom resident would be contrary to the interests of national security."⁷⁰

2.50. Fodd bynnag, mae enghreifftiau eraill lle gellid dadlau bod y llysoedd wedi ymgymryd â'r pŵer i benderfynu materion nad ydynt yn addas i'w trafod:

- *R (A) v Croydon LBC*,⁷¹ lle daliodd Goruchaf Lys y DU, os oedd unrhyw anghydfod ynghylch a oedd ceisydd lloches yn blentyn – er enghraifft, wrth benderfynu a oedd hawl gan y ceisydd lloches i gael llety o dan adran 20(1) o Ddeddf Plant 1989 – mai mater i'w benderfynu gan y

o'r fath yn codi cwestiwn amlganolog hefyd. Yn hytrach, mae'r barnwr yn wynebu dewisiadau deul ynghylch a oedd y gweinyddwr wedi gweithredu'n anghyfreithlon/afresymegol/annheg neu beidio.

Gweler Finn, 'The justiciability of administrative decisions: a redundant concept?' (2002) 30 Federal Law Review 239, 244.

⁶⁶ Gweler para 2.5.

⁶⁷ [1991] 1 AC 521, 597.

⁶⁸ [2020] EWCA Civ 1199, [22].

⁶⁹ *ibid*, [42].

⁷⁰ [2003] 1 AC 153, [53] (yn ôl yr Arglwydd Hoffmann).

⁷¹ [2009] 1 WLR 2557.

llysoedd oedd oed y ceisydd lloches, yn ôl pwysau tebygolrwydd.

- *R (UNISON) v Lord Chancellor*,⁷² lle'r oedd cyflwyno ffioedd i gael mynediad i driwlynlysoedd cyflogaeth wedi'i wneud yn destun cais am adolygiad barnwrol.

Yn y Llys Adrannol, roedd dadleuon bod lefel y ffioedd yn agored i'w hadolygu am y byddant yn cael effaith anghyfartal ar 'fynediad at gyfiawnder' wedi'u gwrthod ar y sail hon: "it is not possible at this stage to form any clear view [of] the weight of the impact of the introduction of the scheme. It is, accordingly, not possible to weigh the impact with anything approaching precision."⁷³

Yn y Llys Apêl, gwrthodwyd dadleuon bod gostyngiad sydyn yn nifer y ceisiadau a wneir mewn triwlynlysoedd cyflogaeth yn dystiolaeth bod y ffioedd newydd yn cael effaith anghyfartal ar fynediad at gyfiawnder ar y sail hon: "there is simply no safe basis for an untutored intuition about claimant behaviour or therefore for an inference that the decline *cannot* consist entirely of cases where potential claimants could realistically have afforded to bring proceedings but have made a choice not to."⁷⁴

Er gwaethaf hyn, yn achos *UNISON* – oherwydd ffyddlondeb barnwrol i'r ddelfryd o fynediad at gyfiawnder o bosibl – teimlai Goruchaf Lys y DU y gallai ddyfarnu ynghylch a oedd cyflwyno ffioedd i gael mynediad i driwlynlysoedd cyflogaeth yn cael effaith anghyfartal neu beidio ar fynediad at gyfiawnder.

- *R (Howard League for Penal Reform) v Lord Chancellor*,⁷⁵ lle'r oedd y Llys Apêl wedi cynnal adolygiad barnwrol o benderfyniad yr Arglwydd Ganghellor i ddileu'r galluoedd a oedd gan garcharorion i gael cymorth cyfreithiol i herio gwahanol gategorïau o benderfyniad y gellid eu gwneud mewn perthynas â nhw ar y sail bod y system a gafwyd o ganlyniad i ddelio ag achosion carcharorion yn un annheg o'i hanfod neu ar sail systemig.

Er mwyn dod i'r casgliad hwn, roedd yn rhaid i'r Llys Apêl ystyried bron 2,500 o dudalennau o dystiolaeth.⁷⁶ Ond, fel y nododd y Llys Apêl, nid oedd yr holl dudalennau hynny'n cynnwys "full-blown statistical or socio-legal study" o'r effaith strwythurol o dynnu'n ôl gymorth cyfreithiol ar y ffordd o drafod achosion carcharorion gan y system garchardai gan y byddai'n amhosibl cynnal yr ymchwil y byddai ei hangen i ddarparu astudiaeth o'r fath "within the time limit for judicial review proceedings".⁷⁷ Mae'r Athro Jason Varuhas wedi dadlau mai'r canlyniad oedd bod "analysis of the *operation* of the given systems [for dealing with prisoners' cases] often came down to anecdotal evidence from players in the system".⁷⁸

⁷² [2020] AC 869.

⁷³ [2014] EWHC 218 (Admin), [84].

⁷⁴ [2015] EWCA Civ 935, [68] (y pwyslais yn y gwreiddiol).

⁷⁵ [2017] 4 WLR 92.

⁷⁶ *ibid*, [12].

⁷⁷ *ibid*, [53].

⁷⁸ Varuhas, 'Evidence, facts and the changing nature of judicial review', blog UKCLA, 15 Mehefin 2020 (<https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/15/jason-varuhas-evidence-facts-and-the-changing-nature-of-judicial-review/>) (y pwyslais yn y gwreiddiol).

Gwahaniad pwerau

- 2.51. Mae lle i ddadlau a yw'r gyfraith ar anhraddodadwyedd, fel y mae'n gymwys i gyfraith gyffredin adolygu barnwrol, yn gyson â'r gwahanu priodol ar bwerau rhwng y llysoedd a'r weithrediaeth. Fel y gellid disgwyl, mae'r cwestiwn hwn wedi ysgogi gwahaniaeth barn pendant yn y dystiolaeth a gyflwynwyd i ni.
- 2.52. Roedd y ddadl o blaid cydnabod y dylai achosion o arfer pŵer cyhoeddus gael eu hystyried yn feysydd 'gwaharddedig' i'r llysoedd, gan adael y cwestiwn o sut y dylid arfer pŵer penodol i ganghennau eraill yn ein trefn gyfansoddiadol, wedi'i chyflwyno'n rymus gan yr Arglwydd Hoffmann yn ei ôl-ysgrif i'w ddyfarniad yn achos *Rehman*, a ysgrifennwyd ar ôl ymosodiadau 9/11 yn yr Unol Daleithiau:

"I wrote this speech some three months before the recent events in New York and Washington. They are a reminder that in matters of national security, the cost of failure can be high. This seems to me to underline the need for the judicial arm of government^[79] to respect the decisions of ministers of the Crown on the question of whether support for terrorist activities in a foreign country constitutes a threat to national security. It is not only that the executive has access to special information and expertise in these matters. It is also that such decisions, with serious potential results for the community, require a legitimacy which can be conferred only by entrusting them to persons responsible to the community through the democratic process. If the people are to accept the consequences of such decisions, they must be made by persons whom the people have elected and whom they can remove."⁸⁰

- 2.53. Wrth siarad y tu allan i'r llys, mae'r Arglwydd Sumption wedi cyflwyno dadl debyg o blaid cydnabod y dylai rhai achosion o arfer pŵer cyhoeddus gael eu hystyried yn rhai cwbl wleidyddol, ac na ddylent fod yn agored i adolygu barnwrol:

"Judicial resolution of major policy issues undermines our ability to live together in harmony by depriving us of a method of mediating compromises between ourselves. Politics is a method of mediating compromises in which we can all participate, albeit indirectly, and which we are therefore more likely to recognise as legitimate."⁸¹

- 2.54. Yn achos *Belmarsh*, roedd yr Arglwydd Bingham wedi cydnabod:

"the more purely political (in a broad or narrow sense) a question is, the more appropriate it will be for political resolution and the less likely it is to be an appropriate matter for judicial decisions. The smaller, therefore, will be the potential role for the court. It is the function of political and not judicial bodies to resolve political questions...."⁸²

⁷⁹ Ymadrodd a ddefnyddiwyd gan yr Arglwydd Hoffmann ar sawl achlysur, nid heb ychydig o eironi.

⁸⁰ [2003] 1 AC 153, [62].

⁸¹ Sumption, 'The limits of the law', the 27th Sultan Azlan Shah Lecture, 20 Tachwedd 2013 (adargraffwyd yn Barber et al (goln), *Lord Sumption and the Limits of the Law* (Hart Publishing, 2016) (ceir y dyfyniad uchod ar dd 24-25)).

⁸² *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68, [29].

- 2.55. Nid mater hawdd yw dweud beth sydd i'w gyfrif yn gwestiwn 'cwbl wleidyddol', ond efallai fod rhywfaint o oleuni'n cael ei daflu ar hyn yn nhrefnadaeth allfarnwrol yr Arglwydd Bingham am y meysydd lle dylai'r barnwyr ymatal rhag gwneud cyfraith newydd:

“(i) where reasonable and right-minded citizens have legitimately ordered their affairs on the basis of a certain understanding of the law;
(ii) where, although a rule of law is seen to be defective, its amendment calls for a detailed legislative code, with qualifications, exceptions and safeguards which cannot feasibly be introduced by judicial decisions, not least because wise and effective reform of the law calls for research and consultation of a kind which no court of law is fitted to undertake;
(iii) where the question involves an issue of current social policy on which there is no consensus within the community;
(iv) where the issue arises in a field far removed from ordinary judicial experience. This is not an exhaustive list.”⁸³

Er mai ceisio pennu sut y dylid dosrannu'r pwerau i wneud cyfraith rhwng y llysoedd a'r ddeddfwrfa yr oedd yr Arglwydd Bingham, mae ei sylwadau'n berthnasol hefyd wrth bennu lle y dylai'r llysoedd ystyried bod yr arfer ar bŵer gweithredol yn faes 'gwaharddedig', neu o leiaf yn faes lle dylent droedio'n ysgafn.

- 2.56. Rydym yn cydnabod nad yw pawb yn derbyn y ddadl a gyflwynwyd yn yr ychydig baragraffau uchod o blaid ymatal gan farnwyr wrth ystyried a yw'r arfer ar rai pwerau cyhoeddus yn draddodadwy. Mae'n anodd peidio â dod i'r casgliad weithiau, os yw barnwyr wedi ymwneud yn fwy â materion gwleidyddol, nad yw hyn wedi'i weld yn ddatblygiad i'w groesawu gan y rheini sydd ag ychydig ffydd mewn gwleidyddion a'r broses wleidyddol.⁸⁴ Fel y nododd yr Arglwydd Sumption:

“As politics have lost their prestige, judges have been only too ready to fill the gap. The catch-phrase that justifies this is the 'rule of law'. But in the last half-century the courts have developed a broader concept of the rule of law which penetrates well beyond their traditional role of deciding legal disputes and into the realms of legislative and ministerial policy.”⁸⁵

Roedd y ddadl hon (a amlinellwyd gan yr Arglwydd Sumption er nad oedd yn ei chefnogi) o blaid croesawu estyniad cyffredinol yn yr hyn y mae'r llysoedd yn ei weld yn draddodadwy, wedi cael ei chrynhoi'n fachog gan y sylwebydd cyfreithiol mawr ei barch Joshua Rozenberg CF, a ddywedodd hyn ar ddiwedd ei lyfr diweddar am y farnwriaeth: “Far from being enemies of the people, judges are just about the only friends we have.”⁸⁶

⁸³ Bingham, *The Business of Judging: Selected Essays and Speeches* (Oxford University Press 2000), 31-32.

⁸⁴ Er enghraifft, mae'r Good Law Project yn datgan ar ei wefan “Our politics is broken” (<https://goodlawproject.org/about/>).

⁸⁵ Sumption, *Trials of the State: Law and the Decline of Politics* (Profile Books, 2019), 34.

⁸⁶ Rozenberg, *Enemies of the People: How Judges Shape Society* (Bristol University Press, 2020), 190.

Cyflwyniadau

2.57. Adlewyrchwyd y gwahaniaethau barn hyn ynghylch ble i dynnu'r llinell rhwng pwerau cyhoeddus sy'n agored i adolygu barnwrol cynhwysfawr a phwerau sydd – yn enw atebolrwydd democrataidd – yn rhai na ddylent fod yn agored i'w hadolygu, neu a ddylai fod yn agored i adolygu llai manwl yn unig, yn y dystiolaeth a gyflwynwyd i ni ar bwnc anhraddodadwyedd.

2.58. **Roedd mwyafrif llethol y cyflwyniadau gan y rheini y tu allan i llywodraeth heb fod o blaid ymyrraeth ddeddfwriaethol o unrhyw fath ar bwnc anhraddodadwyedd.** Ymysg y rhesymau a roddwyd dros beidio â diffinio, neu beidio ag ailddiffinio, y pwerau neu bynciau sy'n anhraddodadwy oedd:

- y pwysigrwydd o osod ffiniau a therfynau priodol ar bwerau llywodraeth
- y perygl o 'rewi' cwmpas adolygu barnwrol gan fod hyblygrwydd yn bwysig dros ben mewn cyfansoddiad anysgrifenedig
- lleihau hyder y cyhoedd yn y llywodraeth a'r system gyfreithiol
- y pwysigrwydd o beidio ag ynysu gwleidyddion oddi wrth atebolrwydd gyfreithiol priodol (o'i wrthgyferbynnu ag atebolrwydd democrataidd)

2.59. Cawsom gyflwyniadau gan rai ymatebwyr y tu allan i'r llywodraeth a oedd o blaid diwygio'r gyfraith fel bod y cysyniad o anhraddodadwyedd yn chwarae mwy o ran nag y mae wedi gwneud gan amlaf yn y blynyddoedd diwethaf. Dadleuodd Syr Stephen Laws CF:

“My own lengthy, professional experience, working closely at the interface between the law and the political institutions, has convinced me that the diagnosis of a dysfunctional political system is misconceived. It is also obvious to me that attempts by the courts to make good the supposed deficit are in fact more likely to aggravate any dysfunctionality than to repair it. By arrogating to themselves the responsibility for supervising how the proper responsibilities of the political institutions are discharged, the courts only risk creating a tendency in the political institutions to become more 'irresponsible', and to adopt a 'compliance culture' in which sound judgement is regarded as irrelevant. As usual in life, low expectations tend to generate inadequate performance.”⁸⁷

2.60. Roedd yr Athro Richard Ekins wedi dilyn llwybr tebyg:

“The judicial, lawyerly and (longer-standing) legal-academic loss of confidence in politics, which is part of the explanation for the expansion of judicial review, is ungrounded. That is, the scepticism expressed by some judges and lawyers, and many legal academics, about parliamentary government or electoral politics cannot be squared with sound empirical study or a proper understanding of our constitution, its historical record, or the institutional dynamics in which it consists.”⁸⁸

⁸⁷ EXT131, para 15.

⁸⁸ EXT078, para 28(d).

- 2.61. Fel y gellid disgwyl, o bosibl, roedd cefnogaeth gryf i'r farn bod angen atgyfnerthu'r gyfraith ar anhraddodadwyedd gan adrannau llywodraeth sy'n fwyaf tebygol o ddelio â materion 'polisi uchel'.
- 2.62. Mae'n glir bod nerfuswydd cynyddol ymysg adrannau o'r fath ynghylch ffiniau traddodadwyedd yng ngoleuni achosion diweddar, yn enwedig achos *Miller 2*. Yn ei chyflwyniad i ni, roedd un adran o'r fath wedi pwysleisio ei hymrwymiad i "the rule of law, the independence of the judiciary and the availability of judicial review as a means by which citizens can challenge arbitrary executive action." Er hynny, gwnaeth y pwynt hwn: "The rule of law requires predictable rules around which citizens, businesses and government can plan their activities and lives."
- 2.63. Felly gofynnwyd i ni ystyried dynodi pwerau uchelfreiniol mewn rhai meysydd o leiaf, er bod cydnabyddiaeth y byddai unrhyw ddiwygio o'r fath yn gorfod mynd law yn llaw â diwygio'r Ddeddf Hawliau Dynol. Tra oedd yr Arglwydd Neuberger (ac eraill) wedi rhoi pwyslais dealladwy yn y dystiolaeth a gyflwynwyd ar y pwysigrwydd o gael hyblygrwydd mewn adolygu barnwrol, gall hyblygrwydd o'r fath olygu ansicrwydd i adran o'r llywodraeth.
- 2.64. Roedd adran arall o blaid cael ymateb deddfwriaethol i benderfyniadau diweddar a hefyd yn fwy cyffredinol. Cafwyd nifer o feirniadaethau am y llysoedd ac am ddatblygiad adolygu barnwrol. Ymysg y rhain roedd rhai am gyflwyno 'graddfa symudol', y dywedir ei bod yn cyfiawnhau mwy o graffu mewn achosion sy'n ymwneud ag ymyrraeth sylweddol â hawliau dynol, a chyflwyno adolygiad o rinweddau seiliedig ar gymesuredd, sy'n deillio o gyfreitheg Strasbourg (er nad yw cymesuredd wedi'i gydnabod yn *glir* eto'n sail dros adolygu barnwrol mewn achosion sydd heb gysylltiad â hawliau'r Confensiwn).
- 2.65. Mynegwyd pryder ynghylch "the potential willingness of the judiciary to push the boundaries of the separation of powers". Achosion a nodwyd yn enghreifftiau o'r duedd hon, ymysg eraill, oedd: *R (Jackson) v Attorney General*⁸⁹ (gweler para 2.88 isod); *R (Evans) v Attorney General*;⁹⁰ ac *R v Adams* (yn amodi egwyddor *Carltona*).⁹¹ Roedd parodrwydd ar ran aelodau o Oruchaf Lys y DU i wneud sylwadau wrth fynd heibio am bynciau moesegol anodd fel ewthanasia ac erthylu mewn achosion fel *R (Nicklinson) v Ministry of Justice* (marw â chymorth)⁹² a *Re an Application by the Northern Ireland Human Rights Commission for Judicial Review* (erthylu)⁹³ wedi'i nodi hefyd.
- 2.66. O ran deddfu, nid oedd yr adran dan sylw yn ffafrio "full codification" ond ei hawgrym oedd "some aspects... would benefit from legislative intervention". Dehongliad y Panel o hynny yw deddfwriaeth i wrthdroi penderfyniadau penodol gan lysoedd.

⁸⁹ [2006] 1 AC 262.

⁹⁰ [2015] AC 1787.

⁹¹ [2020] 1 WLR 2077. Er nad oedd hwn yn achos adolygu barnwrol, yn ei ystyr manwl, mae'r penderfyniad yn creu goblygiadau pwysig iawn o ran atebolrwydd gweinidogol. Bydd yn golygu diwygio JOYS.

⁹² [2015] AC 657.

⁹³ [2018] UKSC 27.

Ymatebion posibl

- 2.67. Trown yn awr at y ffordd y gallai'r Senedd ymateb i'r datblygiadau yn y maes cyfreithiol hwn.

Ymatebion heblaw deddfu

- 2.68. Yr ymateb cyntaf – fel rheol gyffredinol – fyddai gadael i'r llysoedd arwain yn y maes cyfreithiol hwn, ac ymddiried yng ngallu'r llysoedd i gadw'n briodol at y ffin rhwng y mathau o arfer ar bŵer cyhoeddus (a materion cysylltiedig ag arfer y pŵer hwnnw) a ddylai gael eu hystyried yn draddodadwy a'r mathau a ddylai gael eu hystyried yn anhraddodadwy.
- 2.69. Mae gennym nifer o resymau dros ffafrio'r ymateb hwn.
- 2.70. Yn gyntaf, mae mwyafrif helaeth yr achosion adolygu barnwrol yn ymwneud â materion fel statws mewnfudo neu hawl i dderbyn buddion statudol. Prin iawn yw'r achosion sy'n cynnwys elfen gyfansoddiadol, a byddai deddfu i ddelio â'r achosion hynny yn gallu cael ei weld yn anghymesur. Credwn fod gwerth mawr yn y sylwadau a wnaeth Syr Stephen Sedley yn y dystiolaeth a gyflwynodd i ni:
- “The Panel may find itself urged to treat one or more recent cases as evidence of a need for systemic reform. I would respectfully counsel caution about leaping from the particular to the general. For example, I am among those who doubt the conclusions of the *Evans* case; but to treat the outcome of the case by itself as evidence of dysfunction in the system of public law is to invite a cure worse than the disease.”⁹⁴
- 2.71. Yn ail, gallai peryglon godi wrth ddeddfu i wneud y gyfraith ar draddodadwyedd yn gliriach. Mae'r llysoedd wedi ystyried y mater ar sawl achlysur ac mae corff o gyfraith gyffredin ar y pwnc. Yn ogystal â hyn, byddai rhestru'r materion hynny sydd i'w hystyried yn anhraddodadwy yn gallu gwahodd y llysoedd i ddod i'r casgliad bod unrhyw beth arall yn draddodadwy.
- 2.72. Credwn ei bod yn bwysig bod y llywodraeth yn dal mewn cof sylwadau'r Farwnes Hale (cyn Lywydd y Goruchaf Lys) a ddywedodd yn ei chyflwyniad i ni: “My experience as a Law Commissioner for nine and a half years has taught me how very difficult it is to encapsulate the subtleties of the common law in statutory language.”⁹⁵ Byddai'r ymarferiad yn un ymestynnol iawn o gofio bod anhraddodadwyedd yn ymwneud gan mwyaf nid â'r pŵer penodol sydd dan sylw ond yr arfer ar y pŵer hwnnw.
- 2.73. Yn drydydd, mae nifer o'r dadleuon yn erbyn codeiddio yn gyffredinol, fel y posibilrwydd o 'rewi' y gyfraith, yn gymwys i *unrhyw* benderfyniad i ddeddfu yn y maes hwn.
- 2.74. Yn bedwerydd, ni ddylai'r llywodraeth anwybyddu'r ffaith ei bod yn 'ennill' nifer mawr o achosion neu eu bod yn cael eu penderfynu'n gynnar. Am bob

⁹⁴ EXT175, para 8.

⁹⁵ EXT099, para 5.

penderfyniad dadleuol, mae nifer mawr o rai eraill (sy'n denu llai o gyhoeddusrwydd a sylwebaeth) lle mae barnwyr wedi 'ymatal'.

- 2.75. Yn bumed, nid yw'n debygol y bydd unrhyw welliant dichonol drwy ddeddfu i wneud y gyfraith ar anhraddodadwyedd yn fwy sicr, yn dwyn ffrwyth, oherwydd Deddf Hawliau Dynol 1998, a'r estyniad mawr yn y mathau o bynciau sy'n cael eu hystyried yn draddodadwy o dan y Ddeddf honno.
- 2.76. Yn chweched, mae'r amgylchiadau gwleidyddol a arweiniodd at y penderfyniadau yn achosion *Miller 1* a *Miller 2* (a welir mewn rhai cylchoedd yn enghreifftiau lle mae'r llysoedd wedi mynd y tu hwnt i'w terfynau cyfansoddiadol priodol) – sef y cyfuniad o Brexit ac effaith Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 – yn annhebygol iawn o godi eto.
- 2.77. Yn seithfed, rydym yn obeithiol, os cafwyd enghreifftiau o orymestyn barnwrol yn y gorffennol, y bydd y farnwriaeth yn debygol iawn o gydnabod hyn a sicrhau bod gorymestyn o'r fath wedi'i gywiro ac na fydd yn digwydd yn y dyfodol. Mae'n bosibl bod arwyddion bod hynny'n digwydd eisoes ymysg y farnwriaeth o ran ei hymagwedd at bwnc traddodadwyedd. Un arwydd posibl o'r fath yw penderfyniad Goruchaf Lys y DU i wrthod caniatâd i apelio yn achos *Dolan v Secretary of State for Health and Social Care*⁹⁶ (yn herio cyfreithlondeb rheoliadau a grëwyd gan y llywodraeth i ddelio â'r argyfwng coronafeirws) ar y sail nad oedd yn datgelu unrhyw bwynt cyfreithiol dadleuadwy.
- 2.78. Dylem bwysleisio *nad yw* ein rhesymau dros beidio â ffafrio gwneud newidiadau mawr yn y maes cyfreithiol hwn yn cynnwys unrhyw ddadl y gallai fod yn amhriodol i'r Senedd ddeddfu yn y maes hwn. I'r gwrthwyneb: **rydym yn credu'n gryf ei bod yn gwbl ddilys i'r Senedd basio deddfwriaeth yn ei gwneud yn glir pa fathau o arfer ar bŵer cyhoeddus (neu ba faterion sy'n gysylltiedig ag arfer pŵer cyhoeddus) sydd i'w hystyried yn anhraddodadwy.** Cytunwn yn gryf â'r farn a gynigiwyd gan y Farwnes Hale yn ei chyflwyniad i ni: "If Parliament does not like what a court has decided, it can change the law."⁹⁷ Felly y mae ym mhob maes cyfreithiol arall, ac mae'n anodd gweld pam na ddylai fod felly mewn perthynas â'r gyfraith ar adolygu barnwrol.
- 2.79. Gan ei bod yn gwbl ddilys i'r Senedd ddeddfu yn y maes hwn, os yw'n gweld bod hynny'n briodol, awn ymlaen i ystyried pa opsiynau a allai fod ar gael i'r Senedd yn hyn o beth.

Deddfu ar yr hyn nad yw'n draddodadwy

- 2.80. Yr opsiwn mwyaf amlwg yw pasio deddfwriaeth yn pennu bod yr arfer penodol ar bŵer cyhoeddus (neu'r sail dros adolygu arfer penodol ar bŵer cyhoeddus) yn anhraddodadwy.
- 2.81. Wrth ystyried yr opsiwn hwn, gall fod yn fuddiol gwahaniaethu rhwng:

(a) Cymal *codeiddio* sy'n ceisio atal y llysoedd rhag datgan yn y dyfodol fod rhywbeth yn draddodadwy y deëllir ar y pryd ei fod yn

⁹⁶ [2020] EWCA Civ 1605.

⁹⁷ EXT009, para 2.

anhraddodadwy. Un enghraifft fyddai cymal sy'n darparu bod 'datganiad o ryfel yn anhraddodadwy'.

(b) Cymal *diwygio* sy'n ceisio troi rhywbeth y deëllir ar y pryd ei fod yn draddodadwy yn rhywbeth nad yw'n draddodadwy. Un enghraifft fyddai cymal sy'n darparu bod 'arfer uchelfr faint trugaredd yn anhraddodadwy'.

- 2.82. Gall fod yn fuddiol gwahaniaethu oherwydd gallai fod yn anghywir ystyried bod cymal math (a) yn 'gymal wster'. Peth rhyfedd fyddai dweud bod cymal sy'n darparu bod 'datganiad o ryfel yn anhraddodadwy' yn un sy'n disodli pwerau adolygu barnwrol y llys gan nad oes neb erioed wedi awgrymu bod y pwerau hynny'n cwmpasu datganiadau o ryfel. Yn yr un modd, nid yw Erthygl 9 o'r Bil lawnderau byth yn cael ei galw'n 'gymal wster'. Gellid dadlau, am fod y darpariaethau hyn yn diffinio terfynau awdurdodaeth y llysoedd wrth adolygu'r arfer ar y pŵer cyhoeddus, nad ydynt yn ceisio disodli'r awdurdodaeth honno gan nad oes dim i'w ddisodli.
- 2.83. Gan na all fod yn gywir ystyried cymal math (a) yn gymal wster, credwn ei bod yn debygol na fyddai cymal o'r fath yn cael ei wrthwynebu gan farnwyr yn y ffordd sy'n digwydd fel arfer pan fydd y Senedd yn ceisio defnyddio 'cymalau wster' i gyfyngu ar gwmpas adolygu barnwrol.
- 2.84. Oherwydd hyn, gellid dadlau nad oes dim i'w wrthwynebu yng Nghymal 3 o Fil Drafft Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu), a gyhoeddwyd yn Rhagfyr 2020 ac sy'n darparu:

“Non-justiciability of revived prerogative powers

A court of law may not question –

- (a) the exercise or purported exercise of the powers referred to in section 2,
- (b) any decision or purported decision relating to those powers, or
- (c) the limits or extent of those powers.”

Y pwerau y cyfeirir atynt yw'r pwerau uchelfreiniol i ddiddymu'r Senedd a galw Senedd newydd. Felly gellir dadlau mai'r cwbl a wnaiff Cymal 3 yw ailddatgan y sefyllfa fel yr oedd pawb yn ei deall cyn pasio Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011, ac nad yw'n rhesymol ei alw'n 'gymal wster'.

- 2.85. O gofio'r pwyntiau a wnaed ym mharagraffau 2.71 a 2.72 uchod, byddai wedi bod yn well gennym pe na byddai darpariaeth statudol benodol o ran traddodadwyedd y pŵer uchelfreiniol adfywiedig i ddiddymu'r Senedd ac ymddiried yn noethineb y barnwyr i sylweddoli bod y sefyllfa fel yr oedd cyn pasio Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 yn gorfod bodoli. Er hynny, mae'n ddealladwy os nad oedd drafftwy'r Bil am fentro ar hynny, o gofio'r penderfyniad yn achos *Miller 2*.
- 2.86. Gellid disgwyl y byddai cymal math (b) sy'n ceisio troi rhywbeth y deëllir ei fod yn draddodadwy ar y pryd yn rhywbeth anhraddodadwy yn cael ei ystyried yn 'gymal wster' ac felly y gallai gael ei wrthwynebu gan farnwyr. Er enghraifft, byddai cymal a oedd yn darparu bod 'arfer uchelfr faint trugaredd yn anhraddodadwy' yn gallu arwain at sefyllfa lle'r oedd y llysoedd yn

rhesymu fel y gwnaed yn achos *Miller 2*, gan osod amodau ar ba bryd y gellid dweud bod uchelfraint trugaredd wedi'i harfer, a dal nad yw'r pŵer hwnnw wedi'i arfer mewn gwirionedd os nad yw'r amodau hynny wedi'u bodloni.

- 2.87. Nid yw'n glir o bell ffordd a fydd ymgais i achub y blaen ar y posibiliad hwnnw drwy ddarparu (fel y gwnaed ym Mil Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu)) nad yr arfer yn unig ond hefyd yr 'arfer honedig' ar uchelfraint trugaredd fydd yn anhraddodadwy, yn un effeithiol. Byddai'r cwestiwn o beth yw 'arfer honedig' ar uchelfraint trugaredd yn fater i'w benderfynu gan y llysoedd ac felly byddent yn parhau i fwynhau disgresiwn sylweddol i ddirymu'r hyn a fwriadwyd i fod yn arfer ar uchelfraint trugaredd ar y sail nad oedd hyd yn oed yn gyfystyr ag arfer honedig ar y pŵer hwnnw.
- 2.88. Mae lle mawr i ddisgwyl y byddai cymalau math (b) sy'n cael effaith lawer mwy difrifol o ran gwrthdroi'r hyn y deïllir ei fod yn draddodadwy ar y pryd o dan gyfraith gyffredin adolygu barnwrol – fel cymal yn darparu bod 'Pob arfer honedig ar yr uchelfraint frenhinol yn anhraddodadwy' – yn cael eu gwrthwynebu gan farnwyr yn y ffordd a ddisgrifiwyd yn y ddau baragraff diwethaf ac *in extremis* y gallai'r llysoedd gael eu temptio i ailedrych ar y sylwadau a wnaed gan rai o Arglwyddi'r Gyfraith yn achos *R (Jackson) v Attorney General* o ran goruchafiaeth yr athrawiaeth o sofraniaeth Seneddol pan fydd y Senedd yn deddfu mewn ffordd sy'n anghydweddu â rheolaeth y gyfraith.⁹⁸
- 2.89. Mae'r ddadl ynghylch terfynau sofraniaeth Seneddol mewn achosion o'r fath yn cael ei thrafod yn nadansoddiad yr Arglwydd Bingham o reolaeth y gyfraith.⁹⁹ Er cydnabod cryfder y ddadl, mae'r Panel yn ymdrin â'r mater ar sail y rhagdybiaeth bod yr athrawiaeth o sofraniaeth Seneddol yn golygu bod pŵer gan y Senedd i deddfu mewn ffordd sy'n cyfyngu neu'n rhwystro adolygu barnwrol. Mae'r doethineb o ddilyn cwrs o'r fath a'r perygl o wneud hynny'n faterion gwahanol. Yn wir, mae'r Panel yn credu bod rhaid wrth resymau cryf iawn dros ddilyn y fath lwybr eithriadol.

Ymatebion deddfwriaethol eraill

- 2.90. Gellir sôn yn fyr am ddau fath arall o ymateb deddfwriaethol yn y maes cyfreithiol hwn. Y cyntaf fyddai delio â'r mater o ba achosion o arfer pŵer a pha bynciau sy'n anhraddodadwy drwy ei gynnwys mewn cod cyffredinol ar adolygu barnwrol. Gellid disgwyl y byddai hyn yn ffordd fwy llwyddiannus o lawer i newid y gyfraith ar anhraddodadwyedd gan na fyddai modd cynnal adolygiad barnwrol o'r arfer ar bŵer cyhoeddus os oedd y tu allan i gwmpas y cod. Fodd bynnag, gan nad ydym wedi argymhell codeiddio yn y maes cyfreithiol hwn, nid ydym wedi ymchwilio ymhellach i'r opsiwn hwn.
- 2.91. Yr ail fath o ymateb deddfwriaethol amgen – ac un sydd wedi'i argymhell i ni gan rai a gyflwynodd dystiolaeth i'r adolygiad hwn – yw deddfu bob yn dipyn i wrthdroi effaith rhai achosion. Fel rydym wedi nodi eisoes (ym mharagraff 2.78) rydym yn credu bod ymateb o'r fath yn gyfreithlon ac, yn wir, yn y Bennod nesaf

⁹⁸ [2006] 1 AC 262, [102] (yr Arglwydd Steyn), [104] (yr Arglwydd Hope).

⁹⁹ Bingham, *The Rule of Law* (Allen Lane, 2010), pennod 12.

byddwn yn argymhell gwrthdroi penderfyniadau Goruchaf Lys y DU yn achosion *R (Cart) v Upper Tribunal*¹⁰⁰ ac *Ahmed v HM Treasury (No 2)*.¹⁰¹

- 2.92. Bydd y ffordd y gellid defnyddio'r dacteg hon mewn perthynas â rhai o'r achosion a drafodwyd yn y Bennod hon yn amrywio yn ôl yr achos. Yn sicr, fel y nododd yr Athro Christopher Forsyth CF yn y dystiolaeth a gyflwynodd i ni, os oedd y Senedd yn dymuno gwrthdroi penderfyniad Goruchaf Lys y DU yn achos *Miller 2* "it would be simple...to legislate to provide that advice to Her Majesty to prorogue Parliament shall be considered a proceeding in parliament for the purposes of Article 9 of the Bill of Rights Act 1688."¹⁰² Byddai darpariaeth o'r fath yn manteisio ar natur anhraddodadwy bresennol trafodion y Senedd a hynny mewn ffordd sydd heb amharu ar y cysyniad o'r hyn a drafodir yn y Senedd nac ar y syniad o anhraddodadwyedd.
- 2.93. Fodd bynnag, o ran achosion sy'n cael effeithiau mwy pellgyrhaeddol, fel achos *GCHQ*, mae'n ymddangos yn annhebygol y gellid dad-wneud yr effeithiau hynny heblaw drwy ddefnyddio cymalau sy'n darparu bod yr arfer ar bwerau penodol i'w ystyried yn anhraddodadwy – sy'n mynd â ni'n ôl at yr ystyriaethau yn yr adran flaenorol.

Casgliadau

- 2.94. **Gellir dadlau bod y llysoedd yn y 40 mlynedd diwethaf wedi penderfynu – mewn rhai achosion –y byddant yn ystyried yn draddodadwy rai achosion o arfer pŵer cyhoeddus (neu faterion yn ymwneud ag arfer y pwerau hynny) a ddylai fod wedi'u hystyried yn anhraddodadwy.**
- 2.95. **Oherwydd hyn, credwn y byddai'n ddilys i'r Senedd ddeddfu i gywiro rhai datblygiadau yn y 40 mlynedd diwethaf o ran yr hyn y mae'r llysoedd wedi dod i'w ystyried yn draddodadwy.**
- 2.96. **Fodd bynnag, byddem yn argymhell na ddylai'r Senedd basio unrhyw ddeddfwriaeth gynhwysfawr neu bellgyrhaeddol yn y maes hwn, ond yn hytrach ddeddfu mewn ymateb i benderfyniadau penodol. Gellid ystyried Bil Drafft Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu) yn enghraifft o hyn, gan ei fod yn ymateb i'r penderfyniad yn achos *Miller 2*. (Fel y gellid ystyried camau i wrthdroi penderfyniadau penodol eraill – fel yn achos *Cart* – a fydd yn cael eu hargymhell yn y Bennod nesaf.)**
- 2.97. ***Gallai'r Senedd ymateb hefyd i bryderon ynghylch cyflwr presennol y gyfraith ar anhraddodadwyedd drwy:***
- (a) Dewis *cyfyngu'r seiliau* dros adolygu barnwrol un ai'n gyffredinol neu mewn perthynas â phwerau penodol, fel y trafodir yn y Bennod nesaf.**

¹⁰⁰ [2012] 1 AC 663.

¹⁰¹ [2010] 2 AC 534.

¹⁰² EXT087, tudalen 7.

(b) Rhoi ar ffurf statudol y gwahanol feysydd anhraddodadwy neu waharddedig a/neu y gwahanol ffactorau 'rhwystro' sydd eisoes wedi'u nodi gan y llysoedd.

(c) Deddfu i ddatgan neu ailddatgan egwyddorion cyfansoddiadol yn y fath fodd fel y bydd yn cyfyngu pwerau'r llysoedd yn gyffredinol mewn perthynas ag adolygu statudol.

- 2.98. Er hynny, *ni fyddai'r* Panel yn argymhell unrhyw un o'r opsiynau mwy cyffredinol a nodwyd yn y paragraff blaenorol. Rydym yn cydnabod grym y cyflwyniadau a gawsom, y mwyafrif ohonynt *yn erbyn* deddfu. Er bod y Panel yn deall pryder y llywodraeth am achosion a gollwyd yn y llysoedd yn ddiweddar, mae'r Panel o'r farn mai anaml y bydd y canlyniad i un achos (neu nifer o achosion) yn rheswm digonol dros ddeddfu'n *fwy cyffredinol*.**
- 2.99. Byddai deddfwriaeth ehangach yn y maes hwn a honnai wrthdroi datblygiadau penodol yn y gyfraith ar anhraddodadwyedd yn cael ei hystyried yn gyfystyr â 'chymal wster' ac, er y *gellid* cyfiawnhau defnyddio cymal o'r fath i ddelio â mater penodol, mae'n debygol o wynebu ymateb gelyniaethus gan y llysoedd a chraffu trwyadl gan y Senedd.**
- 2.100. Dylid gobeithio y bydd y llysoedd yn ymwybodol iawn o helyntion cyfansoddiadol diweddar fel y bydd llai o wrthdaro rhwng y Weithrediaeth (neu'r Senedd) a'r farnwriaeth. Yn y pen draw, mater o ddewis gwleidyddol yw deddfu yn y maes hwn. Ond wrth benderfynu a ddylid gwneud hynny neu beidio, mae'r Panel yn credu ei bod yn bwysig bod dull gweithredu'r Senedd yn adlewyrchu rhagdybiaeth gryf o blaid gadael cwestiynau o draddodadwyedd i'r barnwyr.**
- 2.101. Rydym hefyd yn nodi mai ychydig o effaith a gâi unrhyw ddeddfwriaeth os na wneir newidiadau yn y Ddeddf Hawliau Dynol hefyd. Mae'r Ddeddf Hawliau Dynol wedi arwain at gynnydd yn yr hyn y mae'r llysoedd *bellach* yn ei ystyried yn draddodadwy. Bydd angen ystyried hyn wrth ymgymryd ag unrhyw ddiwygiadau.**

PENNOD 3: CYMEDROLI ADOLYGU BARNWROL

Cyflwyniad

- 3.1. Mae'r bennod hon yn crynhoi ein hymatebion i'r cais gan y llywodraeth, yng nghylch gorchwyl y Panel, am ystyried:

Lle y dylai'r arfer ar bŵer cyfraith gyhoeddus fod yn draddodadwy: (i) ar ba seiliau y dylai'r llysoedd allu dyfarnu bod penderfyniad yn anghyfreithlon; (ii) a ddylai'r seiliau hynny ddibynnu ar natur a phwnc y pŵer; a (iii) y rhwymedïau sydd ar gael mewn perthynas â'r gwahanol seiliau dros ddatgan bod penderfyniad yn anghyfreithlon.

- 3.2. Rydym wedi dehongli'r cais hwn fel un sy'n gofyn i ni ystyried a ellir ac a ddylid cymedroli effaith y gyfraith ar adolygu barnwrol ar yr arfer ar bŵer cyhoeddus drwy (a) teilwra'r seiliau dros adolygu y gellir troi atynt er mwyn dirymu'r arfer ar bŵer cyhoeddus penodol, a (b) newid y rhwymedïau sydd ar gael lle cafwyd cais llwyddiannus am adolygiad barnwrol o'r arfer ar bŵer cyhoeddus penodol. Mae'r bennod hon yn amlinellu ein casgliadau ar y ddau fater hyn.

Teilwra'r seiliau dros adolygu

- 3.3. Rydym yn deall bod cais y llywodraeth am ystyried mater (a) yn un sydd wedi'i seilio ar bryderon a grëwyd gan: (i) amrywiaeth gynyddol y seiliau dros adolygu barnwrol o dan gyfraith gyffredin; (ii) natur lac rhai o'r seiliau mwy diweddar dros adolygu; a (iii) y cyfeiriad y mae'r gyfraith ar adolygu barnwrol yn mynd iddo o ran ffafrio cydnabod seiliau dros adolygu sy'n canolbwyntio fwyfwy ar sylwedd penderfyniadau gweinyddol yn hytrach na sut y daethpwyd iddynt (hynny yw, ar ganlyniadau yn hytrach na phrosesau).
- 3.4. Er bod modd olrhain yr holl seiliau dros adolygu barnwrol yn ffurfiol i ffurfeiriad triphlyg clasurol yr Arglwydd Diplock o'r seiliau dros adolygu barnwrol o dan gyfraith gyffredin,¹ y wir sefyllfa o ran y gyfraith ar adolygu barnwrol heddiw yw ei bod yn cynnwys nifer o is-benawdau adolygu cymhleth sy'n ymddangos mewn rhai achosion eu bod yn pontio rhwng tri phennawd yr Arglwydd Diplock.
- 3.5. Rhai enghreifftiau o is-benawdau o'r fath yw:
- adolygu am wall ffeithiol²
 - adolygu am ymwrthod heb gyfiawnhad â'r disgwyliadau dilys sydd gan rywun (boed o ran gweithdrefn neu sylwedd) o ran y ffordd y bydd corff cyhoeddus yn gweithredu³

¹ *CCSU v Minister for the Civil Service* [1985] 1 AC 374, 410: "The first ground I would call 'illegality,' the second 'irrationality' and the third 'procedural impropriety'".

² *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Alconbury* [2003] 2 AC 295; *E v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 1044; *R (A) v Croydon LBC* [2009] 1 WLR 2557.

³ Gweler isod, paragraffau 3.26-3.28.

- adolygu am ymyrryd heb gyfiawnhad â hawl, egwyddor neu werth cyfansoddiadol o dan gyfraith gyffredin⁴
 - adolygu am fethu â llunio a chyhoeddi polisi ar gyfer arfer pŵer cyhoeddus,⁵ neu am fethu â chydymffurfio â pholisi a ddatganwyd,⁶ neu am fethu â gweithredu polisi'n gyson⁷
 - adolygu am fethu ag ymgynghori'n briodol cyn mabwysiadu polisi neu fesur penodol⁸
 - adolygu am weithredu polisi neu system sy'n gweithio mewn ffordd sy'n systematig annheg â'r rheini sy'n cael eu rheoli gan y polisi neu system honno⁹
- 3.6. Mae'n ymddangos bod y gyfraith ar seiliau dros adolygu barnwrol yn ei chyflwr presennol yn achosi dau bryder penodol. Y cyntaf yw ei bod yn galluogi gorymestyn gan farnwyr, gan fod cynifer o wahanol seiliau posibl bellach dros herio gweithred lywodraethu, fel mai mater hawdd i lys sy'n anghytuno â doethineb y weithred honno fydd gallu dibynnu ar ryw sail neu'i gilydd fel sail dros ddirymu'r weithred honno. Os bydd hynny'n digwydd, bydd y sylfaen i'r gyfraith ar adolygu barnwrol – sef mai rôl y llysoedd yw craffu ar gyfreithlondeb gweithredu gan lywodraeth, yn hytrach na'i rinweddau – wedi'i diddymu.
- 3.7. Mynegwyd pryderon i ni fod enghreifftiau o orymestyn barnwrol o'r fath wedi dechrau treiddio i gyfraith achosion. Dadl yr Athro Jason Varuhas yn y dystiolaeth a gyflwynodd i ni oedd bod "increasing instances of doctrines or approaches which are very difficult to reconcile with the idea of judicial review as a supervisory jurisdiction".¹⁰ Fel un enghraifft (o blith nifer), cyfeiriodd at benderfyniad y Llys Adrannol yn achos *R (Litvinenko) v Secretary of State for the Home Department*.¹¹ Yn yr achos hwnnw, dadleuodd fod y Llys wedi dirymu penderfyniad yr Ysgrifennydd Gwladol i beidio â chynnal ymchwiliad cyhoeddus i farwolaeth Alexander Litvinenko dim ond am ei fod yn 'anghytuno â'r rhesymau a roddwyd gan y Gweinidog'.
- 3.8. Yr ail bryder yw bod y gyfraith ar seiliau dros adolygu barnwrol yn ei chyflwr presennol yn ei gwneud yn anodd iawn i gorff cyhoeddus allu rhag-weld a fydd her gyfreithiol lwyddiannus i gwrs gweithredu arfaethedig yn y llysoedd wedyn. Am fod nifer o wahanol ffyrdd bellach i ymosod ar yr arfer ar bŵer cyhoeddus, ac am fod y gyfraith yn eithaf aneglur weithiau ynghylch a ellir ymosod yn llwyddiannus ar yr arfer ar bŵer cyhoeddus ar sail benodol, mae'n anodd asesu a amddiffynnir neu a ellir amddiffyn yr arfer ar y pŵer hwnnw rhag pob ymosodiad posibl o'r fath.

⁴ Gweler isod, paragraffau 3.29-3.33.

⁵ *R (Purdy) v Director of Public Prosecutions* [2010] 1 AC 345; *Nzolameso v City of Westminster* [2015] UKSC 22, [39] (yr Arglwyddes Hale).

⁶ *R (Lumba) v Secretary of State for the Home Department* [2012] 1 AC 245.

⁷ *Mandialia v Secretary of State for the Home Department* [2015] 1 WLR 4546; *United Policyholders Group v Attorney General of Trinidad and Tobago* [2016] 1 WLR 3383, [116] (yr Arglwydd Carnwath); *Re Finucane's application for judicial review (Northern Ireland)* [2019] 3 All ER 191, [62]-[63] (yr Arglwydd Kerr).

⁸ *R (Moseley) v Haringey London Borough Council* [2014] 1 WLR 3947

⁹ *R (Howard League for Penal Reform) v Lord Chancellor* [2017] 4 WLR 92.

¹⁰ EXT196, para 28.

¹¹ [2014] EWHC 194 (Admin).

- 3.9. Y canlyniad i hyn, fel yr eglurodd un adran i ni, yw “The prospect of judicial review can sometimes result in a risk averse attitude and overly risk averse advice to ministers on policy options as well as on consultation. This can lead to unnecessary consultation, an overly long consultation, or one that is not targeted (for example a full public consultation when only a more limited one is needed).” Roedd adran arall wedi mynegi'r pryder hwn: “The JR process introduces a significant amount of uncertainty into the policy making process. This can lead to policy being designed around what will ward off the risk of a legal challenge, rather than purely on what is the best option.”
- 3.10. Oherwydd y pryderon hyn, gallwn weld pam y byddai teilwra'r seiliau dros adolygu yn ôl 'natur a phwnc y pŵer' sy'n cael ei adolygu yn gallu ymddangos yn ffordd ddeniadol i ddelio ag unrhyw broblemau y gwelwyd eu bod wedi'u creu am fod cynifer o seiliau dros adolygu ar gael ar hyn o bryd. Os yw amrywiaeth a chynnwys y seiliau ar gyfer adolygu barnwrol yn creu problemau ar hyn o bryd, yna byddai'n ymddangos bod symleiddio'r seiliau dros adolygu – mewn perthynas â rhai achosion o arfer pŵer cyhoeddus o leiaf – yn ateb amlwg.
- 3.11. Mae rhai enghreifftiau yn y gyfraith gyffredin ar adolygu barnwrol o deilwra seiliau dros adolygu yn ôl natur a phwnc y pŵer a adolygir. Er enghraifft, mae wedi'i gydnabod erioed na fydd gofynion am degwch gweithdrefnol yn gymwys yn gyffredinol i'r holl achosion o arfer pŵer cyhoeddus, gan fod ofynion o'r fath yn gymwys fel arfer dim ond lle mae'r arfer ar bŵer cyhoeddus yn bygwth hawliau neu fuddiannau rhywun.¹² Yn ogystal â hyn, yn achos *AXA General Insurance Ltd v HM Advocate*,¹³ daliodd Goruchaf Lys y DU nad oedd deddfwriaeth a fabwysiadwyd gan Senedd yr Alban yn agored i adolygu barnwrol ar sail afresymegedd,¹⁴ dim ond ar y sail bod y ddeddfwriaeth y tu hwnt i gymhwysedd Senedd yr Alban, neu ei bod yn tramgwyddo “fundamental rights or the rule of law”.¹⁵
- 3.12. Mae safon yr adolygu ar arfer pŵer cyhoeddus yn gallu amrywio hefyd yn ôl natur a phwnc y pŵer. Mae wedi'i dderbyn ers 30 mlynedd y dylai'r llysoedd 'graffu'n awchus' ar y cwestiwn o ba un a oedd gweinidog llywodraeth wedi gweithredu'n afresymol yn ystyr achos *Wednesbury* lle'r oedd penderfyniad y gweinidog wedi ymyrryd â hawliau dynol sylfaenol.¹⁶ Wrth ddilyn y llwybr hwn, bydd y llysoedd yn gofyn iddynt eu hunain a fyddai gweinidog rhesymol wedi gallu meddwl bod ei benderfyniad yn un cymesur o ystyried beth oedd yn y fantol, ac yn dyfarnu bod y gweinidog wedi gweithredu'n afresymol yn ystyr achos *Wednesbury* os mai 'na fyddai' yw'r ateb.¹⁷
- 3.13. Mae'r rhain yn derfynau y mae'r llysoedd eu hunain wedi'u gosod ar ba seiliau dros adolygu barnwrol a all fod ar gael mewn perthynas ag arfer math penodol o bŵer cyhoeddus. Heblaw am un eithriad – a drafodwn maes o law – credwn fod anawsterau mawr yn wynebu'r Senedd wrth geisio deddfu i wneud yr un

¹² Craig, *Administrative Law*, 8fed argraffiad (Sweet & Maxwell, 2016), 12-015.

¹³ [2012] 1 AC 868.

¹⁴ *ibid*, [52] (yr Arglwydd Hope), [148] (yr Arglwydd Reed).

¹⁵ *ibid*, [149] (yr Arglwydd Reed); gweler hefyd [51] (yr Arglwydd Hope).

¹⁶ *R v Home Secretary, ex parte Bugdaycay* [1987] 1 AC 514; *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* [1991] 1 AC 696.

¹⁷ *ibid*, 748-49 (yr Arglwydd Bridge); *Pham v Home Secretary* [2015] 1 WLR 1591, [106] (yr Arglwydd Sumption).

peth. Ym Mhennod 5, rydym yn trafod pam rydym yn ei weld yn bwysig na ddylai'r Senedd gyflwyno newidiadau yn y gyfraith ar adolygu barnwrol a fydd yn arwain – oherwydd datganoli – at system aml-haen o adolygu barnwrol, lle bydd rhai seiliau dros adolygu yn gymwys mewn rhai rhannau o'r Deyrnas Unedig ac nid mewn rhai eraill.

- 3.14. Rhwystr arall yw'r ffaith bod ymgais o'r fath i deilwra'r seiliau dros adolygu barnwrol yn debygol o fod yn aneffeithiol. Gellid gwneud ymgais o'r fath drwy ddarparu:
- (a) na fydd sail benodol dros adolygu barnwrol yn gymwys i'r arfer ar fath penodol o bŵer cyhoeddus (sef y dull a fabwysiadwyd yn achos *AXA*)
 - (b) na fydd sail benodol dros adolygu barnwrol yn gymwys ond i fathau penodol o achosion o arfer pŵer cyhoeddus (sef, gellid dadlau, y dull a ddefnyddir i adolygu annhegwch gweithdrefnol)
 - (c) na fydd yr arfer ar fath penodol o bŵer cyhoeddus ond yn agored i'w adolygu ar seiliau penodol
- 3.15. Am fod gallu o hyd gan y llysoedd i greu seiliau newydd dros adolygu, mae dulliau (a) a (b) yn debygol o brofi'n aneffeithiol. Os câi ei weithredu mewn deddfwriaeth, gallai'r llysoedd osgoi dull (a) drwy gymhwyso'r un sail dros adolygu, i bob pwrpas, o dan enw gwahanol.¹⁸ Mae'r un diffyg yn effeithio ar ddull (b), lle byddai'n hawdd osgoi ymdrechion i gyfyngu'r amgylchiadau lle bydd sail benodol dros adolygu yn gymwys drwy gymhwyso'r un sail dros adolygu, i bob pwrpas, o dan enw gwahanol y tu allan i'r amgylchiadau hynny.
- 3.16. Mae mabwysiadu dull (c) yn gyfystyr i bob diben â defnyddio cymal wster i deilwra'r seiliau dros adolygu sy'n gymwysadwy i'r arfer ar fath penodol o bŵer cyhoeddus. Nid yw'n debygol y byddai cymal wster o'r fath yn fwy effeithiol nag y bu cymalau wster blaenorol wrth amddiffyn corff cyhoeddus rhag adolygu ar sail benodol. A hyd yn oed os gellid llunio cymal wster mewn termau a oedd yn ddigon tynn i fod yn effeithiol wrth gyfyngu'r seiliau ar gyfer adolygu achos penodol o arfer pŵer cyhoeddus, mae'n debyg na fyddai'r manteision ymarferol o ganlyniad i fodolaeth y cymal yn ddigon i gyfiawnhau'r helynt cyfansoddiadol posibl a allai godi o ganlyniad i gynnwys y cymal hwnnw mewn deddf.
- 3.17. **Felly, fel rheol gyffredinol, nid ydym yn credu y byddai'n ddoeth i'r Senedd geisio delio ag unrhyw broblemau y dangoswyd eu bod yn codi oherwydd lluosogrwydd neu aneglurder y seiliau dros adolygu drwy ymdrechu i deilwra'r seiliau dros adolygu barnwrol sy'n gymwysadwy i achos penodol o arfer pŵer cyhoeddus yn ôl 'natur a phwnc' y pŵer hwnnw.** Rhaid chwilio am atebion i'r problemau hynny mewn lleoedd eraill.

¹⁸ Gellir cymharu hyn â ymgais a wnaed drwy Ddeddf Anghydfodau Undebol 1906 i roi imiwnedd i undebau llafur mewn perthynas â gweithredoedd penodol y byddent wedi'u gwneud yn atebol amdanynt fel arall o dan gyfraith camwedd; imiwnedd a osgöwyd mewn achosion fel *Rookes v Barnard* [1964] AC 1129 drwy gydnabod categorïau o gamweddau nad oeddent wedi'u cynnwys yn nhermau Deddf 1906.

Atebion eraill

- 3.18. Mae'n ymddangos i ni y bydd yn rhaid cael atebion eraill gan y llysoedd i unrhyw broblemau posibl o ran gorymestyn barnwrol ac ansicrwydd a grëwyd oherwydd cyflwr presennol y gyfraith ar y seiliau dros adolygu barnwrol, a dylid annog y llysoedd i wneud yr hyn a allant i ddelio â'r problemau hyn.

Gorymestyn barnwrol

- 3.19. Yr ateb mwyaf amlwg i broblem bosibl o orymestyn barnwrol yw ymatal barnwrol. Mae'r ateb hwn yn golygu bod y llysoedd yn ailddatgan y ffaith gyfansoddiadol sylfaenol nad mater iddyn nhw yw mynegi barn am ddoethineb yr arfer ar bŵer cyhoeddus; yn hytrach, maent i gyflawni'r swyddogaeth hollol wahanol o benderfynu a yw'r terfynau cyfreithiol ar arfer pŵer cyhoeddus wedi'u bylchu.
- 3.20. Byddem yn annog y llysoedd i gadw'r ffaith gyfansoddiadol honno mewn cof drwy'r amser ac i ategu'r cyngor gan Michael Fordham CF (fel yr oedd bryd hynny): "Judicial vigilance is needed under the rule of law but judicial restraint is as necessary under the separation of powers. In considering whether a public body has abused its powers, Courts must not abuse theirs."¹⁹
- 3.21. Rydym mor amheus ag y bu'r llysoedd ynghylch ai'r ffordd orau i ddisgrifio'r priodoledd angenrheidiol hwn o ymatal barnwrol yw dweud bod y llysoedd yn dangos 'ymostyngiad' tuag at ddyfarniadau cyrff cyhoeddus.²⁰ Mae iaith o'r fath yn awgrymu bod y llysoedd yn gallu penderfynu sut y dylai unrhyw fath o bŵer cyhoeddus gael ei ddefnyddio, ond eu bod ar brydiau'n dirprwyo i rywun arall y gwaith o benderfynu sut y dylid arfer math penodol o bŵer cyhoeddus.
- 3.22. Rydym yn cytuno â'r barnwyr hynny sydd, yn lle hynny, wedi mabwysiadu 'parch' fel y cysyniad allweddol sy'n sail i'w dull o adolygu barnwrol: mae'r priodoledd o ymatal barnwrol sy'n ofynnol os yw'r gyfraith ar adolygu barnwrol i weithio'n briodol yn golygu bod y llysoedd yn dangos parch tuag at y rolau gwahanol a gyflawnir gan gyrff cyhoeddus anafnwrol ym mywyd y genedl.²¹

¹⁹ Fordham, *Judicial Review Handbook*, 6ed argraffiad (Hart Publishing, 2012), 13.1.

²⁰ *R (ProLife Alliance) v British Broadcasting Corporation* [2004] 1 AC 185, [75]-[76] (yr Arglwydd Hoffmann): "although the word 'deference' is now very popular in describing the relationship between the judicial and the other branches of government, I do not think its overtones of servility, or perhaps gracious concession, are appropriate to describe what is happening...[The courts'] allocation of decision-making power is [not] a matter of courtesy or deference...The allocation of...decision-making responsibilities is based upon recognised principles. The principle that the independence of the courts is necessary for a proper decision of disputed legal rights or claims of violation of human rights is a legal principle...On the other hand, the principle that majority approval is necessary for a proper decision on policy or allocation of resources is also a legal principle. Likewise, when a court decides that a decision is within the proper competence of the legislature or executive, it is not showing deference. It is deciding the law."

²¹ *Gweler R (KM) v Cambridgeshire County Council* [2012] UKSC 23, [36] (yr Arglwydd Wilson): "respect must be afforded to the distance between the functions of the decision-maker and of the reviewing court; and some regard must be had to the court's ignorance of the effect upon the ability of an authority to perform its other functions of any exacting demands made in relation to the manner of its presentation of its determination in a particular type of case."

3.23. Mae'r priodoledd hwn o barch yn rhan hanfodol o adolygu barnwrol, ac mae i'w weld yn benodol mewn achosion fel:

- *Nottinghamshire County Council v Secretary of State for the Environment*,²² lle'r oedd yr Arglwydd Scarman wedi nodi na allai dderbyn ei bod yn gyfansoddiadol briodol "save in very exceptional circumstances, for the courts to intervene on the ground of 'unreasonableness' to quash guidance framed by the Secretary of State and by necessary implication approved by the House of Commons, the guidance being concerned with the limits of public expenditure by local authorities and the incidence of the tax burden as between taxpayers and ratepayers. Unless and until a statute provides otherwise, or it is established that the Secretary of State has abused his power, these are matters of political judgment for him and for the House of Commons. They are not for the judges or your Lordships' House in its judicial capacity."²³
- *R (Abbasi) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*,²⁴ lle'r oedd cais wedi'i wneud am adolygiad barnwrol mewn perthynas â methiant ar ran y Swyddfa Dramor i gyflwyno sylwadau ar ran gwladolyn Prydeinig a gadwyd yn Guantanamo Bay. Daliodd y Llys Apêl na fyddai'n briodol gorchymyn i'r Ysgrifennydd Gwladol gyflwyno unrhyw sylwadau penodol i'r Unol Daleithiau "even in the face of what appears to be a clear breach of a fundamental human right, as it is obvious that this would have an impact on the conduct of foreign policy." ²⁵
- *Secretary of State for the Home Department v Rehman*,²⁶ lle'r oedd yr Arglwydd Hoffmann wedi gwrthod cynnal adolygiad barnwrol o benderfyniad gan yr Ysgrifennydd Gwladol i beidio â rhoi caniatâd amhenodol i aros yn y wlad i'r hawlydd ar sail diogelwch gwladol, gan grybwyll cysylltiad rhwng yr hawlydd a sefydliad terfysgol a oedd yn gweithredu yn India: "the question of whether something is 'in the interests' of national security is not a question of law. It is a matter of judgment and policy. Under the constitution of the United Kingdom decisions as to whether something is or is not in the interests of national security are not a matter for judicial decision. They are entrusted to the executive."²⁷
- *Hammersmith Properties Ltd v First Secretary of State*,²⁸ lle'r oedd y Llys Apêl wedi gwrthod adolygu penderfyniad gan arolygydd cynllunio i wrthod caniatâd cynllunio i adeiladu clwb iechyd mewn ardal a ddynodwyd yn 'dir cyflogaeth' a oedd wedi'i neilltuo at ddefnydd diwydiannol neu fusnes. Nododd Smith LJ: "It seems to me to be a pity that the opportunity for the provision of a health club facility with a swimming pool should be lost, just because the proposed site is in a part of the town which is designated for employment purposes rather than leisure purposes. That is a personal view, which .. is irrelevant in the present proceedings. The judicial role is to

²² [1986] 1 AC 240.

²³ *ibid*, 247.

²⁴ [2002] EWCA Civ 1598.

²⁵ *ibid*, [107](ii).

²⁶ [2003] 1 AC 153.

²⁷ *ibid*, [50].

²⁸ [2005] EWCA Civ 1360.

examine the lawfulness and reasonableness of the inspector's decision. I can detect no error in the inspector's reasoning ..."²⁹

- 3.24. **Rydym yn gefnogol iawn i'r farn bod achosion fel y rhain yn chwarae rhan yr un mor bwysig – os nad pwysicach – yn y gyfraith ar adolygu barnwrol ag y mae achosion mwy enwog sydd wedi ymestyn cyrhaeddiad y gyfraith ar adolygu barnwrol i feysydd a chwestiynau a fyddai wedi'u hystyried o'r blaen yn rhai sydd y tu allan i gwmpas y maes cyfreithiol hwnnw.**

Ansicrwydd

- 3.25. Mae'n anochel, o bosibl, fod ansicrwydd ynghylch y ffordd y mae cyfraith gyffredin ar adolygu barnwrol yn gymwys mewn achosion penodol. Mae ein dealltwriaeth o'r seiliau dros adolygu a'r amodau ar gyfer eu cymhwyso wedi'i ddatblygu o achos i achos rhwng nifer mawr o wahanol farnwyr sydd â barnau amrywiol am yr hyn y dylai'r gyfraith ei ddweud, a hynny dros gyfnod maith. Mae'n anorod bod cyfleoedd i daflu goleuni ar y gyfraith yn dibynnu ar y mathau o achosion sy'n dod o flaen y llysoedd a pha faterion y maent yn eu codi, a bod y camau a gymerir i achub ar y cyfleoedd hynny'n dibynnu ar lefel y llys sy'n gwrandao'r achos a maint ei ddiddordeb mewn egluro'r gyfraith. O ganlyniad i hyn, mae rhai o'r seiliau dros adolygu yn gallu aros yn aneglur wrth eu cymhwyso, ymhell ar ôl cydnabod bodolaeth y seiliau hynny gan y llysoedd.
- 3.26. Un enghraifft adnabyddus yw adolygu ar y sail bod y pŵer cyhoeddus wedi'i arfer mewn ffordd sy'n anghyson â'r disgwyliadau dilys sydd gan rywun (am y weithdrefn neu'r sylwedd) o ran y modd y byddai'r pŵer hwnnw'n cael ei arfer. Derbynnir yn gyffredinol fod y sail hon dros adolygu yn dyddio'n ôl bron 50 mlynedd, i benderfyniad y Llys Apêl yn achos *R v Liverpool Corporation, ex parte Liverpool Taxi Fleet Operators' Association*.³⁰
- 3.27. Hanner can mlynedd wedyn, mae'n beth arferol i academwyr (a barnwyr)³¹ resynu at y ffaith bod cryn ansicrwydd o hyd ynghylch cwmpas a goblygiadau'r sail hon dros adolygu. Fel y mae'r Athro Christopher Forsyth CF yn nodi: "23 years since I first set pen to paper on the subject of legitimate expectations...notwithstanding...many judgments and .. acres of scholarly writing, we have made little progress. There is so much uncertainty that there is a real danger that the concept of legitimate expectation will collapse into an inchoate justification for judicial intervention."³²

²⁹ *ibid*, [36].

³⁰ [1972] 2 QB 299.

³¹ *Paponette v Attorney General of Trinidad and Tobago* [2012] 1 AC 1, [61] (yr Arglwydd Brown), yn dyfynnu'n gymeradwyol eiriau Watson yn 'Clarity and ambiguity: a new approach to the test of legitimacy in the law of legitimate expectations' (2010) 30 *Legal Studies* 633, 651: "Legitimate expectation in its current state as a patchwork of possible elements to consider, rather than [an] organised system of rules, is little more than a mechanism to dispense palm-tree justice."

³² Forsyth, 'Legitimate expectations revisited' (2011) 16 *Judicial Review* 429, 429. Gweler hefyd Varuhas, 'In search of a doctrine: mapping the law of legitimate expectations' yn Groves a Weeks (goln), *Legitimate Expectations in the Common Law World* (Hart Publishing, 2017), 17: "The field's nature and bounds are steeped in intolerable uncertainty, the field is in a permanently unsettled state, and answers to basic questions remain unresolved."

3.28. Yn ffodus, efallai, nid oedd y dystiolaeth a ystyriwyd gennym am effaith y gyfraith ar adolygu barnwrol yn ei chyflwr presennol wedi dangos bod problemau'n codi oherwydd ansicrwydd ynghylch y gyfraith ar ddisgwyliadau dilys. Rheswm posibl am hyn yw bod dibynnu ar y gyfraith ar ddisgwyliadau dilys wrth wneud cais am adolygiad barnwrol yn rhywbeth sydd i'w ystyried, gan amlaf,³³ fel yr awgrymodd yr Athro David Feldman yn ei gyflwyniad, yn "last gasp of a despairing advocate".³⁴ Mae mwyafrif llethol yr hawliadau o'r math hwn yn methu am nad yw'n sail dros adolygu y gall yr hawlydd ddibynnu arni'n rhwydd.

3.29. Er hynny, ni ellir dweud yr un peth am y sail dros adolygu sy'n datblygu lle gellir dirymu'r arfer ar bŵer cyhoeddus os yw'n ymyrryd yn anghymesur neu heb gyfiawnhad (mater o chwaeth yw'r term a ddefnyddir) â 'hawl, gwerth neu egwyddor gyfansoddiadol'. Mae'r sail hon dros adolygu yn deillio o'r cydgyfarfod rhwng gwahanol athrawiaethau cyfreithiol:

- Egwyddor dehongli statudol a elwir yn 'egwyddor cyfreithlondeb'³⁵ lle na all y wladwriaeth ddileu hawl gyfansoddiadol "save by specific provision in an Act of Parliament".³⁶
- Yr hyn y mae'r Athro Jason Varuhas yn ei alw'n egwyddor cyfreithlondeb 'estynedig'³⁷ sy'n golygu "where Parliament authorises significant interferences with important legal rights, the courts may interpret the legislation as requiring that any such interference should be no greater than is objectively established to be necessary to achieve the legitimate aim of the interference: in substance, a requirement of proportionality."³⁸
- Yr egwyddor a nodwyd eisoes³⁹ mai 'craffu awchus' fydd y safon adolygu briodol i'w mabwysiadu wrth ofyn a oedd gweinidog llywodraeth wedi gweithredu'n afresymol yn ystyr achos *Wednesbury* pan oedd ei benderfyniad yn ymyrryd â hawliau dynol sylfaenol.
- Yr egwyddor na ellir diddymu 'statud gyfansoddiadol' – sef, yn ôl y diffiniad, statud sy'n amodi'r berthynas gyfreithiol rhwng y dinesydd a'r wladwriaeth "in some general, overarching manner, or...enlarges or diminishes the scope of...fundamental constitutional rights" – drwy Ddeddf Seneddol heb grybwyll hynny, a bod rhaid ei diddymu mewn geiriau datganedig.⁴⁰

3.30. Mae'r sail hon dros adolygu wedi'i chydabod bellach gan Oruchaf Lys y DU mewn tri achos adolygu barnwrol amlwg a diweddar: *R (Evans) v Attorney*

³³ Eithriad amlwg a diweddar yw penderfyniad Goruchaf Lys y DU yn achos *Re Finucane's application for judicial review (Northern Ireland)* [2019] 3 All ER 491, lle'r oedd y gyfraith ar ddisgwyliadau dilys yn elfen ganolog yn y cais am adolygiad barnwrol yn yr achos hwnnw. Fodd bynnag, hyd yn oed yn yr achos hwnnw, roedd Goruchaf Lys y DU wedi gwrthod dyfarnu bod y llywodraeth wedi gweithredu heb gyfiawnhad wrth dynnu'n ôl o'r disgwyliadau dilys yr oedd wedi'u creu o ran cynnal ymchwiliad cyhoeddus i farwolaeth Patrick Finucane.

³⁴ EXT086, para 37.

³⁵ Daw'r term "principle of legality" o lyfr Syr Rupert Cross *Statutory Interpretation*. Gweler *R v Home Secretary, ex parte Pierson* [1998] AC 539, 587-588 (yr Arglwydd Steyn).

³⁶ *R v Lord Chancellor, ex parte Witham* [1998] QB 575, 579 (Laws J).

³⁷ Varuhas, 'The principle of legality' (2020) 79 Cambridge Law Journal 578, 590.

³⁸ *Pham v Home Secretary* [2015] 1 WLR 1591, [119] (yr Arglwydd Reed).

³⁹ gweler uchod, para 3.12.

⁴⁰ *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151, [62]-[63] (Laws LJ).

General;⁴¹ *R (UNISON) v Lord Chancellor*;⁴² ac *R (Miller) v Prime Minister*.⁴³ Rydym wedi trafod yn y Bennod flaenorol a ddylid cyfyngu cwmplas y sail hon dros adolygu drwy gyfeirio at 'egwyddor' anhraddodadwyedd. Yn unol â'r safbwynt a fabwysiadwyd yn gynharach yn y Bennod hon,⁴⁴ **nid ydym yn argymhell newid neu amodi'r sail honno dros adolygu, lle mae'n gymwys.**

3.31. Er hynny, rydym yn nodi mai ychydig o eglurder sydd ar hyn o bryd ynghylch y cwestiwn o beth yw 'hawl, gwerth neu egwyddor gyfansoddiadol'. Nid oes cytundeb hyd yn oed ynghylch sut y gellid penderfynu a yw hawl, gwerth neu egwyddor benodol yn cael ei gydnabod yn un 'cyfansoddiadol' o dan y gyfraith gyffredin, gan fod rhai yn ffafrio dull o weithredu sy'n edrych ar gyflwr y cynseiliau yn unig ac eraill yn ffafrio dull sy'n dibynnu ar ddadleuon am egwyddor wleidyddol.⁴⁵

3.32. Oherwydd yr ansicrwydd hwn, nid yw'n syndod ei bod yn anodd canfod unrhyw egwyddor sylfaenol yn y rhestr o hawliau cyfansoddiadol a ddarparwyd yn yr argraffiad diweddaraf o *De Smith's Judicial Review*.⁴⁶

- Mynediad at rwymedi barnwrol.
- Yr hawl i fywyd.
- Rhyddid y person.
- Gwneud cyfiawnder yn gyhoeddus.
- Yr hawl i wrandawriad teg.
- Gwahardd gosod cosb droseddol yn ôl-weithredol.
- Rhyddid mynegiant.
- Yr hawliau i gael cyngor cyfreithiol ac i gyfathrebu'n gyfrinachol â chynghorydd cyfreithiol o dan sêl braint broffesiynol gyfreithiol.
- Cyfyngiadau ar chwilio mangreoedd ac atafaelu dogfennau.
- Gwahardd defnyddio tystiolaeth a gafwyd drwy arteithio.
- Bod hawl sylfaenol gan ddinesydd Prydeinig i fyw yn neu ddychwelyd i'r rhan honno o diriogaeth y Frenhines y mae'n ddinesydd iddi.
- Amddifadu o hawliau eiddo heb ddigolledu.
- Y ffrainc yn erbyn hunanargyhuddo.
- Dyletswydd ar y Wladwriaeth i ddarparu cynhaliaeth i geiswyr lloches.
- Y rhyddid i symud o fewn y Deyrnas Unedig.

3.33. Wrth ysgrifennu'n allfarnwrol, mae'r Arglwydd Reed, Llywydd presennol Goruchaf Lys y DU, wedi cydnabod "The implications of the idea of common law constitutional rights are still being examined by the courts in a

⁴¹ [2015] AC 1787.

⁴² [2020] AC 869.

⁴³ [2020] AC 373.

⁴⁴ Gweler uchod, para 3.17.

⁴⁵ Gwrthgyferbynnir hyn â Phillipson, 'Searching for a chimera? Seeking common law rights of freedom of assembly and association' (ar d 141) a Fairclough, 'The reach of common law rights' (ar dd 295-296), y ddau yn Elliott a Hughes (goln), *Common Law Constitutional Rights* (Hart Publishing, 2020).

⁴⁶ *De Smith's Judicial Review*, 8fed argraffiad (Sweet & Maxwell, 2018), 11-054.

range of situations, and it will be some time before the law becomes settled.”⁴⁷ Fodd bynnag, mae hanes y gyfraith ar ddisgwyliadau dilys yn dangos nad oes lle i hyderu y bydd y gyfraith, wrth benderfynu mwy o achosion yn y maes hwn, yn dod yn glir yn y pen draw; mae yr un mor bosibl y bydd yn dod yn llawer mwy dyrys a chymhleth.⁴⁸

- 3.34.** Mae'r cwestiwn o beth yw hawl, gwerth neu egwyddor gyfansoddiadol yn gwestiwn sydd o'r fath bwys cyfansoddiadol sylfaenol fel y bydd yn rhaid i'r llysoedd gael dweud eu barn – os nad cael y gair terfynol – o ran sut y mae'r cwestiwn hwnnw i gael ei ateb. Er hynny, credwn mai annoeth fyddai peidio â chydabod y problemau sy'n codi wrth geisio datblygu'r gyfraith gyffredin ar y cwestiwn tra phwysig hwn o achos i achos heb gael cymorth o'r tu allan. Oherwydd hyn, **gobeithiwn y bydd cyrff allfarnwrol fel Comisiwn y Gyfraith neu Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi – sy'n gallu edrych yn fwy cyfolwg ar y cwestiwn hwn nag y mae'r llysoedd fel sefydliadau'n gallu ei wneud – yn helpu'r llysoedd wrth iddynt ystyried hyn drwy fynegi eu barn eu hunain, ar ôl ymgynghori'n drwyadl, am y cwestiwn o beth yw hawl, gwerth neu egwyddor gyfansoddiadol fel y ceir craffu manylach gan farnwyr ar ymyrraeth â hawl, gwerth neu egwyddor o'r fath.**

Ceisiadau adolygu barnwrol *Cart*

- 3.35. Mae un math o bŵer cyhoeddus lle gallai fod yn fuddiol cwtogi'r seiliau dros adolygu barnwrol ar ei gyfer, er mwyn atal adolygu'r math hwnnw o bŵer cyhoeddus ar sail gwall cyfreithiol. Y pŵer dan sylw yw pŵer yr Uwch Dribiwnlys i wrthod rhoi caniatâd i rywun i apelio yn erbyn penderfyniad gan Dribiwnlys yr Haen Gyntaf.
- 3.36. Ni ellir apelio yn erbyn gwrthodiad o'r fath.⁴⁹ Er hynny, yn achos *R (Cart) v Upper Tribunal*,⁵⁰ daliodd Goruchaf Lys y DU, os oedd gwall cyfreithiol yn effeithio ar benderfyniad y Tribiwnlys Haen Gyntaf (THG), fel bod gwall cyfreithiol hefyd yn effeithio ar wrthodiad yr Uwch Dribiwnlys (UD) i roi caniatâd i apelio yn erbyn penderfyniad y THG, yna – mewn rhai amgylchiadau – gallai penderfyniad yr UD i wrthod caniatâd i apelio fod yn agored i adolygu barnwrol a'i ddirymu. Roedd Goruchaf Lys y DU wedi dal wedyn yn achos *Eba v Attorney General for Scotland*⁵¹ fod yr un sefyllfa'n bod o dan gyfraith yr Alban ar adolygu barnwrol.
- 3.37. Mae ceisiadau am adolygiad barnwrol yn erbyn penderfyniad gan yr UD i wrthod caniatâd i apelio yn erbyn penderfyniad gan THG ar y sail bod gwall cyfreithiol

⁴⁷ Reed, 'Foreword' yn Elliott a Hughes (goln), *Common Law Constitutional Rights* (Hart Publishing, 2020), vii.

⁴⁸ Gweler, er enghraifft, nodyn yr Athro Mark Elliott ar benderfyniad diweddar y Goruchaf Lys yn achos *Re Finucane's application for judicial review (Northern Ireland)* [2019] 3 All ER 491, yn nodi "Finucane serves to muddy the waters rather than to clarify": Elliott, 'Legitimate expectation: reliance, process, substance' (2019) 78 Cambridge Law Journal 260, 261.

⁴⁹ Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007, a 13(8)(c).

⁵⁰ [2012] 1 AC 663.

⁵¹ [2012] 1 AC 710.

yn effeithio ar benderfyniad y THG, ac felly fod effaith o'r un fath ar benderfyniad yr UD, yn cael eu galw bellach yn geisiadau 'adolygu barnwrol *Cart*'. Mae gwybodaeth ystadegol a ddarparwyd i ni gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder yn dangos mai ceisiadau i'r Llys Gweinyddol am adolygu barnwrol *Cart* yw'r categori mwyaf o geisiadau am adolygu barnwrol i'r llys hwnnw. Mae'r tabl isod – sy'n dangos nifer blynyddol cyfartalog y ceisiadau am adolygu barnwrol i'r Llys Gweinyddol fesul pwnc dros gyfnod o bum mlynedd (2015–2019) – yn egluro'r pwynt hwn:

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin, (Mewnfudo/Sifil/Troseddol)
Cyfartaledd dros bum mlynedd (2015-2019)

Mewnfudo		Sifil: Arall		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Cart - Mewnfudo	779	Cynllunio Gwlad a Thref	160	Gweithdrefn Llysoedd Ynadon	35
Mewnfudo - Cadw	733	Teuluoedd, Plant a Phobl Ifanc	131	Llys y Goron	33
Dinasyddio a Dinasyddiaeth	210	Carchardai (nid parôl)	119	Penderfyniad o ran Erlyn	31
Mewnfudo - Masnachu Pobl	113	Digartrefedd	111	Arall	25
Mewnfudo - Dilysrwydd Deddfwriaeth	100	Heddlu (Sifil)	92	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	22
Cymorth Lloches	80	Cyrff Disgyblu	92	PACE	20

- 3.38. Ar gyfartaledd, ceisiadau adolygu barnwrol *Cart* oedd 779 o'r ceisiadau am adolygu barnwrol bob blwyddyn rhwng 2015 a 2019, a cheisiadau am adolygu barnwrol mewn perthynas â phenderfyniadau gan y Swyddfa Gartref i gadw gwladolion tramor oedd y categori mwyaf nesaf, lle'r oedd 733 o geisiadau am adolygu barnwrol bob blwyddyn ar gyfartaledd.
- 3.39. Mae'r gweithdrefnau ar gyfer dod ag adolygiad barnwrol *Cart* wedi'u hamlinellu yn y Rheolau Trefniadaeth Sifil, 54.7A. Mae'r rheini'n ei gwneud yn glir – yn gyson â'r penderfyniad yn achos *Cart* – nad yw caniatâd i'w roi i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* oni bai fod “arguable case, which has a reasonable prospect of success, that both the decision of the Upper Tribunal refusing permission to appeal and the decision of the First Tier Tribunal against which permission to appeal was sought are wrong in law” ac un ai bod yr hawliad yn codi “important point of principle or practice” neu fod “some other compelling reason to hear it.”⁵²
- 3.40. Gobaith Goruchaf Lys y DU oedd y byddai caniatáu adolygu barnwrol o wrthodiadau gan yr UD i ganiatáu apelio yn erbyn penderfyniadau gan THG ar sail gwall cyfreithiol – ond bod hynny'n amodol ar y cyfyngiadau sydd newydd eu crybwyll – yn darparu ar gyfer “some overall judicial supervision

⁵² RhTS, 54.7A(7).

of the decisions of the Upper Tribunal, particularly in relation to refusals of permission to appeal to it, in order to guard against the risk that errors of law of real significance slip through the system.”⁵³

3.41. Er mwyn mesur pa mor effeithiol yw adolygiadau barnwrol *Cart* o ran cyrraedd y nod hwn, roeddem wedi chwilio Westlaw a BAILII am yr holl adroddiadau a thrawsgrifiadau o achosion a oedd yn cynnwys adolygiad barnwrol *Carters* penderfynu achos *Cart*. Roeddem am gael gwybod hyn: ym mha nifer o'r achosion hynny yr oedd y llysoedd wedi gallu darganfod a chywiro gwall cyfreithiol yr oedd THG wedi'i wneud ac yr oedd yr UD wedi methu â'i gywiro am ei fod wedi gwrthod caniatâd i apelio yn erbyn penderfyniad y THG?

3.42. I'n dibenion ni, byddai canlyniad cadarnhaol yn cael ei gofnodi:

- os oedd llys wedi rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* a'i fod, wrth wneud hynny, wedi'i gwneud yn glir bod y THG dan sylw wedi camgymhwyso'r gyfraith;
- os oedd llys, yn unol â chais am adolygiad barnwrol *Cart*, wedi diddymu penderfyniad yr UD i beidio â chaniatáu apêl yn erbyn penderfyniad gan THG ar y sail bod gwall cyfreithiol wedi effeithio ar y penderfyniad gan y THG (a thrwy estyniad, yr UD); neu
- os oedd llys wedi rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* ar y sail bod achos dadleuadwy gan yr hawlydd o blaid caniatáu adolygiad barnwrol o wrthodiad yr UD i roi caniatâd i apelio yn erbyn y penderfyniad gan THG, bod gwrthodiad yr UD wedi'i ddiddymu wedyn o dan y Rheolau Trefniadaeth Sifil, 54.7A(9),⁵⁴ a bod yr UD, wrth ystyried apêl yr hawlydd wedyn, wedi dyfarnu o blaid yr hawlydd ar y sail ei bod yn wir bod y THG wedi camgymhwyso'r gyfraith yn achos yr hawlydd.

Os oedd unrhyw un o'r rhain yn wir mewn achos penodol, yna byddai'r gallu i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* wedi arwain at ddarganfod a chywiro gwall cyfreithiol ar ran THG.

3.43. Ar y llaw arall, byddai canlyniad negyddol yn cael ei gofnodi:

- os oedd llys wedi gwrthod rhoi caniatâd i'r hawlydd wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart*, neu wedi gwrthod hawliad yr hawlydd am adolygiad barnwrol, ar y sail ei bod yn glir nad oedd y THG wedi camgymhwyso'r gyfraith yn achos yr hawlydd; neu
- os oedd llys wedi rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* ar y sail bod achos dadleuadwy gan yr hawlydd o blaid caniatáu adolygiad barnwrol o wrthodiad yr UD i roi caniatâd i apelio yn erbyn y penderfyniad gan THG, bod gwrthodiad yr UD wedi'i ddiddymu wedyn o dan Reol 54.7A(9) yn y Rheolau Trefniadaeth Sifil, ond bod yr UD, wrth ystyried yr apêl gan yr hawlydd wedyn, wedi dyfarnu yn erbyn yr hawlydd ar y sail nad oedd y THG wedi camgymhwyso'r gyfraith mewn gwirionedd yn achos yr hawlydd.

⁵³ *R (Cart) v Upper Tribunal* [2012] 1 AC 663, 699 (yn ôl yr Arglwydd Phillips).

⁵⁴ Mae hon yn darparu, os rhoddir caniatâd i geisio adolygiad barnwrol *Cart*, yna os bydd yr UD neu barti cysylltiedig arall yn dymuno cael gwrandawriad o sylwedd achos yr hawlydd o blaid cael adolygiad barnwrol, y bydd yn rhaid iddo wneud cais am wrandawriad o'r fath o fewn 14 diwrnod ac, os na wneir cais o'r fath, yna bydd y llys yn diddymu penderfyniad yr UD i wrthod caniatâd i apelio yn awtomatig.

Os oedd y naill neu'r llall o'r rhain yn wir mewn achos penodol, ni fyddai'r gallu i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* wedi arwain at ddarganfod a chywiro gwall cyfreithiol a wnaed gan THG, am nad oedd y THG wedi gwneud gwall cyfreithiol.

3.45. Mae'r tabl isod yn dangos ein canfyddiadau.

Blwyddyn	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cyfanswm
Nifer y ceisiadau	161	672	776	1,159	683	789	617	645	5,502
Nifer yr adroddiadau/ trawsgrifiadau	10 ⁵⁵	11 ⁵⁶	7 ⁵⁷	5 ⁵⁸	3 ⁵⁹	1 ⁶⁰	4 ⁶¹	4 ⁶²	45
Nifer y canlyniadau 'cadarnhaol'	2	3	2	2	1	0	1	1	12

Mae'r tabl yn dangos (ar sail ystadegau'r Weinyddiaeth Gyfiawnder) beth oedd cyfanswm y ceisiadau am adolygiad barnwrol *Cart* bob blwyddyn rhwng 2012 a 2019, pa nifer o adroddiadau neu drawsgrifiadau o achosion yn cynnwys adolygiad *Cart* yr oeddem wedi gallu dod o hyd iddynt yn Westlaw a BAILII am bob blwyddyn, ac ym mha nifer o'r achosion hynny yr oedd canlyniad 'cadarnhaol', sef bod y gallu i wneud cais am adolygiad *Cart* wedi arwain at ddarganfod a chywiro gwall cyfreithiol a wnaed gan THG.

3.46. Mae'r ffigurau hyn yn cadarnhau'r canlynol am achosion lle gwneir cais am adolygiad *Cart*: "Only rarely will the judge conclude that the hurdles set out in

⁵⁵ *A and ORS Application* [2012] NIQB 86; *JD (Congo) v Secretary of State for the Home Department* [2012] 1 WLR 3273; *R (Patel) v Upper Tribunal* [2012] EWHC 1416 (Admin); *Phillips v Upper Tribunal* [2012] EWHC 2934 (Admin); ***R (Essa) v Upper Tribunal* [2012] EWCA Civ 1718**; *R (HS) v Upper Tribunal* [2012] EWHC 3126 (Admin); *R (Sharma) v Upper Tribunal* [2012] EWHC 3930 (Admin); *R (Thapar) v Upper Tribunal* [2012] EWHC 3997 (Admin); ***R (P) v Upper Tribunal* [2012] EWHC 4384 (Admin)**; *WO (Nigeria), Petitioner* [2012] CSOH 88. (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁵⁶ *Parekh v Upper Tribunal* [2013] EWCA Civ 679; ***R (SQ (Pakistan)) v Upper Tribunal* [2013] EWCA Civ 1251**; ***ABC v Secretary of State for the Home Department* [2013] EWHC 1272 (Admin)**; *R (AA (Iran)) v Upper Tribunal* [2013] EWCA Civ 1523; *R (Spaul) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 2016 (Admin); *R (Hashemi) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 2316 (Admin); *R (Kelway) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 2575 (Admin); *R (Wellcome Trust Ltd) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 2803 (Admin); *R (Osayende) v Secretary of State for the Home Department* [2013] EWHC 3603 (Admin); *R (Thangarasa) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 3415 (Admin); ***R (Brown) v Upper Tribunal* [2013] EWHC 4802 (Admin)**. (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁵⁷ ***R (Akpinar) v Upper Tribunal* [2014] EWCA Civ 937**; ***Kuteh v Secretary of State for Education* [2014] EWCA Civ 1586**; *R (Butt) v Secretary of State for the Home Department* [2014] EWHC 264 (Admin); *R (Decker) v Secretary of State for the Home Department* [2014] EWHC 354 (Admin); *Kharug v Upper Tribunal* [2014] EWHC 2037 (Admin); *Parkin v Dartford CC* [2014] EWHC 2174 (Admin); *R (Hareef) v Upper Tribunal* [2014] EWHC 2329 (Admin). (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁵⁸ *Patel v Secretary of State for the Home Department* [2015] EWCA Civ 1175; *R (Sunassee) v Secretary of State for the Home Department* [2015] EWHC 1604 (Admin); ***R (Saimon) v Upper Tribunal* [2015] EWHC 2814 (Admin)**; *R (Odewale) v Upper Tribunal* [2015] EWHC 4098 (Admin); ***R (Secretary of State for the Home Department) v Upper Tribunal* [2015] EWHC 4182 (Admin)**. (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁵⁹ ***R (G) v Upper Tribunal* [2016] 1 WLR 3417**; *Bangura v Upper Tribunal* [2016] EWCA Civ 279; *Ricketts v Upper Tribunal* [2016] EWHC 3602 (Admin). (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁶⁰ *GK v Essex CC* [2017] UKUT 355 (AAC).

⁶¹ ***R (PA (Iran)) v Upper Tribunal* [2018] EWCA Civ 2495**; *Robertson v Webb* [2018] UKUT 235 (LC); *Shah ('Cart' judicial review: nature and consequences)* [2018] UKUT 00051 (IAC); *Thakrar (Cart JR; Art 8; value to the community)* [2018] UKUT 336 (IAC). (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

⁶² ***MA (Cart JR: effect on UT processes) Pakistan* [2019] UKUT 353 (IAC)**; *Ejiogu (Cart cases)* [2019] UKUT 395 (IAC); *HN v South Tyneside Council* [2019] UKUT 380 (AAC); *R (Faqiri) v Upper Tribunal* [2019] 1 WLR 4497. (Canlyniadau 'cadarnhaol' mewn **teip trwm**.)

CPR Rule 54.7A have been surmounted.”⁶³ Anamlach byth y bydd rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol *Cart* yn arwain at ddarganfod a chywiro gwall cyfreithiol a wnaed gan THG. Yn wir, mor brin yw'r achosion lle mae hyn yn digwydd (ar sail y ffigurau uchod, mewn 0.22% o'r holl geisiadau am adolygiad barnwrol *Cart* er 2012) fel **ein bod wedi dod i'r casgliad na ellir cyfiawnhau parhau i ddarparu adnoddau barnwrol i ystyried ceisiadau am adolygiad barnwrol *Cart*, ac y dylid rhoi'r gorau i'r arfer o wneud ac ystyried ceisiadau o'r fath.**

Rhwymedïau

- 3.47. Trown yn awr at yr ail fater a godwyd yn y cylch gorchwyl sy'n cael ei drafod yn y bennod hon, sef a ellir ac a ddylid cymedroli effaith y gyfraith ar adolygu barnwrol ar yr arfer o bŵer cyhoeddus drwy newid y rhwymedïau sydd ar gael pan wnaed cais llwyddiannus am adolygiad barnwrol o'r arfer ar bŵer cyhoeddus penodol.
- 3.48. Mae'r rhwymedïau a all fod ar gael pan wneir cais llwyddiannus am adolygiad barnwrol wedi cael eu pennu yn adran 31 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981: (a) “a mandatory, prohibiting or quashing order”;⁶⁴ (b) “a declaration or injunction”;⁶⁵ (c) “damages, restitution or the recovery of a sum due”.⁶⁶
- 3.49. **Ein hunig argymhelliad yn y maes hwn yw y dylid diwygio adran 31 i roi'r opsiwn i'r llysoedd i wneud gorchymyn diddymu ataliedig – hynny yw, gorchymyn diddymu a ddaw i rym yn awtomatig ar ôl cyfnod penodol os na fydd amodau penodol wedi'u bodloni.**
- 3.50. Mae'n ymddangos i ni y byddai nifer o fanteision mewn diwygiad o'r fath. Yn gyntaf, byddai rhai o'r pryderon mewn rhai cylchoedd ynghylch penderfyniadau Goruchaf Lys y DU yn achosion *Evans, UNISON ac R (Miller) v Prime Minister*⁶⁷ – i'r perwyl bod y Llys wedi mynd y tu hwnt i'w derfynau cyfansoddiadol wrth benderfynu'r achosion hynny fel y gwnaeth – wedi cael eu lliniaru'n sylweddol os mai'r rhwymedi yn yr achosion hynny oedd gorchymyn diddymu ataliedig.
- 3.51. Yn y cyd-destun hwn, byddai'r gorchymyn diddymu ataliedig wedi gallu dangos y byddai'r arfer ar bŵer cyhoeddus a wrthwynebwyd yn cael ei ddiddymu'n awtomatig ar ryw bwynt yn y dyfodol agos oni bai fod y Senedd yn deddfu yn y cyfamser i gadarnhau'r arfer ar y pŵer hwnnw. Byddai'r gorchymyn hefyd wedi gallu dangos mewn termau cyffredinol iawn beth fyddai'n rhaid ei ddweud mewn deddfwriaeth er mwyn cadarnhau'r arfer ar y pŵer hwnnw.
- 3.52. Byddai gwneud gorchymyn o'r fath yn yr achosion hynny wedi'i gwneud yn gwbl glir bod y Llys yn cydnabod goruchafiaeth y Senedd wrth ddatrys anghydfodau rhwng y llysoedd a'r weithrediaeth o ran y ffordd y dylid arfer pŵer cyhoeddus. Byddai gorchymyn o'r fath wedi gallu bod yn fuddiol yn achos *Evans* o ran lliniaru pryderon gan lywodraeth a grëwyd gan rai o'r

⁶³ *R (G) v Upper Tribunal* [2016] 1 WLR 3417, [104] (Walker J).

⁶⁴ a 31(1)(a).

⁶⁵ a 31(1)(b).

⁶⁶ a 31(4).

⁶⁷ Gweler uchod, para 3.30.

penderfyniadau yn yr achos hwnnw na fyddai unrhyw ffurfeiriau mewn deddfwriaeth erioed wedi cael eu derbyn fel rhai a oedd yn ddigon clir i awdurdodi Twrnai Cyffredinol i ddirymu penderfyniad gan y farnwriaeth “because he does not agree with that decision”.⁶⁸ (Er hynny, dylid nodi bod y Senedd, yn sgil y penderfyniad yn achos *Evans*, wedi dewis yn y diwedd na fyddai’n diwygio’r ddarpariaeth yn Neddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 a oedd yn destun ymglyfreitha yn achos *Evans*.)

- 3.53. Yn ail, byddai math gwahanol o orchymyn diddymu ataliedig hefyd wedi bod yn rhwymedi buddiol yn achos *R (Hurley and Moore) v Secretary of State for Business, Innovation & Skills*,⁶⁹ lle’r oedd yr Uchel Lys wedi dyfarnu bod yr Ysgrifennydd Gwladol, wrth ddyroddi Rheoliadau yn caniatáu i brifysgolion godi ffioedd o hyd at £9,000 ar fyfyrwyr, wedi esgeuluso ei ‘ddyletswyddau cydraddoldeb sector cyhoeddus’ i asesu’n briodol a fyddai’r Rheoliadau arfaethedig yn annerbyniol o wahaniaethol ar sail hil, rhyw neu anabled.
- 3.54. Er gwaethaf hyn, gwrthododd yr Uchel Lys ddiddymu’r Rheoliadau oherwydd yr anhwylystod y byddai hynny’n ei achosi. Yn lle hynny, y cwbl a wnaeth y Llys oedd cyhoeddi datganiad bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi gweithredu’n anghyfreithlon. Fel rhwymedi, byddai gorchymyn diddymu ataliedig wedi bod yn fwy effeithiol. Byddai gorchymyn o’r fath wedi dangos y byddai’r Rheoliadau’n cael eu diddymu ymhen ychydig fisoedd ar ôl dyfarniad y Llys oni bai fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn y cyfamser yn cyflawni ei ‘ddyletswyddau cydraddoldeb sector cyhoeddus’ yn briodol ac yn ystyried yng nghyd-destun canlyniadau’r ymarferiad hwnnw a oedd angen diwygio’r Rheoliadau. Byddai rhwymedi o’r fath wedi sicrhau nad oedd yr Ysgrifennydd Gwladol yn rhydd i ddiystyru ei ddyletswyddau statudol mewn perthynas â’r Rheoliadau.
- 3.55. Cafwyd rhywfaint o gefnogaeth gan academwyr i’r posibilrwydd o wneud gorchymynion diddymu ataliedig mewn achosion adolygu barnwrol o dan y gyfraith gyffredin,⁷⁰ ac roedd JUSTICE wedi nodi wrth gyflwyno ei dystiolaeth i’r Panel ei fod yn credu bod rhywfaint o fudd mewn mabwysiadu’r cynnig y dylid caniatáu i’r llysoedd wneud gorchymynion diddymu ataliedig.⁷¹
- 3.56. Yn ogystal â hyn, gellir gwneud gorchymynion diddymu ataliedig o dan adran 102 o Ddeddf yr Alban 1998, sy’n darparu, mewn achos lle mae llys neu driwlynlys wedi penderfynu bod Senedd yr Alban neu aelod o Lywodraeth yr Alban wedi gweithredu y tu allan i gwmpas ei gymhwysedd, y gall y llys neu driwlynlys wneud gorchymyn “suspending the effect of [its] decision for any period and on any conditions to allow the defect to be corrected”.
- 3.57. Fodd bynnag, byddai angen diwygio’r gyfraith ar y rhwymediâu a fydd ar gael mewn ymateb i gais llwyddiannus am adolygiad barnwrol os yw’r llysoedd i gael yr opsiwn i wneud gorchymyn diddymu ataliedig, gan fod y posibilrwydd

⁶⁸ *R (Evans) v Attorney General* [2015] AC 1787, [53] (yr Arglwydd Neuberger).

⁶⁹ [2012] EWHC 201 (Admin).

⁷⁰ Adams, ‘The standard theory of administrative unlawfulness’ (2017) 76 Cambridge Law Journal 289, 307-310; Morgan, “O Lord make me pure – but not yet”: granting time for the amendment of unlawful legislation’ (2019) 135 Law Quarterly Review 585.

⁷¹ EXT122, para 7(b).

o wneud gorchymyn diddymu ataliedig mewn achos adolygu barnwrol o dan y gyfraith gyffredin wedi'i ddiystyru gan Oruchaf Lys y DU yn achos *Ahmed v HM Treasury (No 2)*.⁷²

- 3.58. Byddai gwneud gorchymyn o'r fath wedi bod yn anghyson â'r hyn a alwyd yn "metaphysic of nullity"⁷³ sydd wedi'i fabwysiadu gan y gyfraith gyffredin ar adolygu barnwrol ers y penderfyniad gan Dŷ'r Arglwyddi yn achos *Anisminic v Foreign Compensation Commission*.⁷⁴ sef bod yr arfer ar bŵer cyhoeddus y dangoswyd ei fod yn anghyfreithlon yn arfer sydd wedi bod yn ddi-rym erioed. Oherwydd hyn, daliodd Goruchaf Lys y DU y byddai'n ei wrth-ddweud ei hun ac yn drysu materion pe byddai'n atal effaith y gorchymynion diddymu a wnaeth yn achos *Ahmed* mewn perthynas â Gorchymynion yn y Cyfrin Gyngor yr oedd newydd eu dyfarnu'n anghyfreithlon ac *felly* yn ddi-rym.
- 3.59. Credwn y dylai'r Senedd ddeddfu i wrthdroi penderfyniad Goruchaf Lys y DU yn achos *Ahmed* ar y pwynt hwn a rhoi opsiwn i'r llysoedd, mewn achosion priodol, i wneud gorchymynion diddymu ataliedig. Ni fyddai deddfwriaeth o'r fath yn golygu unrhyw dorri sylfaenol ar yr egwyddorion sy'n sail i'r gyfraith gyffredin ar adolygu barnwrol. Ni fu ymlyniad y gyfraith gyffredin wrth "metaphysic of nullity" erioed yn un cadarn, gan ei fod wedi'i seilio'n llai ar ystyriaethau o ran egwyddor ac yn fwy ar amcanion polisi i gyfyngu gweithrediad deddfwriaeth sy'n disodli adolygu barnwrol neu i gadw'r galluoedd sydd gan bobl i gyflwyno heriau ychwanegol o dan gyfraith sifil a chyfraith trosedd i gyfreithlondeb gweithredoedd gweinyddol.
- 3.60. Ar wahân i achosion lle mae arfer anghyfreithlon ar bŵer wedi'i gyfri'n ddilys i bob golwg dim ond am nad oedd erioed wedi bod yn destun adolygu barnwrol – sy'n cael eu hegluro gan gefnogwyr y "metaphysic of nullity" ar sail rhagdybiaeth bod yr arfer ar bŵer cyhoeddus yn ddilys bob amser nes iddo gael ei herio drwy'r llysoedd – mae digon o enghreifftiau o achosion lle nad yw dyfarniad bod pŵer cyhoeddus wedi'i arfer yn anghyfreithlon yn arwain at y casgliad anochel bod yr arfer ar y pŵer hwnnw'n ddi-rym erioed:
- Mae'r ffaith bod rhwymedïau o dan y gyfraith ar adolygu barnwrol yn rhai disgresiynol o'u hanfod yn dangos na fydd dyfarniad bod corff cyhoeddus wedi gweithredu'n anghyfreithlon yn arwain yn anochel at y casgliad bod gweithredoedd y corff cyhoeddus yn ddi-rym. Dyma a ddigwyddodd yn achos *Hurley and Moore*.⁷⁵ nid oedd dyfarniad yr Uchel Lys bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi gweithredu'n anghyfreithlon wrth greu Rheoliadau ar ffioedd prifysgol wedi arwain at ddiddymu'r Rheoliadau hynny ar y sail eu bod yn ddi-rym. Yn hytrach, yr unig rwymedi a roddwyd oedd datganiad syml bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi gweithredu'n anghyfreithlon.
 - Cyn bod penderfyniad Tŷ'r Arglwyddi yn achos *Anisminic* wedi dileu'r gwahaniaeth i bob pwrpas rhwng gwallau cyfreithiol awdurdodaethol ac anawdurdodaethol, byddai'r uwchlysoedd yn diddymu penderfyniadau gan lysoedd is a oedd wedi'u heffeithio gan wall cyfreithiol

⁷² [2010] 2 AC 534.

⁷³ Mae'r ymadrodd hwn yn deillio o'r bennod gan Syr John Laws 'Illegality: the problem of jurisdiction' yn argraffiad cyntaf Supperstone a Goudie (goln), *Judicial Review* (Butterworths, 1992), 55.

⁷⁴ [1969] 2 AC 147.

⁷⁵ Gweler uchod, para 3.53.

anawdurdodaethol a oedd yn ymddangos ar wyneb y cofnod o benderfyniad y llysoedd is.⁷⁶ Drwy ddiffiniad, ni fyddai gwallau anawdurdodaethol o'r fath yn gallu gwneud penderfyniad y llys is yn ddi-rym.

- Gwir bwysigrwydd y dyfarniad gan Dŷ'r Arglwyddi yn achos *Anisminic* oedd ei fod yn dirymu penderfyniadau gan gyrrff cyhoeddus a oedd yn cael eu heffeithio gan wall cyfreithiol, fel ei bod yn anodd iawn i'r Senedd ddisodli adolygu barnwrol ar benderfyniadau o'r fath. Fodd bynnag, yn achos *R (Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal*,⁷⁷ mynegodd yr Arglwydd Carnwath ei anfodlonrwydd â'r agwedd hon ar y dyfarniad yn achos *Anisminic*, gan ddadlau bod angen 'mynd yn bellach na'r fframwaith cyfreithiol a sefydlwyd gan achos *Anisminic*',⁷⁸ a nodi mai "highly artificial, and somewhat insulting" oedd galw dyfarniad rhesymedig manwl y Tribiwnlys Pwerau Ymchwilio, a wnaed yn ddi-rym gan Oruchaf Lys y DU oherwydd gwall cyfreithiol, yn "'nullity', merely because there is disagreement with one aspect of its legal assessment",⁷⁹ a bod adolygu barnwrol am wall cyfreithiol heb ei seilio ar "such elusive concepts as jurisdiction (wide or narrow), ultra vires or nullity"⁸⁰ ond ar ddull 'pragmatig ac egwyddorol'⁸¹ o gynnal rheolaeth y gyfraith.
- Lle mae corff gweinyddol yn ddarostyngedig i reol gyfarwyddol, yn hytrach na rheol orfodol, ac yn ei thorri, mae'n gweithredu'n anghyfreithlon ond heb beri bod yr hyn a wnaeth yn ddi-rym. Nid yw'r gwahaniaeth hwn yn beth newydd ond wedi bodoli yn y gyfraith gyffredin "for about three hundred years".⁸²
- Yn achos *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Cheblak*,⁸³ daliodd y Llys Apêl mai dim ond os oedd penderfyniad yr Ysgrifennydd Cartref i gadw'r hawlydd cyn ei allgludo o dan Ddeddf Mewnfudo 1971 yn un di-rym y byddai'r hawlydd yn gallu gwneud cais am writ habeas corpus. Ni fyddai'r penderfyniad yn ddi-rym oni bai fod yr hawlydd wedi'i gadw "without any authority or the purported authority [was] beyond the powers of the person authorising the detention...".⁸⁴ Ar y llaw arall, os oedd y penderfyniad i gadw'r hawlydd wedi'i effeithio gan ryw wall neu amhriodoldeb "it should never have been taken",⁸⁵ ni fyddai'r penderfyniad i gadw'r hawlydd yn ddi-rym, er ei fod yn anghyfreithlon, ac os oedd yr

⁷⁶ *R v Northumberland Compensation Appeal Tribunal, ex parte Shaw* [1952] 1 KB 338. Gweler, ymhellach, Murray, 'Process, substance, and the history of error of law review' yn Bell et al (goln), *Public Law Adjudication in Common Law Systems: Process and Substance* (Hart Publishing, 2016), sy'n egluro y byddai'r uwchlysoedd yn diddymu penderfyniad gan lys is a oedd yn cael ei effeithio gan *unrhyw* wall cyfreithiol yr oedd yr uwchlys yn ymwybodol ohono. Roedd y gwahaniaeth rhwng gwall cyfreithiol awdurdodaethol ac un anawdurdodaethol yn troi ar y ffaith na fyddai uwchlysoedd yn barod i dderbyn tystiolaeth drwy affidafid bod penderfyniad gan lys is wedi'i effeithio gan wall cyfreithiol oni bai fod y gwall hwnnw'n un awdurdodaethol. O ganlyniad i hyn, yr unig ffordd sicr i ddiddymu penderfyniad gan lys is ar sail gwall cyfreithiol anawdurdodaethol oedd honno lle'r oedd y gwall yn ymddangos ar wyneb y cofnod o benderfyniad y llys is, y byddai'r uwchlys yn cael ato drwy wneud gorchymyn certiorari ar gyfer y cofnod o'r penderfyniad hwnnw. Gweler hefyd y dyfarniad yn achos *R v Governor of Brixton Prison, ex p Armah* [1968] AC 192, 233-34 (yr Arglwydd Reid), lle haerir (un flwyddyn cyn achos *Anisminic*) nad oes a wnelo awdurdodaeth ddim â sail pŵer y llys i adolygu penderfyniad gan ynad.

⁷⁷ [2020] AC 491.

⁷⁸ *ibid*, [128].

⁷⁹ *ibid*, [82].

⁸⁰ *ibid*, [132].

⁸¹ *ibid*, [131].

⁸² Evans, 'Mandatory and directory rules' (1981) 1 *Legal Studies* 227, 227.

⁸³ [1991] 1 WLR 890.

⁸⁴ *ibid*, 894.

⁸⁵ *ibid*, 894.

hawlydd yn dymuno cael gwrit habeas corpus, byddai'n rhaid iddo wneud cais am adolygiad barnwrol i wneud y penderfyniad i'w gadw'n ddi-rym.

- Yn achos *In re UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) Bill*,⁸⁶ dyfarniad Goruchaf Lys y DU mewn perthynas â chyfreithlondeb deddfwriaeth a basiwyd gan Senedd yr Alban oedd: "There is a difference between a want of legislative competence and more general grounds for judicial review on public law grounds. The result of a want of legislative competence is that a Scottish enactment is a nullity ('not law')...A Scottish enactment which is held by a court to be unlawful on more general public law grounds is not necessarily a nullity."⁸⁷

- 3.61. Fel mater o egwyddor, os dyfernir bod pŵer cyhoeddus wedi'i arfer yn anghyfreithlon (a'i fod felly'n agored i'w adolygu), nid oes rheswm i hynny arwain o reidrwydd at ddyfarniad bod yr arfer ar y pŵer hwnnw wedi bod yn ddi-rym erioed. Mae'r Athro Forsyth CF yn dadlau i'r gwrthwyneb: "a decision-maker who decides unlawfully, does an act which he has no power in law to do; that act is thus in law no act at all. It is invalid or simply void."⁸⁸ Fodd bynnag, mae'r ddadl hon yn diystyru'r gwahaniaeth sylfaenol rhwng pŵer a dyletswydd.
- 3.62. Cymerer bod pŵer wedi'i roi i gorff cyhoeddus, a dyletswydd o ran y ffordd y mae'n arfer y pŵer hwnnw. Os bydd y corff cyhoeddus yn arfer y pŵer gan dorri'r ddyletswydd honno, bydd yn gweithredu'n anghyfreithlon – ond nid yw'n dilyn bod ei arfer ar y pŵer hwnnw yn ddi-rym o reidrwydd. Mewn gwirionedd, mae'r pŵer wedi'i arfer yn anghyfreithlon am ei fod wedi'i arfer yn ddilys – pe na byddai wedi'i arfer o gwbl, yna ni fyddai sail dros ddweud ei fod wedi'i arfer yn anghyfreithlon.
- 3.63. Wrth gwrs, tasg amhosibl fyddai i'r llysoedd geisio gwahaniaethu rhwng (i) achosion lle mae pŵer cyhoeddus wedi'i arfer yn ddilys ond yn anghyfreithlon a (ii) achosion lle nad yw wedi'i arfer yn ddilys ac felly fod yr arfer honedig arno yn ddi-rym. Dyma un o'r rhesymau dros hepgor y gwahaniaeth rhwng gwallau cyfreithiol awdurdodaethol ac anawdurdodaethol o'r gyfraith. Fodd bynnag, nid yw'r ffaith ei bod yn bron yn amhosibl gwahaniaethu rhwng achosion math (i) ac achosion math (ii) yn rheswm dros drin yr holl achosion sy'n perthyn i gategori (i) fel pe baent yn perthyn i gategori (ii) – sef yr hyn y mae'r gyfraith wedi tueddu i'w wneud ers penderfynu achos *Anisminic*.
- 3.64. Ffordd well i ddelio â hyn, yn ein barn ni, yw rhoi rhyddid i'r llysoedd benderfynu a fyddant yn trin arfer anghyfreithlon ar bŵer cyhoeddus fel un a fu'n ddi-rym o'r dechrau, neu beidio. Y fantais yn hyn o beth yw y byddai'n gadael i'r llysoedd wneud gorchmynion diddymu ataliedig mewn ymateb i'r arfer anghyfreithlon ar bŵer cyhoeddus. Fel y nodwyd eisoes, byddai'r gallu i wneud gorchmynion o'r fath yn fuddiol iawn (a) mewn achosion cyfansoddiadol sy'n denu sylw mawr lle byddai'n ddymunol i'r llysoedd gydnabod yn benodol mai'r Senedd sydd oruchaf wrth ddatrys anghytundebau rhwng y llysoedd a'r weithrediaeth ynghylch y defnydd priodol o bŵer cyhoeddus, a (b) mewn achosion fel un *Hurley and Moore* lle mae'n bosibl i gorff cyhoeddus gywiro diffyg a wnaeth ei

⁸⁶ [2019] AC 1022.

⁸⁷ *ibid*, [26].

⁸⁸ Forsyth, "The metaphysic of nullity": invalidity, conceptual reasoning and the rule of law' yn Forsyth a Hare (goln), *The Golden Metwand and the Crooked Cord: Essays in Honour of Sir William Wade* QC (OUP, 1998), 142.

arfer gwreiddiol ar bŵer cyhoeddus yn anghyfreithlon, os caiff ddigon o amser i wneud hynny.

- 3.65. Nid yw'n ymddangos i ni fod y 'ffordd well' hon yn tanseilio'r opsiwn gwerthfawr i gyflwyno her ychwanegol i weithredu gweinyddol anghyfreithlon mewn achosion sifil neu droseddol. O dan y "metaphysic of nullity", mae diffynnydd yn gallu dadlau mewn achos troseddol fod y rheol y cafodd ei gyhuddo o dani yn un ddi-rym, ac os bydd y diffynnydd yn llwyddo wrth gynnig y ple hwnnw, ni ellir ei gael yn euog. Yn yr un modd, mewn achos lle mae hawlydd yn dwyn achos sifil yn erbyn diffynnydd cyhoeddus, a'r diffynnydd cyhoeddus yn ceisio cyfiawnhau ei ymddygiad drwy gyfeirio at ryw reol neu benderfyniad yr oedd yn gweithredu o dano, mae'r "metaphysic of nullity" yn gadael i'r hawlydd ddadlau bod y rheol neu benderfyniad yn ddi-rym ac na all ddarparu amddiffyniad yn erbyn ei hawliad.
- 3.66. Rydym yn cydnabod yn llawen y byddai'r gyfraith mewn cyflwr diffygiol dros ben pe na byddai'n bosibl cyflwyno heriau ychwanegol o'r fath i ddilysrwydd gweithredu gweinyddol. Fel y nododd yr Athro Feldman: "There is an intuitive revulsion against the idea of a person being subjected to a criminal penalty on the basis of a byelaw which is invalid, and it makes little difference whether the invalidity is procedural or substantive."⁸⁹ Byddai'r un ymdeimlad o ffeidd-dod yn codi pe byddai rhywun yn cael ei amddifadu o'i hawliau cyfraith breifat, heb y gallu i'w hadennill, ar sail is-ddeddf annilys.
- 3.67. Fodd bynnag, byddai'n hawdd cadw'r posibilrwydd o gyflwyno heriau ychwanegol o'r fath wrth ddelio â'r canlyniadau i weithredu gweinyddol anghyfreithlon drwy'r dull mwy hyblyg rydym yn ei ffafrio. Mater syml fyddai i'r llysoedd ddyfarnu na ellir dibynnu ar reol neu benderfyniad gweinyddol fel sail i achos troseddol, neu fel amddiffyniad mewn achos sifil, pe byddai wedi bod yn destun gorchymyn diddymu neu ddatganiad dirymu os oedd cais amserol wedi'i wneud am adolygiad barnwrol o'r rheol neu benderfyniad hwnnw.
- 3.68. Felly, rydym yn argymhell y dylai adran 31 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981 gael ei diwygio i'w gwneud yn glir bod pŵer gan y llysoedd i wneud gorchymynion diddymu ataliedig mewn achosion priodol. Gellid gwneud hyn drwy fewnosod is-adran (4A) newydd yn adran 31 a fyddai'n darllen, "On an application for judicial review the High Court may suspended any quashing order that it makes, and provide that the order will not take effect if certain conditions specified by the High Court are satisfied within a certain time period."**
- 3.69. Pe byddai adran 31 yn cael ei diwygio fel hyn, byddai'r llysoedd yn cael eu gadael i ddatblygu egwyddorion i'w dilyn wrth benderfynu ym mha amgylchiadau y byddai gorchymyn diddymu ataliedig yn cael ei wneud, yn hytrach na gwneud gorchymyn diddymu sy'n dod i rym ar unwaith neu ddatganiad dirymu.

⁸⁹ Feldman, 'Collateral challenge and judicial review: the boundary dispute continues' [1993] Public Law 37, 42.

PENNOD 4: GWEITHDREFN

Cyflwyniad

- 4.1. Mae'r bennod hon yn crynhoi ein hymatebion i gais y llywodraeth, o dan gylch gwaith y Panel, i ystyried:

A oes angen diwygiadau gweithdrefnol i adolygu barnwrol, yn gyffredinol, i 'symleiddio'r broses', ac, yn benodol: (a) ar y baich a'r effaith o ddatgelu mewn perthynas yn benodol â 'phenderfyniadau polisi' mewn Llywodraeth; (b) mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd, yn enwedig o ran ei heffaith ar Lywodraeth; (c) ar ddiwygiadau posibl i'r gyfraith ar y gofyniad am fuddiant digonol; (d) ar derfynau amser ar gyfer gwneud hawliad, (e) ar yr egwyddorion a ddilynir wrth roi ymwared mewn hawliadau am adolygu barnwrol, (f) ar hawliau apelio, yn cynnwys ar fater caniatâd i ddod ag achos adolygu barnwrol ac (g) ar gostau ac ymyrwyr.

- 4.2. Mae'n bwysig ei gwneud yn glir ar ddechrau'r bennod hon fod y Panel wedi cyfyngu ei adolygiad o weithdrefnau i'r rheini a geir yng Nghymru a Lloegr ac nid i'r rheini yng Ngogledd Iwerddon neu'r Alban. Wrth gwrs, gall materion o egwyddor fod yn berthnasol i'r olaf.
- 4.3. Cynhaliwyd nifer o adolygiadau mewn perthynas ag adolygu barnwrol a'r weithdrefn ar ei gyfer,⁹⁰ tri ohonynt wedi'u cynnal yn ddiweddar gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder rhwng 2012 a 2015. Roedd yr adolygiad yn 2013, 'Judicial review: proposals for reform', wedi arwain, ymysg pethau eraill, at greu'r Llys Cynllunio yn 2014, ac at gyfres o ddiwygiadau a newidiadau sylweddol i weithdrefnau drwy Ddeddf Gyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015 (DCTLI). Roedd y newidiadau hynny'n cynnwys y posibilrwydd o 'apelau naid llyffant' (o'r Uchel Lys i Oruchaf Lys y DU) a'r prawf 'Dim tebygolrwydd o ganlyniad sylweddol wahanol i'r ceisydd' ar gyfer gwrthod caniatâd i hawlydd wneud cais am adolygiad barnwrol.
- 4.4. Nodir bod y llywodraeth yn credu bod cyfiawnhad dros y cynigion yn 2013, a wnaed mor fuan ar ôl y rheini yn 2012, ar sail y dystiolaeth am gynnydd parhaus yn nifer y ceisiadau am adolygu barnwrol.
- 4.5. Aeth tua phum mlynedd heibio ers i DCTLI ddod i rym, ac mae'r Panel yn cydnabod ei bod yn bwysig i'r holl gyfranogwyr dichonol, yn ogystal â'r rheini y byddai cynnal hawliad am adolygiad barnwrol yn gallu effeithio arnynt, fod ail ystyriaeth yn cael ei rhoi i'r posibilrwydd o wella ymhellach a/neu fireinio agweddau ar y weithdrefn bresennol ar gyfer adolygu barnwrol. Mae'r Panel yn

⁹⁰ Adroddiad Comisiwn y Gyfraith *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals* (1994); Pwyllgor Bowman 'Review of the Crown Office List' (LCD, London, 2000), t.ii; y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Judicial Review: Proposals for Reform* (CP25/2012) a gyhoeddwyd yn Rhagfyr 2012; 'Judicial Review' (datganiad gweinidogol ysgrifenedig) Hansard, HC Vol.561, col.50WS (23 Ebrill 2013) (C. Grayling); y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Judicial Review: Proposals for Further Reform*, Cm 8703 (Medi 2013); y Weinyddiaeth Gyfiawnder, *Reform of Judicial Review: Proposals for the Provision and Use of Financial Information* (Cm 9303) (2015).

cydnabod hefyd fod angen i'r holl bartïon sy'n gysylltiedig ag adolygu barnwrol gael mynediad rhwydd at wybodaeth glir am yr hyn sydd dan sylw.

Cwmpas y bennod hon

- 4.6. Oherwydd y cyfyngiadau ar amser y mae'r Panel wedi gweithredu o danynt, rydym wedi bod yn ofalus i aros o fewn y terfynau a osodwyd i ni. Felly, nid yw'r hyn sy'n dilyn ar unrhyw ystyr yn adolygiad pellgyrhaeddol neu gynhwysfawr o weithdrefnau adolygu barnwrol, nac yn wir o agweddau gweithdrefnol ehangach sy'n ymwneud â chyfraith weinyddol. Yn hytrach, mae'r Panel wedi ystyried dim ond y gweithdrefnau a phwerau hynny sydd wedi'u cynnwys yn adran 31 o Ddeddf Uwchlysoedd 1981 (Deddf 1981) a Rhannau 8 a 54 o'r Rheolau Trefniadaeth Sifil (RhTS).
- 4.7. Roedd ein hadolygiad wedi amlygu rhai materion a oedd yn achosi pryder mewn perthynas â materion gweithdrefnol a oedd y tu allan i'n cylch gorchwyl. Dychwelwn at y materion hynny ar ddiwedd y bennod hon. Roedd materion eraill a oedd yn rhy gymhleth i'w trafod yn ymarferol o fewn y cyfnod a oedd ar gael.
- 4.8. Er enghraifft, ar fater costau, roedd Cymdeithas y Bar ar Gyfraith Weinyddol (ALBA) wedi mynegi'r pryder hwn: "the review panel is ill-equipped to undertake a review of costs in [privately funded judicial review] claims", yn rhannol am fod effaith diwygiadau i'r rheolau ar gostau ar gyfer mynediad at gyfiawnder yn dibynnu i raddau helaeth "on how litigants respond to those rules in practice", ac o ganlyniad i hyn:
- "any reforms should only be adopted on the strength of clear and robust empirical evidence as to: (a) the effect of the current costs rules on litigant behaviour, and (b) the effect the proposed reforms are likely to have in practice. ALBA struggles to see how the review panel is in a position to undertake the kind of empirical research required in the time available to it."⁹¹
- 4.9. Roedd y Public Law Project hefyd wedi nodi:
- "Any proposals to reform costs for judicial review must be cognisant of the fragility of the claimant public law supplier base. There are areas of the country where the lack of public law solicitors represents a significant barrier to individuals accessing judicial review. There has also been a significant contraction in the public law legal aid supplier base following the introduction of the Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012. Before making any recommendations regarding the 'proportionality' of costs, there needs to be detailed empirical research regarding the sustainability of the public law supplier base to ensure that any reforms are evidence-based, and improve rather than undermine access to justice."⁹²
- 4.10. Rydym yn cydnabod nad ydym wedi gallu cynnal yr ymchwil empeiraidd y galwyd amdani gan ALBA a'r Public Law Project, ac o ganlyniad nid ydym

⁹¹ EXT008, para 140.

⁹² EXT162, tudalen 36.

wedi ystyried gwneud unrhyw argymhellion ar gyfer diwygio'r gyfraith ar gostau sy'n gymwys i'r gyfraith ar adolygu barnwrol.

- 4.11. Er hynny, rydym yn nodi'r pryderon a fynegwyd i ni ar bob llaw am effaith y system gostau bresennol a'r costau am gynnal hawliadau am adolygu barnwrol, o ran ymatal rhag gwneud ceisiadau am adolygiad barnwrol, a hefyd o ran dargyfeirio arian llywodraeth wrth orfod amddiffyn (yn llwyddiannus yn aml) rhag ceisiadau am adolygu barnwrol.
- 4.12. Yn ei gyflwyniad, roedd JUSTICE wedi mynegi "grave concerns about the current costs regime and its impact on access to justice",⁹³ gan gyfeirio at y gost ormodol ("prohibitively high") am ddod â hawliad am adolygu barnwrol (£200,000 am "a substantial two day hearing"),⁹⁴ diffyg cymorth cyfreithiol "for those with savings or capital over £8,000 (£3,000 in immigration cases) or with a monthly disposable income of £733",⁹⁵ a'r sefyllfa o dan y system ar gyfer gwneud gorchmynion capio costau (CCOs) lle mae'r ddarpariaeth ar gyfer "reciprocal cap on the defendant's liability for costs has a negative impact on the economic viability for practitioners of taking on cases as does the fact that an application for a CCO can only be made once permission is granted, which leaves claimants and/or practitioners 'at risk' financially until this point. In addition CCOs cannot be granted unless the issue in question is of wider public importance. If it is not, then the claimant must bear the full financial risk."⁹⁶
- 4.13. Amcangyfrif y Swyddfa Gartref o'r gost am wrandawriad adolygu barnwrol sylweddol yw £100,000⁹⁷ ac mae'n adrodd ei bod wedi gwario mwy na £75 miliwn yn 2019/20 ar amddiffyn mewn adolygiadau barnwrol o faterion mewnfudo a lloches, ac wedi adennill dim ond £4 miliwn "in terms of its own costs, much of which will be written off in future years given the difficulty in recovering debts from those who bring such challenges".⁹⁸ Mae'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi gorfod gwario mwy nag £1 miliwn hyd yma ym mlwyddyn ariannol 2020/21 ar amddiffyn rhag hawliadau adolygu barnwrol, o'i gymharu â £600,000 yn 2018/19.⁹⁹ Mae'r Adran Drafnidiaeth wedi amcangyfrif mai'r gost hyd yma am amddiffyn mewn adolygiadau barnwrol mewn perthynas ag ehangu maes awyr Heathrow yw tua £3 miliwn.¹⁰⁰ Mae'r Adran Addysg yn adrodd ei bod yn y tair blynedd diwethaf wedi amddiffyn mewn 15 o achosion adolygu barnwrol a gostiodd fwy na £15,000 bob un i'w amddiffyn; 22 o achosion adolygu barnwrol a gostiodd rhwng £5,000 a £15,000 i'w hamddiffyn; a 36 o achosion adolygu barnwrol a gostiodd hyd at £5,000 i'w hamddiffyn.¹⁰¹
- 4.14. Felly, un o gasgliadau'r bennod hon fydd bod effaith ddifrifol ddichonol y system gostau bresennol mewn achosion adolygu barnwrol ar fynediad at gyfiawnder, a phryder diffynyddion o ran effaith y system honno ar eu gweithrediadau – a'r hyn y gellid ei wneud ynghylch yr effaith honno –**

⁹³ EXT122, para 106.

⁹⁴ *ibid*, para 103.

⁹⁵ *ibid*, para 104.

⁹⁶ *ibid*, para 105.

⁹⁷ GOV015, para 37.

⁹⁸ *ibid*, para 39.

⁹⁹ GOV008, Atodiad.

¹⁰⁰ GOV011, tudalen 3.

¹⁰¹ GOV006, tudalen 5.

yn galw am astudiaeth fanwl bellach¹⁰² gan gorff sydd â'r adnoddau angenrheidiol i gynnal y math o ymchwil a gwerthusiad nad ydym wedi gallu eu cyflawni i ateb y cwestiwn hwn.

- 4.12. Mewn perthynas â materion penodol eraill a nodwyd yn ein cylch gorchwyl, nid ydym wedi gwneud argymhelliad, gan nad yw ein galwad am dystiolaeth wedi dangos unrhyw broblem sy'n galw am ymyrryd. Er enghraifft, mewn perthynas â 'hawliau apelio', cawsom nifer o gyflwyniadau yn dadlau y dylai hawliau ceiswyr adolygu barnwrol i apelio yn erbyn penderfyniad anffafriol yn eu hachos gael eu cadw fel y maent,¹⁰³ ac ni chafwyd cyflwyniadau o blaid cyfyngu'r hawliau hyn. **Felly, nid ydym yn gweld bod angen newidiadau yn y maes hwn.**¹⁰⁴
- 4.14. Fodd bynnag, roedd pynciau lle'r oedd cryn anghytuno ymysg y rheini a ymatebodd i'n galwad am dystiolaeth, a lle y credwn y gallwn wneud rhai argymhellion buddiol. Mae'r rhain wedi'u casglu o dan dri phennawd:
- Gofyniad am fuddiant digonol ac ymyrwyr (para 4.77)
 - Dyletswydd gonestrwydd (para 4.109)
 - Terfynau amser (para 4.133)
- 4.15. Roeddem hefyd yn teimlo y gallem wneud rhai argymhellion mewn perthynas â'r ateb gan hawlydd i gydnabyddiaeth am gyflwyno papurau gan ddiffynnydd (para 4.150).
- 4.16. Cyn rhoi sylw i'r agweddau hyn ar y gyfraith ar weithdrefn adolygu barnwrol, gallai fod yn fuddiol yn gyntaf i ni amlinellu rhai elfennau sylfaenol o'r weithdrefn mewn achosion adolygu barnwrol. Wedyn byddwn yn disgrifio'r darlun rydym wedi gallu ei ffurfio o'r ffordd y mae adolygu barnwrol yn gweithio'n ymarferol.

Crynodeb o weithdrefn sylfaenol adolygu barnwrol

Y Rheolau Trefniadaeth Sifil

- 4.17. Mae Atodiad A i'r adroddiad hwn yn darparu disgrifiad cryno o natur adolygu barnwrol, a'i reolau a gofynion.
- 4.18. Bydd ymarferwyr yn gyfarwydd iawn â'r Llyfr Gwyn sy'n cynnwys, ymysg pethau eraill, y RhTS a Chyfarwyddiadau Ymarfer (CY) yn ogystal â Chanllawiau Llys sy'n gymwys i'r holl achosion yn y Llys Sirol, yr Uchel Lys,¹⁰⁵ a'r Llys Apêl (Adran Sifil).

¹⁰² Mae'r maes hwn wedi'i adolygu eisoes, wrth gwrs, gan Syr Rupert Jackson: *The Jackson Report on Civil Litigation Costs* (Rhagfyr 2009), a *The Jackson Review of Fixed Recoverable Costs* (Gorffennaf 2017).

¹⁰³ Gweler, er enghraifft, y cyflwyniadau gan JUSTICE (EXT122, paragraffau 88-93) ac ALBA (EXT008, paragraffau 133-35).

¹⁰⁴ Rydym wedi argymhell, wrth gwrs, ym Mhennod 3 y dylid dileu'r gallu i geisio adolygiad barnwrol o benderfyniad gan yr Uwch Dribiwnlys i beidio â rhoi caniatâd i apelio yn erbyn penderfyniad gan Dribiwnlys yr Haen Gyntaf (paragraffau 3.35-3.46). Mae Pennod 3 hefyd yn cynnwys ein myfyrdodau ynghylch y rhwymedïau a ddylai fod ar gael i geisydd llwyddiannus am adolygu barnwrol, felly ni fyddwn yn ailedrych yn y bennod hon ar fater 'yr egwyddorion a ddilyniir wrth roi ymwared mewn hawliadau am adolygu barnwrol'.

¹⁰⁵ Ac eithrio mewn perthynas â'i awdurdodaeth o dan Ddeddf Estraddodi 2003.

- 4.19. Mae'r Panel yn cydnabod na fydd yr uchod mor hawdd eu deall o bosibl gan rai nad ydynt yn ymarferwyr nac ymgyfreithwyr drostynt eu hunain, felly mae'n dymuno tynnu sylw at ganllawiau buddiol eraill ar adolygu barnwrol, fel cyhoeddiad GLITEM *Administrative Court Judicial Review Guide 2020* ac *An Introduction to Judicial Review y Public Law Project*.
- 4.20. O ran y darpariaethau a rheolau craidd mewn perthynas ag adolygu barnwrol, mae hanfodion y rhain yn adran 31 o Ddeddf 1981 a Rhannau 8 a 54 o RhTS. Mae'r rheolau hyn yn disodli'r RSC Ord.53, a gyflwynwyd ym 1977, a oedd gynt yn pennu'r rheolau ar gyfer gwneud ceisiadau am adolygu barnwrol ac sydd bellach wedi'i ddirymu. Mae'r Llyfr Gwyn ym mhara 54.0.1 yn cadarnhau "The rules are intended to ensure fairness as between the parties and to ensure that the relevant issues are properly identified and the relevant evidence produced in a coherent sequence. The conduct of litigation in accordance with the CPR is integral to the overriding objective¹⁰⁶ and the wider public interest in the fair and efficient disposal of claims: see [108] of the judgment of the Divisional Court in *R (AB) v Chief Constable of Hampshire* [2019] EWHC 3461 (Admin)."

Y Llys Cynllunio

- 4.21. Fel y crybwyllwyd uchod, un o brif ganlyniadau'r adolygiad gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder a gynhaliwyd yn 2013 oedd sefydlu Llys Cynllunio ar wahân fel rhestr arbenigol o fewn Adran Mainc y Frenhines o'r Uchel Lys. Mae'r Llys Cynllunio yn cael ei arwain gan y Barnwr Cyswllt Cynllunio (Holgate J ar hyn o bryd), sydd â'r rôl o ddyrannu achosion i farnwyr sydd ag arbenigedd priodol. Mae'r Llys Cynllunio wedi cymryd lle'r Dull Carlam Cynllunio, a sefydlwyd ym mis Gorffennaf 2013 i sicrhau bod hawliadau cynllunio a oedd o flaen y Llys Gweinyddol yn cael eu datrys yn gyflymach.¹⁰⁷
- 4.22. Yr hwb i greu'r llys newydd oedd y farn gan y llywodraeth y dylid cael dull cyflymach o ddatrys heriau ym maes cynllunio, boed drwy adolygu statudol (er enghraifft, o dan adrannau 288 neu 289 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990) neu drwy adolygu barnwrol (er enghraifft, o benderfyniad gan awdurdod cynllunio lleol i roi caniatâd cynllunio, neu o benderfyniad gan yr Ysgrifennydd Gwladol perthnasol i roi Gorchymyn Cydsyniad Datblygu, yn unol ag adran 118 o Ddeddf Cynllunio 2008), a chafodd ei pherswadio rhag dilyn y cynnig yr oedd wedi'i fynegi'n wreiddiol yn yr ymgyngoriad i ehangu awdurdodaeth Siambr Tiroedd yr Uwch Dribiwnlys ac i gadw cynllunio a materion cysylltiedig o fewn yr Uchel Lys.
- 4.23. Mae'r Llys Cynllunio a'i weithdrefnau'n arwyddocaol yng nghyd-destun y bennod hon o adroddiad y Panel am fod y Llys yn cymhwyso targedau penodol (a nodwyd yn CY 54E) ar gyfer gwrando a phenderfynu hawliadau sy'n dod o'i flaen, sef:

¹⁰⁶ RhTS 1.1(1): "These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly and at proportionate cost."

¹⁰⁷ Gweler sylwadau Lindblom J (fel yr oedd bryd hynny) yn achos *London & Henley (Middle Brook Street) Ltd v Secretary of State for Communities and Local Government* [2013] EWHC 4207 (Admin).

- penderfynu caniatâd i wneud cais o fewn tair wythnos ar ôl diwedd y terfyn amser ar gyfer cofnodi cydnabyddiaeth y diffynnydd am gyflwyno papurau
- cynnal gwrandawriad llafar i adnewyddu cais am ganiatâd i wneud cais am wrandawriad o fewn un mis ar ôl cael y cais am adnewyddu
- mae ceisiadau am ganiatâd o dan adran 289 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 i gael eu penderfynu o fewn un mis ar ôl cyhoeddi'r her
- gwrando adolygiadau statudol cynllunio o fewn chwe mis ar ôl eu cyhoeddi
- gwrando adolygiadau barnwrol o fewn 10 wythnos ar ôl diwedd y cyfnod ar gyfer cyflwyno seiliau manwl gan y diffynnydd neu unrhyw barti arall

4.24. Roedd y Panel o'r farn bod llawer sydd o ddiddordeb, o ran 'symleiddio' yn anad dim, yn y gweithdrefnau hyn yn y Llys Cynllunio, ond roedd yn cydnabod bod cyflawni'r amcanion uchod yn bosibl efallai dim ond oherwydd y math o heriau sy'n dod o flaen y Llys hwn, sy'n cynnwys hawliadau am adolygiadau statudol yn ogystal ag adolygiadau barnwrol, ac sydd gan mwyaf yn cynnwys ymarferwyr, ac nid ymgyfreithwyr drostynt eu hunain a allai ei gael yn fwy anodd cydymffurfio â'i reolau.

Ffigurau blynyddol am hawliadau adolygu barnwrol: tystiolaeth ystadegol

- 4.25. Ni ellir dadlau nad yw nifer yr hawliadau a wnaed am adolygu barnwrol wedi cynyddu fwyfwy ers y 1970au. Ym 1980, cyfeiriodd yr Athro de Smith at "a striking increase" dros y 15 mlynedd blaenorol o ran amllder y galw am adolygu barnwrol a pharodrwydd y llysoedd i ymyrryd.¹⁰⁸
- 4.26. Erbyn 1995, pan oedd Maurice Sunkin ac eraill wedi cyhoeddi'r arolwg ystadegol llawn cyntaf o adolygu barnwrol wedi i Swyddfa'r Goron ddarparu mynediad iddynt, cofnodwyd bod nifer y ceisiadau, rhwng 1981 a 1994, wedi cynyddu o 553 i 3,208 y flwyddyn, cyfradd twf flynyddol o 16%.¹⁰⁹ Y ddau bwnc mwyaf cyffredin oedd tai a mewnfudo (pwnc cyson). Roedd nifer y ceisiadau ynghylch tai wedi codi o 141 (44.4%) ym 1987 i 108 (23.8%) yn chwarter cyntaf 1991, tra oedd nifer y ceisiadau ynghylch mewnfudo dros yr un cyfnod wedi gostwng o 671 (44%) i 103 (22.7%), ond i gyrraedd y nifer mwyaf erioed o 995 o geisiadau ym 1994.¹¹⁰ Mae ystadegau a gasglwyd gan ein Hysgrifenyddiaeth a'u cyhoeddi yn Atodiad D i'r adroddiad hwn yn dangos bod eu nifer wedi cynyddu'n sylweddol eto yn y ganrif hon.
- 4.27. Rhwng 2000 a 2013, roedd nifer y ceisiadau am adolygu barnwrol i'r Llys Gweinyddol wedi cynyddu o 4,000 i bron 16,000, ac roedd 2,000 o achosion ynghylch mewnfudo bob blwyddyn ar gyfartaledd.¹¹¹ Mae'r gostyngiad sydyn ar ôl hynny'n ganlyniad i drosglwyddo'r rhan fwyaf o'r adolygiadau barnwrol ar fewnfudo i'r Uwch Dribiwnlys. Bellach mae lefelau cyfansymiau'r ceisiadau am

¹⁰⁸ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, 4ydd argraffiad (Sweet & Maxwell, 1980), 31.

¹⁰⁹ Bridges, Meszaros a Sunkin, *Judicial Review in Perspective* (Cavendish Publishing, 1995).

¹¹⁰ *ibid*, Tabl 2.1 a thudalennau 15-16.

¹¹¹ Atodiad D, Ffig. 1.

adolygu barnwrol wedi dychwelyd i'r lefelau yn 2000, fel y mae Atodiad D yn dangos.

- 4.28. Oherwydd cyfyngiadau amser, roedd pen draw i'r hyn y gellid ei wneud o ran mireinio'r ffigurau a dadansoddiadau ystadegol a oedd ar gael i ni. Ychydig o waith manwl a wnaed hefyd o ran casglu data ac achosion. Er hynny, roedd y data yr oedd modd i ni eu hystyried yn rhai buddiol iawn, ac mae'r Panel yn ddiolchgar dros ben am y cymorth a chefnogaeth a gawsom gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder, a ddarparodd y wybodaeth sydd gennym.
- 4.29. Fel yr eglurwyd yn Atodiad D, prif ffynhonnell y data am adolygu barnwrol yw cronfa ddata y Llys Gweinyddol, sy'n cyhoeddi ystadegau'n rheolaidd. Roedd data wedi'u darparu hefyd ar gyfer yr Uwch Dribiwnlys (Siambwr Mewnffudo a Lloches) (UDSMLI) gan dîm ystadegau'r Uwch Dribiwnlys.
- 4.30. Yn ogystal â hyn, roedd Swyddfa Adfocad Cyffredinol yr Alban wedi darparu gwybodaeth am achosion yn yr Alban (ar ben y data sydd ar gael i'r cyhoedd am achosion yn yr Alban) ac, ar gyfer Gogledd Iwerddon, roedd Gwasanaeth Llysoedd a Tribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon hefyd wedi darparu data i'r Panel am ei achosion. Fodd bynnag, fel y nodwyd uchod, mae'r Panel wedi canolbwyntio yn y bennod hon ar Lysoedd Gweinyddol Cymru a Lloegr.
- 4.31. Gyda golwg ar gostau, mae Adran Gyfreithiol y Llywodraeth wedi darparu data i lywodraeth ganolog sy'n dangos cyfanswm costau'r holl achosion adolygu barnwrol bob blwyddyn er 1993. Fodd bynnag, nid oedd yn bosibl canfod unrhyw gydberthynas yn y wybodaeth a ddarparwyd rhwng nifer yr achosion adolygu barnwrol a chostau pob un o'r achosion hynny, am fod gwahanol achosion yn cymryd gwahanol gyfnodau a bod angen anfonebu am bob achos yn flynyddol pa un a yw wedi'i gwblhau neu beidio.
- 4.32. O'r ymatebion i'r alwad am dystiolaeth, roedd 20 wedi cyflwyno data meintiol sylweddol. Cafwyd y rhain o wahanol ffynonellau, yn cynnwys cyhoeddiadau llywodraeth, astudiaethau empeiraidd, erthyglau academaidd, ac ymchwil a gynhaliwyd gan yr ymatebydd neu'r sefydliad roedd yn ei gynrychioli.

Nifer y ceisiadau am adolygu barnwrol

- 4.33. O ran penawdau, mae'r data sydd ar gael yn dangos, ar gyfer y cyfnod rhwng 2000 a 2019, mai cyfansymiau'r ceisiadau am bob math o adolygiad barnwrol¹¹² oedd 4,238 yn 2000 a 3,383 yn 2019.
- 4.34. Dylid nodi bod cynnydd sylweddol yng nghyfanswm yr achosion yn y cyfnod hwn hyd 2013, pan gyrhaeddodd uchafbwynt o 15,592 o geisiadau. Fodd bynnag, roedd y cynnydd hwn wedi digwydd bron yn llwyr o ganlyniad i dwf yn nifer yr achosion mewnffudo. Ym mis Tachwedd 2013, roedd UDSMLI wedi cymryd drosodd y gwaith o asesu mwyafrif llethol y ceisiadau am adolygiad

¹¹² Yn cynnwys adolygiadau barnwrol ar fewnfudo, ond hyd at 2014 yn unig, cyn eu trosglwyddo i UDSMLI; hefyd yn cynnwys heriau statudol o dan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, cyn ac ar ôl sefydlu'r Llys Cynllunio yn 2013.

barnwrol ar fewnfudo a lloches ac roedd hyn wedi arwain at ostyngiad sylweddol, yn ôl i'r lefelau y cyfeiriwyd atynt uchod.

- 4.35. Mae goleuni pellach wedi'i daflu ar hyn gan ddadansoddiad (a welir yn Ffigurau 1 a 2 yn Atodiad D) sy'n hepgor achosion adolygu barnwrol ar fewnfudo yn gyfan gwbl. Mae hyn yn dangos mai ychydig o amrywiad a gafwyd mewn gwirionedd yn niferoedd y ceisiadau a wnaed am adolygu barnwrol dros y degawd diwethaf¹¹³ a bod gostyngiad o tua 27% yn gyffredinol yn nifer y ceisiadau am adolygu barnwrol ar bynciau heblaw mewnfudo, ar gyfradd gyfartalog o 4% y flwyddyn. Roedd y gostyngiad di-dor yn nifer yr achosion wedi dechrau yn 2011/12, gan gyflymu yn 2014, a dim ond mewn un flwyddyn, 2016, y gwelwyd cynnydd hyd at 2019.
- 4.36. Mae'r darlun o ran achosion adolygu barnwrol ar fewnfudo yn un gwahanol iawn. Mae Ffig. 3 yn Atodiad D yn cyfuno data o'r Llys Gweinyddol ac o UDSMLI. Mae hyn yn dangos cyfradd twf sylweddol yn nifer yr adolygiadau barnwrol ar fewnfudo o tua 30–40% y flwyddyn, a gafodd ei gwrthdroi yn 2013/14 pan ddechreuodd nifer yr achosion ostwng ar gyfradd uwch o lawer (20–30%) na'r hyn a welwyd mewn achosion heblaw mewnfudo (1–11%). Fodd bynnag, roedd nifer yr achosion mewnfudo yn 2019 bron tair gwaith yn fwy o hyd na nifer yr achosion mewnfudo yn 2000. Mae'r data hefyd yn dangos mai achosion mewnfudo yw'r mwyafrif llethol o'r holl adolygiadau barnwrol (82%) ar gyfartaledd.

Hynt adolygiadau barnwrol

- 4.37. Mae'n bosibl canfod y canlyniadau cyffredinol yn dilyn cais am adolygiad barnwrol, hefyd ar lefel penawdau.
- 4.38. Gan edrych ar y ffigurau cyfunol (h.y. adolygiadau barnwrol ar fewnfudo ynghyd â phynciau eraill), mae'n ymddangos bod cyfran sylweddol gyson o achosion yn cael eu tynnu'n ôl hyd yn oed cyn iddynt fynd o flaen barnwr i ystyried a roddir caniatâd ar sail y papurau (a elwir yn "gam cyntaf" yn y dadansoddiadau yn Atodiad D). Felly, er enghraifft, o'r 4,238 o geisiadau yn 2000, dim ond 3,590 a gyrhaeddodd y cam cyntaf ar ôl tynnu 648 o hawliadau'n ôl; ac yn 2019, 2,542 o'r 3,383 o geisiadau a oedd wedi mynd gerbron y barnwr, ar ôl tynnu 841 yn ôl.
- 4.39. O'r ceisiadau hynny a gyrhaeddodd y cam cyntaf, gwrthodwyd caniatâd ar gyfer cyfran fawr bellach ohonynt: bron hanner yn 2000 (1,984 allan o 3,590) a thua un rhan o dair yn 2019 (1,956 allan o 2,542).
- 4.40. Os bydd hawlydd aflwyddiannus yn ceisio adnewyddu ei gais, nid yw'r tebygolrwydd o gael caniatâd yn y gwrandawriad adnewyddu cyntaf yn uchel. Unwaith eto, gan gymryd yr enghreifftiau o'r data mewn perthynas â phob math o adolygu barnwrol rhwng 2000 a 2019, yn 2000, o'r 746 a wnaeth gais am ganiatâd mewn gwrandawriad adnewyddu, dim ond 164 a gafodd ganiatâd; ac yn 2019, o'r 420 a wnaeth gais am adnewyddu, dim ond 126 a gafodd ganiatâd i fynd ymlaen.
- 4.41. Roedd y Panel yn credu bod y dystiolaeth hon yn dangos yn glir fod cam y caniatâd yn bwysig o ran didoli hawliadau am adolygu barnwrol.

¹¹³ Y gwyrriad absoliwt cyfartalog oedd 210 o achosion.

- 4.42. Dylid nodi nad oedd data ar gael i ddangos niferoedd a chanlyniadau apelau a wnaed i'r Llys Apêl yn erbyn penderfyniadau i wrthod caniatâd (lle mae apelau o'r fath ar gael).¹¹⁴
- 4.43. O ran yr hyn sy'n digwydd wedi i hawlwyd gael caniatâd i fynd ymlaen â'u hawliadau am adolygiad barnwrol, er nad oes cofnodion yn y data am setlo achosion drwy Orchymyn Cydsynio (h.y. lle mae'r diffynnydd yn ildio rhan neu'r cyfan o'r hawliad), mae data sy'n dangos bod achosion wedi'u tynnu'n ôl ar ôl y cam cyntaf. Pa un bynnag, mae'r data yn dangos yn glir nad yw'r holl hawliadau a ganiateir yn mynd ymlaen at wrandawriad llawn o sylwedd yr achos.
- 4.44. Yn 2000, mae'r data yn dangos, am y cyfanswm o 1,857 o hawliadau a ganiatawyd un ai ar y cam cyntaf neu mewn cais am adnewyddu, fod cyfanswm o 559 o achosion wedi mynd drwodd at wrandawriad llawn o'r sylwedd.
- 4.45. Yn 2019, mae'r data cyfatebol yn dangos, am y cyfanswm o 727 o hawliadau am adolygiad barnwrol a ganiatawyd un ai ar y cam cyntaf neu wrth adnewyddu cais, fod cyfanswm o 189 o achosion wedi mynd drwodd at wrandawriad llawn o'r sylwedd.
- 4.46. Daeth y Panel i'r casgliad ar sail hyn fod y cam caniatáu nid yn unig yn bwysig o ran hidlo hawliadau na ddylent fynd yn eu blaen, ond hefyd fod partïon, ar ôl rhoi caniatâd, yn aml yn mynd ymlaen i setlo eu hawliadau.

Canlyniadau yn dilyn cais am adolygiad barnwrol

- 4.47. Gwaetha'r modd, ni ellir gwybod pa hawliadau sy'n cael eu setlo o blaid yr hawlydd drwy ddulliau heblaw penderfyniad barnwrol, h.y. drwy Orchymyn Cydsynio.
- 4.48. Tynnir sylw at hyn yn y dadansoddiad yn Atodiad D, lle nodir nad yw setiau data y Llys Gweinyddol yn cofnodi'r rhesymau dros dynnu achosion yn ôl. Cymerodd y Panel fod cyfran o achosion y nodwyd iddynt gael eu tynnu'n ôl yn rhai a setlwyd o blaid yr hawlydd. Hyd yn oed ymysg yr achosion a dynnwyd yn ôl gan yr hawlydd, mae'n ddigon posibl bod nifer ohonynt wedi arwain at rywbeth o werth i'r hawlydd.
- 4.49. Er hyn, mae o leiaf yn bosibl gweld drwy ddefnyddio'r data ym mha ffordd roedd yr Uchel Lys (a llysoedd cyfatebol) wedi dyfarnu yn y diwedd.
- 4.50. Yn 2000, o'r 559 o hawliadau a aeth i wrandawriad llawn (ar ôl cael caniatâd), roedd 504 wedi'u penderfynu o blaid yr hawlydd. Yn 2019, o'r nifer (llawer llai) o 189 o hawliadau a aeth i wrandawriad llawn, roedd 87 wedi'u penderfynu o blaid yr hawlydd.
- 4.51. Un nodwedd arall werth sylwi arni yw bod 2000 a 2001 yn anarferol o ran niferoedd y gwrandawriadau o sylwedd yr achos a gafwyd yn y diwedd (mwy na 500). Heblaw'r blynyddoedd hyn, hyd yn oed ar anterth y cynnydd yn nifer yr hawliadau am adolygiad barnwrol yn 2013 (pan wnaed tua 15,000 o

¹¹⁴ Er enghraifft, ni ellir apelio yn dilyn gwrthod caniatâd i fynd ymlaen â her statudol o dan a 289 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn erbyn penderfyniad apêl gorfodi.

hawliadau), dim ond 507 o hawliadau a aeth ymlaen at wrandawriad o sylwedd yr achos yn y diwedd.

- 4.52. Yn ogystal â hyn, o ran hawliadau llwyddiannus, gwelir bod y blynyddoedd 2000 a 2001 yn anarferol am fod mwy o hawlwr nag o ddiffnyddion wedi llwyddo. Mewn cyferbyniad â hyn, yn yr holl flynyddoedd dilynol, diffnyddion a lwyddodd amlaf.
- 4.53. Yn olaf, o ran cyfrannau llwyddo – fel y nodwyd yn y dadansoddiad yn Atodiad D (gweler Ffig. 18) – heblaw yn 2000 a 2001, ac edrych dim ond ar nifer yr achosion lle dyfarnwyd o blaid yr hawlydd mewn gwrandawriad o sylwedd yr achos, mae'r duedd gyffredinol yr un fath â honno ar gyfer cyfanswm yr achosion. Wrth gymharu cyfran yr achosion lle dyfarnwyd o blaid yr hawlydd yn y gwrandawriad terfynol â chyfanswm yr achosion sy'n mynd i wrandawriad terfynol, gwelir hefyd fod y 'cyfraddau llwyddo' – wedi'u diffinio ar sail llwyddiant yr hawlydd mewn gwrandawriad terfynol – wedi aros yn weddol gyson. Maent wedi bod yn is na'r gyfradd llwyddo ar gyfer y diffnyddion, ond nid i raddau arwyddocaol.
- 4.54. Er hynny, dylid nodi am y data hyn nad ydym yn gwybod pa achosion a allai fod wedi osgoi'r cam caniatáu ar wahân, beth bynnag, a chael gorchymyn i'w gwrandawrio mewn gwrandawriad sy'n cynnwys y cam caniatáu a cham gwrandawrio sylwedd yr achos yn un.

Data a gyflwynwyd gan adrannau llywodraeth

- 4.55. Pa wybodaeth ychwanegol y gallwn ei chasglu o'r data a gyflwynwyd gan adrannau llywodraeth? Roedd y Panel yn ddiolchgar iawn am y ffigurau defnyddiol a gafodd gan adrannau llywodraeth yn eu hymatebion, er nad oeddent i gyd yn ymwneud â'r un cyfnod ac nid oeddent yn gynhwysfawr.
- 4.56. Yn ymateb y Swyddfa Gartref, nodwyd mai dim ond oddeutu 1% o'r hawliadau a aeth i wrandawriad terfynol a ddyfarnwyd o blaid yr hawlydd. Fodd bynnag, nododd hefyd mai dull gweithredu'r Swyddfa Gartref oedd setlo hawliadau o blaid yr hawlydd ar lawer achlysur lle'r oedd yn credu bod yr hawlydd yn debygol iawn o ennill yr achos, am na fyddai'r gost o ymladd yr adolygiad barnwrol yn gynaliadwy. Adroddodd y Swyddfa Gartref ar gyfer 2019/20 fod 68% o achosion wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus.
- 4.57. Adroddodd y Weinyddiaeth Dai, Cymunedau a Llywodraeth Leol ei bod yn delio ag oddeutu 200 o achosion bob blwyddyn, y rhan fwyaf ohonynt yn ymwneud â chynllunio, ac yn amddiffyn 75% ohonynt yn llwyddiannus.
- 4.58. Yn ymateb yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, cyfeiriwyd at 41 o hawliadau am adolygiad barnwrol a wnaed yn ei herbyn rhwng 2017 a 2020, pob un ohonynt wedi'i amddiffyn yn llwyddiannus.
- 4.59. Adroddodd yr Adran Drafnidiaeth ei bod wedi delio â 70–80 bygythiad i ddod â hawliad am adolygiad barnwrol ers dechrau 2016/17. O'r rhain, roedd 35–45 un ai wedi'u tynnu'n ôl neu heb eu gwneud. O'r hawliadau a wnaed, dim ond mewn dau y dyfarnwyd o blaid yr hawlydd, roedd un wedi'i setlo a 12 wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus.
- 4.60. Roedd yr ymateb gan Swyddfa'r Twrnai Cyffredinol yn canolbwyntio ar flwyddyn ariannol 2018/19, gan adrodd ar hawliadau am adolygu barnwrol a gwblhawyd yn y flwyddyn honno (byddai hyn yn cynnwys achosion

a oedd wedi parhau o flynyddoedd blaenorol). O'r 18 a gwblhawyd, roedd saith wedi'u tynnu'n ôl, dau wedi'u setlo (o blaid yr hawlydd, fe gymerir), wyth wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus yn y llys ac un hawliad yn llwyddiannus.

- 4.61. Adroddodd yr Adran dros Dechnoleg Ddigidol, Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon fod saith o'r 12 hawliad am adolygu barnwrol y bu'n rhaid iddi ddelio â nhw dros y ddwy flynedd diwethaf (er 2018) heb fynd yn bellach na cham y protocol cyn achos. O'r pump sy'n weddill, rhoddwyd caniatâd mewn un achos ac mae i'w wrando ym Mawrth 2021, roedd tri wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus gan yr adran, ac roedd un hawliad yn llwyddiannus.
- 4.62. Adroddodd yr Adran Gwaith a Phensiynau ar gyfer y ddwy flynedd diwethaf (2018–2020) ei bod wedi cwblhau 111 o achosion. Roedd wedi setlo pump, roedd 31 wedi'u tynnu'n ôl, a phump wedi'u dyfarnu o blaid yr hawlydd.
- 4.63. Yn ymateb Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwladol, dywedir ei bod wedi delio â 90 achos, 67 wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus (h.y. 75%). Nid oedd yn glir pa gyfnod sydd dan sylw ond, wrth drafod cyfanswm costau hawliadau o'r fath, mae'r adran yn cyfeirio at y cyfnod er 2016.
- 4.64. Adroddodd yr Adran Addysg am y 105 o achosion adolygu barnwrol y bu'n rhaid iddi ddelio â nhw rhwng 2017 a 2020, fod naw wedi'u setlo (unwaith eto, cymerir bod hyn o blaid yr hawlydd), 45 wedi'u tynnu'n ôl a thri wedi'u dyfarnu o blaid yr hawlydd mewn gwrandawriad terfynol.
- 4.65. Adroddodd yr Adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol am y cyfnod er 2016 ei bod wedi gorfod delio â chyfanswm o 21 o achosion adolygu barnwrol. O'r rhain, roedd dau wedi'u setlo, naw wedi'u tynnu'n ôl a 10 wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus.
- 4.66. Roedd y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu (SDGD) wedi darparu dadansoddiad mwy manwl o lawer o'i hachosion adolygu barnwrol dros gyfnod hirach o lawer nag adrannau eraill, ar ôl comisiynu cwnsler iau arbenigol i gynnal arolwg o hawliadau am adolygu barnwrol yn erbyn y Swyddfa Dramor a Chymanwlad a'r Adran dros Ddatblygu Rhyngwladol (sydd bellach wedi'u cyfuno) dros y 40 mlynedd diwethaf. O'r cyfanswm o 66 o hawliadau am adolygu barnwrol a wnaed rhwng 1981 a 2020, roedd 46 wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus ac 20 wedi arwain at ddyfarniad o blaid yr hawlydd. Mae'r SDGD yn gwneud y pwynt am y 38 achos lle cafwyd gwrandawriad terfynol o'r sylwedd a dyfarniad, fod yr hawlydd yn gwbl aflwyddiannus mewn 26 achos, yn rhannol lwyddiannus mewn naw achos ac yn gwbl lwyddiannus mewn tri achos.

Data a gyflwynwyd gan ymatebwyr heblaw adrannau llywodraeth

- 4.67. Roedd Canolfan Gyfraith Gymunedol Hackney (CGGH) wedi darparu dadansoddiad manwl o'i llwyth achosion, y rhan fwyaf ohono'n gysylltiedig â thai neu fudd-daliadau. Er Ionawr 2019, mae ei chleientiaid wedi ceisio 47 o adolygiadau barnwrol, y mwyafrif ohonynt (72%) wedi'u datrys cyn bod angen gwneud hawliad am adolygiad barnwrol. O'r rheini a aeth yn eu blaen, mae 42% wedi'u penderfynu hyd yma o blaid yr hawlydd, a'r prif resymau oedd bod y

corff cyhoeddus a heriwyd wedi derbyn bod yr hawliad yn ddilys neu wedi darparu rhwymedi gwahanol.

- 4.68. Mae data CCGH yn sampl fach mewn maes penodol, ond roedd yn ymddangos ei bod yn profi bod y protocol cyn achos yn gallu bod yn effeithiol o ran datrys hawliadau'n gynnar.
- 4.69. Er mwyn deall yn gliriach beth yw'r cyfraddau llwyddo cymharol mewn achosion adolygu barnwrol, mae angen cael data yn ychwanegol i'r rheini am y canlyniad i hawliadau am adolygu barnwrol. Mae angen cael gwybodaeth hefyd am nifer yr hawliadau a wnaed; nifer y caniatadau a roddwyd; a'r cyfraddau llwyddo yn y gwrandawriad terfynol.
- 4.70. Mae'r cyflwyniad gan Ysgol y Gyfraith Bangor yn crynhoi ymchwil empeiraidd ynghylch setlo hawliadau, gan gyfeirio at astudiaeth Bondy, Platt a Sunkin *Value and Effects of Judicial Review and Dynamics of Judicial Review*.¹¹⁵ Yn y gwaith hwn, fel yn y cyflwyniad gan CCGH, cafwyd bod hawlwr yn aml yn llwyddo drwy setlo neu drwy ailystyried penderfyniadau gan y diffynnydd.
- 4.71. Yng nghyflwyniad Ysgol y Gyfraith Bangor, nodwyd "around 1/3rd of civil (non-immigration) claims are issued but withdrawn prior to a permission decision, and around half of claims granted permission are withdrawn before a final substantive hearing."¹¹⁶ Wedyn cyfeiriwyd at dystiolaeth o ymchwil yn astudiaeth Bondy, Platt a Sunkin, a ddangosodd:
- "of the cases which settled pre-permission, 46% of claimants obtained a particular benefit that had been sought and in a further 39% of cases the defendant agreed to reconsider decisions or carry through a decision-making process that they had failed to complete. Of the cases that settled post-permission 59% were reported to have settled in favour of the claimant, and this regularly involves individuals being granted a benefit or entitlement previously withheld or withdrawn."¹¹⁷
- 4.72. Yn y sector busnes, darparwyd data yn y cyflwyniad ar y cyd gan BT, Centrica, Heathrow, Sky a Vodaphone a oedd yn gyson â'r canfyddiadau hyn. Roeddent wedi adrodd bod tua 50% o'r hawliadau am adolygu barnwrol yn erbyn y rheoleiddwyr economaidd yn rhai llwyddiannus.
- 4.73. Roedd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Lloegr hefyd yn awyddus i bwysleisio bod y Protocol Cyn Achos yn effeithiol o ran osgoi'r angen i wneud hawliad am adolygiad barnwrol yn gyfan gwbl. Mewn arolwg o'i haelodau, roeddent wedi amcangyfrif bod oddeutu 50% o adolygiadau barnwrol ar bynciau heblaw mewnfudo yn cael eu setlo.

¹¹⁵ Bondy, Platt a Sunkin, *The Value and Effects of Judicial Review: The Nature of Claims, Their Outcomes and Consequences* (Public Law Project, 2015).

¹¹⁶ EXT022, para 53.

¹¹⁷ *ibid.*

Casgliadau

4.74. Yn gyffredinol, felly, daeth y Panel i'r casgliadau hyn:

- Er bod nifer yr hawliadau a wnaed i'r llysoedd am adolygu barnwrol wedi cynyddu fwyfwy ers y 1970au, mae'r dystiolaeth ddiweddaraf yn dangos ei fod ar lefel debyg i'r hyn a gofnodwyd ar ganol y 1990au (h.y.rhwng 3,000 a 4,000).
- Mae tystiolaeth hefyd fod nifer yr hawliadau'n gostwng.
- O ran effeithiolrwydd y cam caniatáu wrth hidlo hawliadau am adolygu barnwrol, roedd tystiolaeth dda bod nifer sylweddol o hawliadau heb fynd yn eu blaen ac, yn y rhan fwyaf o achosion, nad oedd gwrthod caniatâd gan farnwyr ar sail y papurau yn arwain at nifer uwch o ail geisiadau am ganiatâd gyda gwrandawriad.
- Ar ôl rhoi caniatâd hefyd, setlwyd niferoedd sylweddol o hawliadau y cafwyd eu bod yn ddadleuadwy heb fod angen gwrandawriad o sylwedd yr achos.
- Roedd nifer yr achosion a aeth i wrandawriad o'r sylwedd yn gyfran fach iawn o'r hawliadau a wnaed (ac yn gyfran fach o'r rheini y rhoddwyd caniatâd iddynt fynd yn eu blaen).
- Roedd cyfran fwy o hawliadau wedi'u hamddiffyn yn llwyddiannus nag a oedd wedi arwain at ddyfarniad o blaid yr hawlydd.
- Nid oedd y dystiolaeth yn awgrymu bod niferoedd mawr o hawliadau heb rinwedd yn cael caniatâd i fynd ymlaen.
- Mae gweithdrefn y protocol cyn achos ar gyfer adolygu barnwrol yn ffordd bwysig i osgoi'r angen i wneud hawliadau ac i achosion dilys gael eu hystyried a'u setlo gan ddiffynyddion, yn ogystal â chanfod hawliadau nad oeddent yn ddadleuadwy.

4.75. Er hynny, roedd adrannau llywodraeth wedi mynegi barn gryf am yr hawliadau am adolygu barnwrol yr oedd pob un ohonynt wedi gorfod rhoi sylw iddynt a gwario adnoddau arnynt, ac wedi nodi bod y broses yn un hir ac yn arwain at oedi yn aml wrth ddelio â materion neu benderfyniadau polisi pwysig. Hyd yn oed lle'r oedd hawliadau'n cael eu hamddiffyn yn llwyddiannus, roedd yn golygu oedi a gwariant nad oedd yn cael ei adennill.

4.76. Trown yn awr at y pedwar maes lle'r oeddem yn credu y gallem wneud argymhellion.

Gofyniad am fuddiant digonol ac ymyrwyr

Gofyniad am fuddiant digonol

4.77. Tan 1978, roedd y rheolau sefydlog yn amrywio yn ôl natur y rhwymedi penodol a geisiwyd. Mae'r sefyllfa bresennol wedi'i disgrifio yn Neddf 1981, adran 31(3), sy'n darllen fel a ganlyn:

“No application (claim) for judicial review shall be made unless the leave of the court has been obtained in accordance with the Rules of Court and the court shall not grant leave to make such an application unless it considers

that the applicant has a sufficient interest in the matter to which the application relates.”

- 4.78. Ni all y partïon a/neu'r llys gytuno y gall achos fynd yn ei flaen lle nad oes buddiant digonol gan hawlydd ac nid oes disgresiwn yn y mater gan y llys. Dim ond lle mae 'buddiant digonol' gan yr hawlydd y bydd awdurdodaeth gan y llys.¹¹⁸ Gan fod buddiant digonol yn fater sy'n ymwneud ag awdurdodaeth,¹¹⁹ gellir ei godi ar unrhyw gam yn yr achos ac nid ar y cam caniatáu yn unig.
- 4.79. Yn draddodiadol, byddai cwestiynau o ran buddiant digonol ac amseroldeb yn cael eu trafod ar gam cynnar yn yr achos. Fodd bynnag, cafwyd newid sylweddol ar ôl yr achos *Federation* adnabyddus,¹²⁰ lle'r oedd cymdeithas fasnach wedi ceisio herio amnest treth a negodwyd rhwng Cyllid y Wlad ac undebau llafur cysylltiedig ar ran trethdalwyr unigol. Er mynnu nad oedd buddiant digonol wedi'i ddangos ar sail ffeithiau'r achos, daliodd Tŷ'r Arglwyddi “in a case of sufficient gravity, the court...might be able to hold that another taxpayer or taxpayers could challenge...the acts of abstentions of the revenue”.¹²¹
- 4.80. Nododd yr Arglwydd Diplock:

“It would... be a grave lacuna in our system of public law if a pressure group, like the federation, or even a single public spirited taxpayer, were prevented by outdated technical rules of [standing] from bringing the matter to the attention of the court to vindicate the rule of law and get the unlawful conduct stopped.”¹²²

Roedd y sylw hwn wedi agor y ffordd i fodel budd cyhoeddus o adolygu barnwrol, lle'r oedd y pwyslais yn symud o weld adolygu barnwrol yn gyfrwng i ddiogelu buddiant preifat unigolion yn unig at fodel sy'n canolbwyntio ar weinyddu sydd â'r bwriad o geryddu am anghyfreithlondeb. Mewn unrhyw achos lle gellid dangos tystiolaeth o anghyfreithlondeb ar yr olwg gyntaf, roedd llysoedd yn debygol o ollwng y cwestiwn o fuddiant digonol.

- 4.81. Eglurwyd sut y dylid dehongli'r term 'buddiant digonol' heddiw gan yr Arglwydd Hope yn achos *AXA General Insurance*:

“a person may have a sufficient interest to invoke the court's supervisory jurisdiction in the field of public law even though he cannot demonstrate that he has a title, based on some legal reason, to do so...A personal interest need not be shown if the individual is acting in the public interest and can genuinely say that the issue directly affects the section of the public that he seeks to represent.”¹²³

¹¹⁸ The Administrative Court: Judicial Review Guide 2020, para 5.32.

¹¹⁹ *R v Secretary of State for Social Services, ex parte Child Poverty Action Group* [1990] 2 QB 540, 556 (Woolf LJ).

¹²⁰ *R v Inland Revenue Commissioners, Ex p National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd* [1982] AC 617.

¹²¹ *ibid*, 633.

¹²² *ibid*, 644.

¹²³ *AXA General Insurance Ltd v The Lord Advocate* [2012]1 AC 868, yn [63]. Y prawf gwreiddiol yn yr Alban, yr oedd yr Arglwydd Hope yn cyfeirio ato, oedd “title and interest to sue”.

Mae'r geiriau hyn yn awgrymu bod dau fath o 'fuddiant digonol', y ddau ohonynt yn ymwneud ag unigolyn neu unigolion sydd neu sydd yn debygol o brofi effaith. Mae prawf pellach ar gyfer rhai achosion sy'n ymwneud â hawliau dynol. Lle mae hawliad yn ymwneud â hawliau dynol yn cael ei ddwyn ar ffurf cais am adolygiad barnwrol, mae adran 7(3) o'r Ddeddf Hawliau Dynol yn darparu bod y ceisydd i'w dderbyn yn un sydd â buddiant digonol mewn perthynas â'r weithred anghyfreithlon *dim ond* os yw, neu os byddai, yn dioddef o ganlyniad i'r weithred honno (ni biau'r pwyslais).

- 4.82. Mae *De Smith's Judicial Review* yn crynhoi'r gwerthoedd cyfansoddiadol sy'n sail i ddull presennol y llysoedd o drin y gofyniad am fuddiant digonol:

"To deprive a person of access to the courts because of lack of standing can raise issues of constitutional significance. At its heart the question is whether it can ever be right, as a matter of principle, for a person with an otherwise meritorious challenge to the validity of a public authority's action to be turned away because his rights or interests are not sufficiently affected by the impugned decision. To put it another way, if a decision which is otherwise justiciable is legally flawed, should the court prevent its jurisdiction being invoked because the litigant is not qualified to raise the issue? To answer 'yes' to these questions presupposes that the primary function of the court's supervisory jurisdiction is to redress individual grievances, rather than that judicial review is concerned, more broadly, with the maintenance of the rule of law. In recent years the courts have approached standing issues in a more flexible and liberal way than was once the case."¹²⁴

- 4.83. Wrth arddel yr un farn, mae'r Arglwydd Reed wedi nodi:

"The essential function of the courts is... the preservation of the rule of law, which extends beyond the protection of individual's legal rights. There is thus a public interest involved in judicial review proceedings, whether or not private rights may also be affected. A public authority can violate the rule of law without infringing the rights of any individual: if, for example, the duty which it fails to perform is not owed to any specific person, or the powers which it exceeds do not trespass upon property or other private rights. A rights-based approach to standing is therefore incompatible with the performance of the courts' function of preserving the rule of law, so far as that function requires the court to go beyond the protection of private rights...

"For the reasons I have explained, *such an approach cannot be based upon the concept of rights, and must instead be based upon the concept of interests*. A requirement that the applicant demonstrate an interest in the matter complained of will not however operate satisfactorily if it is applied in the same way in all contexts. In some contexts, it is appropriate to require an applicant for judicial review to demonstrate that he has a particular interest in the matter complained of: the type of interest which is relevant, and therefore required in order to have standing, will depend upon the particular context. In other situations, such as where the excess or misuse of power affects the public generally, insistence upon a particular interest

¹²⁴ *De Smith's Judicial Review*, 8fed argraffiad (Sweet & Maxwell, 2018), 2-004.

could prevent the matter being brought before the court, and that in turn might disable the court from performing its function to protect the rule of law. I say ‘might’, because the protection of the rule of law does not require that every allegation of unlawful conduct by a public authority must be examined by a court, any more than it requires that every allegation of criminal conduct must be prosecuted. Even in a context of that kind, there must be considerations which lead the court to treat the applicant as having an interest which is sufficient to justify his bringing the application before the court. *What is to be regarded as sufficient interest to justify a particular applicant's bringing a particular application before the court, and thus as conferring standing, depends therefore upon the context, and in particular upon what will best serve the purposes of judicial review in that context.*¹²⁵

- 4.84. O ganlyniad i'r dull hwn o drin y mater o fuddiant digonol, anaml y bydd buddiant digonol yn destun trafod yn y gyfraith fodern ar adolygu barnwrol – er y dylai fod o bosibl. Yn y cyflwyniad i'r Panel gan un o adrannau llywodraeth, mynegwyd pryderon am y ffordd roedd y llysoedd yn dehongli'r prawf 'buddiant digonol'. Yn benodol, mynegwyd y pryder canlynol:

“some challenges to executive action are not brought out of concern about whether executive action complies with the law, but to impede lawful action on the basis of disagreement over the public policy direction taken by the Government. Some such cases are based on how executive action might apply to hypothetical circumstances. Responding to these can be more difficult and incur unjustified cost to the taxpayer.”

Roedd y cyflwyniad hefyd yn adlewyrchu pryder cyffredinol ynghylch 'camddefnyddio' adolygu barnwrol ac yn awgrymu “it would be beneficial to clarify the sufficient interest test in statute and there ought to be a clearer public interest test not just in bringing a claim, but in pursuing it when a settlement is offered or reached.”

- 4.85. Mae'r Arglwydd Sumption wedi disgrifio'r sefyllfa bresennol fel hyn:

“Just about anyone can apply for judicial review if he has either a personal or an institutional concern with the outcome. This approach necessarily exposes the courts to a great deal of litigation which is essentially politics by other means. It opens the government to challenges in the courts by pressure groups often concerned with a single issue, which have no interest in the process of accommodation between opposing interests and values that is fundamental to the ability of nations to live in peace.”¹²⁶

- 4.86. Un achos problemus oedd hwnnw a gafodd ei ddwyn gan y Cyd-gyngor er Lles Mewnfudwyr (CGLIM) i herio'r darpariaethau 'hawl i rentu', fel y'u gelwir, yn Neddf Mewnfudo 2014, a oedd yn ei gwneud yn anghyfreithlon i landlordiaid preifat osod eiddo ar rent i bersonau a oedd yn preswyllo'n anghyfreithlon yn y DU ac a oedd felly'n gofyn i landlordiaid wirio statws mewnfudo darpar denantiaid. Daeth y CGLIM ag achos am adolygiad barnwrol yn erbyn yr Ysgrifennydd Gwladol gan herio cyfreithlondeb y Cynllun, gan honni bod

¹²⁵ AXA General Insurance Ltd v HM Advocate [2011] UKSC 46, [169]-[170].

¹²⁶ Sumption, 'Foreign affairs in the English courts since 9/11', darlith yn Adran Lywodraeth y London School of Economics, 14 Mai 2012, tudalennau 2-3.

Erthyglau 8 a 14 o Siarter Hawliau Dynol Ewrop wedi'u torri. Nid yw'n ymddangos bod y mater o fuddiant digonol wedi'i ystyried, er bod Hickinbottom LJ wedi gwneud y sylw hwn ar yr apêl:

“It is important to note the nature of the challenge. It was not brought by any individual claiming that he or she has been the victim of discrimination as a result of the operation of the Scheme: rather, it was a challenge to the validity of the statutory provisions themselves. Furthermore, the challenge was not in respect of any adverse effect of the Scheme upon those towards whom it was directed (i.e. irregular immigrants whose right to rent was deliberately curtailed by the Scheme), but the alleged unintended but (it is said) inevitable discriminatory consequences for certain categories of those with a right of abode or leave to enter/remain and thus a right to rent, namely those without British passports and especially those without British passports and without ethnically British attributes such as name.”¹²⁷

- 4.87. Mewn nodyn am ddyfarniad yr Uchel Lys, lle daliwyd bod y polisi'n anghyfreithlon, nododd yr Athro Ekins:

“Much of the High Court’s judgment consists in a review of empirical evidence about what landlords have done or intend to do, evidence which turns on analysis of survey results and their statistical significance. This is not evidence which courts are well-placed to consider, especially when, as in this case, they relate to the merits of general social policy embedded in legislation.”¹²⁸

- 4.88. Un cwestiwn sy'n codi yw pam roedd buddiant digonol gan y CGLIM. Mae'r CGLIM yn gorff sydd â barn bendant am bolisi mewnfudo'r llywodraeth, fel y mae'n egluro yn ei gyflwyniad defnyddiol i ni. Mae rhai aelodau o'r Panel yn cwestiynu pam roedd llys wedi rhoi caniatâd i wrando achos a oedd yn cynnwys arfarniad o bolisi llywodraeth ar ffurf “structural review” – yng ngeiriau'r Athro Varuhas – o gynllun deddfwriaethol y dywedodd barnwr yn ddiweddarach fod iddo bwrrpas polisi dilys, ei fod yn gyson â chyfraith yr UE, yn cadw rhwymedïau o dan y Ddeddf Cydraddoldeb, ac “was fully debated and consulted on in all relevant respects, including discrimination, before being brought into effect”.¹²⁹
- 4.89. Gellid gwneud pwynt tebyg am yr achos a gafodd ei ddwyn yn enw Comisiwn Hawliau Dynol Gogledd Iwerddon (CHDGI) a oedd yn dadlau nad oedd cyfraith Gogledd Iwerddon ar erthyly yn gyson ag Erthyglau 3, 8 a 14 o Siarter Hawliau Dynol Ewrop.¹³⁰ Nid oedd unrhyw ‘ddioddefwyr’ penodol wedi cymryd rhan, er bod CHDGI mewn cysylltiad â dioddefwyr.
- 4.90. Roedd y cwestiwn am fuddiant digonol wedi codi yn yr Uchel Lys, lle'r oedd Horner J wedi dal bod buddiant digonol gan CHDGI i ddod â'r achos yn ei enw ei hun, dyfarniad a gadarnhawyd yn y Llys Apêl. Ar ôl apelio, roedd mwyafrif yn

¹²⁷ *R (Joint Council for The Welfare of Immigrants) v Secretary of State for the Home Department* [2020] EWCA Civ 542 yn [4].

¹²⁸ Ekins, ‘The High Court’s “right to rent” decision is a travesty’, Policy Exchange (2 Mawrth 2019). Gwrthdrowyd y penderfyniad ar ôl apelio.

¹²⁹ [2020] EWCA Civ 542, [179] (Davis LJ).

¹³⁰ *In the matter of an application by the Northern Ireland Human Rights Commission for Judicial Review (Northern Ireland)* [2018] UKSC 27.

y Goruchaf Lys (yr Arglwydd Mance, yr Arglwydd Reed, yr Arglwyddes Black a'r Arglwydd Lloyd-Jones) wedi penderfynu nad oedd buddiant digonol gan CHDGI i ddod â'r achos. Felly, nid oed awdurdodaeth gan y Llys i wneud datganiad o anghysonder.

- 4.91. Roedd yr Arglwydd Mance, a ddeliodd yn faith â mater buddiant digonol, wedi dod i'r casgliad, lle'r oedd y Comisiwn yn *cychwyn* achos hawliau dynol, nad oedd angen iddo fod yn ddiodefwr ei hun, ond bod rhaid cael diodefwr gwirioneddol neu ddichonol i weithred anghyfreithlon y mae'r achos yn ymwneud ag ef. Lle mae'r Comisiwn yn ceisio *ymyrryd* mewn achos hawliau dynol, rhaid i'r person sy'n cychwyn yr achos fod yn ddiodefwr gwirioneddol neu ddichonol i weithred anghyfreithlon.¹³¹ Felly, mae'n destun syndod braidd fod y mwyafrif wedi mynd yn eu blaen i roi ystyriaeth lawn i'r mater o sylwedd, sef a oedd y gyfraith ar erthylu yng Ngogledd Iwerddon yn groes i hawliau'r Confensiwn. Eglurodd yr Arglwydd Mance fod hyn yn 'briodol' gan fod y pwynt wedi bod yn destun dadl drylwyr.¹³²
- 4.92. Credai lleiafrif o'r Llys (yr Arglwyddes Hale, yr Arglwydd Kerr a'r Arglwydd Wilson) fod buddiant digonol yn yr achos gan CHDGI. Roedd yr Arglwyddes Hale wedi gwrthod y casgliad hwn gan ddweud bod y mater yn "arid question, because there is no doubt that the Northern Ireland Human Rights Commission could readily have found women who either are or would be victims of an unlawful act under the Human Rights Act 1998 and either supported or intervened in proceedings brought by those women".¹³³
- 4.93. Er mai achos hawliau dynol oedd hwn a oedd yn dibynnu ar ddehongli adrannau penodol o Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998, credai rhai aelodau o'r Panel ei fod o bwysigrwydd cyffredinol. Mae'r gyfraith achosion ddiweddar yn awgrymu y gellir dehongli'r cysyniad o fuddiant digonol yn gymharol gyfyng. Fodd bynnag, wrth ymarfer mae'r gofynion yn debygol o gael eu diystyru i raddau helaeth. Mae'r gyfraith achosion yn awgrymu hefyd fod modd dod o hyd i unigolyn fel arfer i roi ei enw wrth y cais ym mhob math o ymgyfreitha er budd y cyhoedd. Trown at y manteision a'r anfanteision sydd ynglŷn â hynny isod.
- 4.94. Yn ein barn ni, ni ddylai'r ffaith nad oes hawlydd sydd â chyllid digonol fod yn rhwystr i gael adolygiad barnwrol o weithred gan weithrediaeth os gall gweithred o'r fath fod yn anghyfreithlon. Mae er budd y cyhoedd (ac o bwysigrwydd cyfansoddiadol) fod achosion o'r fath yn gallu cyrraedd y llysoedd.
- 4.95. Roedd y rhan fwyaf o'r cyflwyniadau'n pwysleisio'r gwerth a ddarperir gan gyrrff anllywodraethol a sefydliadau elusennol, grwpiau pwyso, ac unigolion cydymdeimladol wrth alluogi adolygiadau barnwrol i gyrraedd y llysoedd. Yn y cyflwyniad gan ALBA, nodwyd y ffaith bod sefydliadau o'r fath yn "public spirited"¹³⁴ a bod eu cyflwyniadau'n cael 'eu paratoi'n well'.¹³⁵ Pwysleisiodd yr Athro David Feldman pa mor anodd yw dod ag adolygiad barnwrol gan y rheini sydd heb ddylanwad.¹³⁶ Roedd nifer o gyflwyniadau wedi tynnu sylw at y ddarpariaeth gyfyng iawn o gyllid cyhoeddus sydd ar gael i hawlwyd unigol.

¹³¹ *ibid*, [56] (pwyslais wedi'i ychwanegu). Roedd yr Arglwydd Reed, yr Arglwyddes Black a'r Arglwydd Lloyd-Jones yn cytuno.

¹³² Ni fyddai'r Arglwydd Mance, yr Arglwydd Reed, yr Arglwyddes Black a'r Arglwydd Lloyd-Jones wedi datgan bod cyfraith Gogledd Iwerddon yn anghyson ag Erthygl 3 o Siarter Hawliau Dynol Ewrop:
ibid, [34] a [100].

¹³³ *ibid*, [11].

¹³⁴ EXT008, para 77.

¹³⁵ *ibid*, para 72.

¹³⁶ EXT086, para 10.

- 4.96. Roedd nifer bach o ymatebwyr, yn cynnwys Cymdeithas Haldane a'r Public Law Project, yn credu nad oedd y prawf presennol ar fuddiant digonol yn mynd yn ddigon pell ac y dylid ei ymestyn. Y farn ym mwyafrif y cyflwyniadau a gawsom oedd bod y profion ar fuddiant digonol yn gweithio'n dda ac nid oedd awgrym y dylid cyfyngu neu ehangu'r gofyniad am fuddiant digonol.
- 4.97. Fodd bynnag, ym marn rhai aelodau o'r Panel mae'n bwysig gwahaniaethu rhwng mater sy'n effeithio'n uniongyrchol ar "section of the public that (a claimant) seeks to represent" a dewis polisi gan lywodraeth a *all* gael effaith anffafriol ar ran o gymdeithas. Byddai sefydliad sy'n cynrychioli'r rhan honno o gymdeithas yn gallu anghydweld â'r polisi, ond byddai adolygu barnwrol ar y polisi yn gallu dod yn "politics by another means".¹³⁷ Nid yw'r ffaith bod corff yn anghymeradwyo polisi yn rhoi hawl iddo grybwyll *ei farn ef* am y budd i'r cyhoedd fel rhywbeth sy'n rhoi buddiant digonol iddo herio'r polisi. Nid yw'n hawdd gwahaniaethu yn y mater hwn ond, mewn achosion priodol, dylai'r llysoedd fod yn barod i wneud hynny.
- 4.98. **Pe byddai'r llywodraeth yn dymuno deddfu ar fater buddiant digonol, gall wneud hynny, wrth gwrs.** Mae Comisiwn y Gyfraith wedi awgrymu diwygio adran 31 o Ddeddf 1981 a Gorchymyn 54 i ddarparu'n arbennig ar gyfer achosion lle mae'r ceisydd yn gynrychiolydd neu lle mae budd i'r cyhoedd mewn mater ond lle nad oes buddiant digonol gan unigolyn. Roedd yn rhagweld system 'dau drac' lle byddai meini prawf ar gyfer math o 'fuddiant digonol er budd y cyhoedd' yn cael eu pennu a'u cymhwyso.¹³⁸ Byddai'r llywodraeth hyd yn oed yn gallu cyfyngu'r hawl i adolygu barnwrol i'r rheini sy'n profi effaith uniongyrchol oherwydd gweithredu neu ddiffyg gweithredu gan lywodraeth, ond byddai goblygiadau cyfansoddiadol sylweddol ynglŷn â dull gweithredu o'r fath ac nid ydym yn ei argymhell. **Ein barn ni, yn yr un modd â'r nifer mawr o gyflwyniadau a gawsom, oedd y dylid ymwrthod â'r temtasiwn i ddeddfu.**
- 4.99. **Rydym yn nodi, os yw ymagwedd gyffredinol bresennol y llysoedd at y gofyniad am fuddiant digonol yn peri problemau i gyrff llywodraeth, fod y gallu gan ddiffynyddion mewn achosion adolygu barnwrol i wneud mwy i herio'r buddiant sydd gan hawlwr wrth ddod ag achosion o'r fath, i raddau mwy nag y maent yn ei wneud ar hyn o bryd o bosibl. Oherwydd pwysigrwydd buddiant digonol o ran rhoi awdurdodaeth i'r llysoedd i ystyried hawliad am adolygiad barnwrol, byddem hefyd yn annog y llysoedd i roi sylw penodol i fater buddiant digonol mewn achosion sy'n dod o'u blaen, pa un a yw'r mater hwnnw'n cael ei godi gan y partïon neu beidio.**
- 4.100. Rydym hefyd yn nodi – fel y gwnaeth nifer o'r ymatebwyr i'n galwad am dystiolaeth – fod y llywodraeth wedi dilyn y llwybr hwn o'r blaen ac wedi dewis peidio â gweithredu yn y diwedd. Mae'r Panel o'r farn bod y penderfyniad hwnnw'n un cywir. Er hynny, rydym yn gobeithio y bydd y llysoedd yn graff wrth wahaniaethu rhwng grwpiau sy'n gweithredu er budd y cyhoedd drwy greu'r gallu i herio cyfreithlondeb gweithred neu benderfyniad a'r ceisiadau hynny sy'n ceisio cynnwys y llysoedd mewn adolygiad polisi cyffredinol o benderfyniadau y mae gan lywodraeth etholedig hawl i'w gwneud.

¹³⁷ *R (Hoareau) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2019] 1 WLR 4105, [326].

¹³⁸ Comisiwn y Gyfraith Rhif 226, ym mharagraffau 5.16-22.

Ymyrwyr

- 4.101. Roedd patrwm clasurol y weithdrefn wrthwynebol, ddeubegynol yn un a oedd yn anaddas drwy ddiffiniad ar gyfer ymyriadau gan drydydd parti, boed ar ffurf lafar neu ysgrifenedig. Yr unig un a allai gymryd rhan oedd amicus curiae swyddogol, sef cynrychiolydd cyfreithiol i'r Goron a benodwyd fel arfer ar gais y llys i'w helpu â dadl gyfreithiol. Roedd Gorchymyn 53 yn darparu ar gyfer ymyrryd dim ond lle'r oedd parti yn profi 'effaith uniongyrchol' (ffurfeiriau sydd wedi'i diffinio'n gyfyng)¹³⁹ neu lle'r oedd y llys o'r farn bod person a oedd yn dymuno cael ei wrando mewn *gwrthwynebiad* i gais yn "proper person to be heard".
- 4.102. Heddiw, mae RhTS 54.17 yn rhoi pŵer i'r llys i roi caniatâd i unrhyw berson "(a) to file evidence or (b) to make representations at the hearing of the Judicial Review" boed o blaid neu yn erbyn yr hawliad. Mae person o'r fath yn cael ei alw'n 'ymyrrwr'. Rhaid gwneud cais o'r fath yn brydlon.
- 4.103. Nodwyd bod yr awdurdodau ar ymyrryd yn 'brin'.¹⁴⁰ O ran ymagwedd y llys at roi caniatâd i ymyrryd, yn achos *R (British American Tobacco UK Ltd) v Secretary of State for Health* [2014] EWHC 3515(Admin); [2015] C.M.L.R. 35,¹⁴¹ gwrthododd Turner J gais am ymyrryd ar sail y gred nad oedd gwahaniaeth amlwg rhwng buddiannau'r ymyrwyr arfaethedig a buddiannau'r hawlydd. Oherwydd hynny, ychydig o gymorth y byddai eu hymyriad yn ei gynnig i'r llys. Cymhwyswyd y dull hwn o weithredu yn achos *R (Philip Morris Brands Sarl) v Secretary of State for Health*.¹⁴²
- 4.104. Yn achos *R (Air Transport Association of America Inc) v Secretary of State for Energy and Climate Change*, nododd Ouseley J:
- "It has been the practice of this court for a number of years, well established and beneficial, to allow interventions by groups or bodies, or individuals who have particular knowledge and expertise in the area, whether in terms of the effect which the action at issue may have upon them and their interests, or by virtue of the work which they carry out or through close study of the law, practice and problems in an area, or because of the campaigning experience and knowledge which their activities have brought."¹⁴³
- 4.105. Yn achos *Re Northern Ireland Human Rights Commission*,¹⁴⁴ gofynnodd CHDGI i'r llys gadarnhau ei bŵer i ymyrryd mewn ymgyfreitha fel trydydd parti. Roedd Tŷ'r Arglwyddi wedi cymeradwyo hyn yn ochelgar. Nid oedd y Ddeddf sy'n rheoli hyn yn rhoi hawliau penodol i ymyrryd i'r Comisiwn, ond roedd ganddo bwerau cyffredinol i hyrwyddo'r dealltwriaeth o gyfraith ac ymarfer hawliau dynol ac i adolygu ei ddigonolrwydd a'i effeithiolrwydd.

¹³⁹ *R v Rent Officer Service, ex p Muldoon* [1996] 1 WLR 1103.

¹⁴⁰ *R (British American Tobacco UK Ltd) v Secretary of State for Health* [2014] EWHC 3515 (Admin), [15] (Turner J).

¹⁴¹ [2014] EWHC 3515 (Admin).

¹⁴² [2014] EWHC 3669 (Admin).

¹⁴³ [2010] EWHC 1554, [8].

¹⁴⁴ [2002] UKHL 25.

Ond y llys oedd biau'r penderfyniad terfynol ynghylch a allai'r Comisiwn ymyrryd.

- 4.106. O ran y rôl sydd gan ymyrwyr, dywedwyd hyn gan yr Arglwydd Hoffmann, wrth feirniadu ymyrryd gan CHDGI:

“It may however be of some assistance in future cases if I comment on the intervention by the Northern Ireland Human Rights Commission. In recent years the House has frequently been assisted by the submissions of statutory bodies and non-governmental organisations on questions of general public importance. Leave is given to such bodies to intervene and make submissions, usually in writing but sometimes orally from the bar, in the expectation that their fund of knowledge or particular point of view will enable them to provide the House with a more rounded picture than it would otherwise obtain. The House is grateful to such bodies for their help.

“An intervention is, however, of no assistance if it merely repeats points which the appellant or respondent has already made. An intervener will have had sight of their printed cases and, if it has nothing to add, should not add anything. It is not the role of an intervener to be an additional counsel for one of the parties. This is particularly important in the case of an oral intervention. ...In future, I hope that interveners will avoid unnecessarily taking up the time of the House in this way.”¹⁴⁵

- 4.107. Er 2000, fodd bynnag, cafwyd cynnydd sylweddol yn y defnydd o ymyrryd, yn Nhŷ'r Arglwyddi yn fwyaf amlwg, lle mae grwpiau fel Liberty a JUSTICE wedi ennill statws cyfranogwyr cyson i bob pwrpas.¹⁴⁶ Yn achos *A (No2)* cafwyd 16 o geisiadau am ymyrryd, er mai dim ond dau ymyrrwr a oedd wedi'u cynrychioli gan gwnsler yn y gweithrediadau llafar.¹⁴⁷ Roedd pum ymyrrwr yn achos *Miller (No 1)*¹⁴⁸ ac yn yr achos ar erthylu yng Ngogledd Iwerddon a grybwyllwyd yn gynharach, roedd 10 ymyrrwr. Mae'n amheus a oedd cyfiawnhad dros y nifer hwn o ymyrwyr, neu a oedd yn fuddiol hyd yn oed.

- 4.108.** Mae'r Panel yn pryderu bod y datblygiad hwn yn ganlyniad i ddisgresiwn barnwrol dilyffethair. Ar wahân i brydlondeb, mae RhTS 54 yn fud am y meini prawf perthnasol ac mae methiant gan farnwyr i egluro pa bryd, pam, gan bwy ac ar ba ffurf y caniateir ymyrryd yn destun beirniadaeth mawr.¹⁴⁹ I bob pwrpas, mae'r llysoedd wedi mabwysiadu polisi o fynd gyda'r llif.¹⁵⁰ Mae ymyrryd fel tacteg lobïo yn codi pryderon hefyd am uniondeb y broses ddyfarnol a hunaniaeth neilltuol y llysoedd. **Felly mae'r Panel yn argymhell y dylid datblygu a chyhoeddi meini prawf ar gyfer caniatáu ymyrryd, efallai mewn Canllawiau i'r Llys Gweinyddol.**

¹⁴⁵ *E (A Child) v Chief Constable of Ulster* [2009] AC 536, [2]-[3].

¹⁴⁶ Hannett, 'Third party intervention: in the public interest?' [2003] Public Law 128. Poole, Shah a Blackwell, 'Rights, interveners and the Law Lords' (2013) 34 Oxford Journal of Legal Studies 1.

¹⁴⁷ *A v SSHD* [2005] UKHL 71.

¹⁴⁸ [2017] UKSC 5.

¹⁴⁹ Am ymgais gynharach, aflwyddiannus, i strwythuro, gweler JUSTICE/Public Law Project, *A Matter of Public Interest* (1996).

¹⁵⁰ Gweler Brooke, 'Interventions in the Court of Appeal' [2007] Public Law 401; hefyd Fordham, "Public interest" intervention: a practitioner's perspective' [2007] Public Law 410.

Y ddyletswydd gonestrwydd

Cyflwyniad

- 4.109. Mae'r weithdrefn dyletswydd gonestrwydd yn gorfodi'r *ddau* barti i ddatgelu gwybodaeth berthnasol o dan y 'ddyletswydd gonestrwydd'. Mae hyn yn cynnwys gwybodaeth sy'n tanseilio achos y parti ei hun.
- 4.110. Roedd y cyflwyniadau a gawsom mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd yn canolbwyntio ar ddyletswydd gonestrwydd y diffynnydd; ni chafwyd cyflwyniadau'n ymwneud â dyletswydd yr hawlydd¹⁵¹ ac nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion mewn perthynas â honno.
- 4.111. Mae'r ddyletswydd gonestrwydd yn ei gwneud yn ofynnol bod awdurdod cyhoeddus sy'n amddiffyn mewn adolygiad barnwrol yn amlinellu'r ffeithiau perthnasol a'r sail resymegol dros ei broses penderfynu.¹⁵² Yn achos *R. v Lancashire CC, ex parte Huddleston*,¹⁵³ roedd Syr John Donaldson MR wedi galw'r rhwymedigaeth hon ar y diffynnydd yn "duty to make full and fair disclosure"¹⁵⁴ tra oedd Parker LJ wedi datgan y dylai'r diffynnydd "setout fully what they did and why so far as is necessary fully and fairly" er mwyn ateb yr her gan yr hawlydd.¹⁵⁵
- 4.112. Roedd y Llys Apêl wedi pwysleisio pwysigrwydd y ddyletswydd gonestrwydd yn achos *R (Citizens UK) v Secretary of State for the Home Department*¹⁵⁶ wrth ddyfarnu bod Ysgrifennydd Gwladol yr Adran Gartref wedi methu â hysbysu'r llys pam bod y rhesymau dros benderfyniadau gwrthwynebus mewn perthynas â phlant yn ceisio dod i mewn i'r DU yn rhai mor denau (roedd y llywodraeth wedi ofni cael her gyfreithiol os byddai'n rhoi rhesymau llawnach). Er nad oedd y methiant i wneud hynny'n fwriadol, barnwyd ei fod yn doriad difrifol ar y ddyletswydd gonestrwydd.
- 4.113. Mae'r ddyletswydd gonestrwydd yn bodoli oherwydd "public authorities are not engaged in ordinary litigation, trying to defend their own private interests. Rather, they are engaged in a common enterprise with the court to fulfil the public interest in upholding the rule of law."¹⁵⁷

¹⁵¹ Am enghraifft o gymhwyso'r ddyletswydd gonestrwydd at yr hawlydd mewn achos adolygu barnwrol, gweler *Khan v Secretary of State for the Home Department* [2016] EWCA Civ 416.

¹⁵² Gweler *Tweed v Parades Commission for Northern Ireland* [2007] 1 AC 650, yn [31] (yr Arglwydd Carswell) a [54] (yr Arglwydd Brown).

¹⁵³ [1986] 2 All E.R. 941.

¹⁵⁴ *ibid*, 945.

¹⁵⁵ *ibid*, 947.

¹⁵⁶ [2018] EWCA Civ 1812.

¹⁵⁷ *R (Hoareau) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2018] EWHC 1508 (Admin), [20]. Gweler hefyd *Re Application by Brenda Downes for Judicial Review* [2006] NIQB 77, [31]: "Public bodies and central government agencies in particular are involved in the provision of fair and just public administration and must present their cases dispassionately and in the public interest. Justice lies at the heart of public interest and can only be served by openness in assisting the court to arrive at a proper and just decision."

Trafodaeth

- 4.114. Yn y cyflwyniadau a gawsom, nid oedd unrhyw anghytuno â'r angen i ddiffynyddion mewn achosion adolygu barnwrol fod o dan ddyletswydd gonestrwydd. Roedd y cyflwyniad gan JUSTICE yn nodweddiadol, yn gwrthwynebu “any reform to remove or limit the duty of candour” oherwydd (ymysg pethau eraill):

“The rationale of judicial review is to ensure lawful, fair and just public administration. A public authority’s objective should not therefore be to win the case at all costs, but to assist the court with ensuring the lawfulness of the decision under challenge, with a view to upholding the rule of law and improving standards in public administration. There is inherent and important value in public authorities acting transparently in their decision making and conducting themselves transparently in litigation. Any other approach undermines the role of public authorities in upholding the rule of law.”¹⁵⁸

- 4.115. Fodd bynnag, fel y nododd Cymdeithas Cyfreithwyr Llafur yn ei chyflwyniad, “Practitioners have expressed some uncertainty over the precise parameters of the duty of candour” ac mae’n gwneud y sylw y byddai’n ddymunol i’r paramedrau hynny gael eu hegluro.¹⁵⁹ Mae’n nodi tri maes penodol lle mae ansicrwydd:

“(i) First, there is some uncertainty over the timing of the duty. In particular, does it apply only once permission for judicial review has been granted, or does it also apply to pre-action correspondence and any Summary Grounds for contesting a claim that a defendant might choose to file prior to the grant of permission?

“(ii) Secondly, there is some uncertainty over the extent of the duty. In particular, is it limited to information relevant to the grounds that a claimant has raised for challenging the defendant’s decision; or does it also extend to other matters, beyond the scope of the pleaded issues?

“(iii) Thirdly, there is some uncertainty as to whether compliance with the duty requires the disclosure of documents as opposed to the provision of information.”¹⁶⁰

- 4.116. Ar y mater cyntaf, nid yw’n ymddangos bod lle i ddadlau nad yw’r ddyletswydd gonestrwydd yn gymwys unwaith y bydd llys yn ymwneud â hawliad am adolygiad barnwrol, h.y. wrth gychwyn achos. Felly, nid yw’n gywir awgrymu mai dim ond ar ôl rhoi caniatâd ar gyfer adolygiad barnwrol y gallai’r dyletswydd gonestrwydd fod yn gymwys. Y cwestiwn pwysig yw a yw’r ddyletswydd gonestrwydd yn gallu bod yn gymwys cyn i’r llys fynd ati i ystyried yr hawliad, h.y. cyn cychwyn yr achos yn swyddogol. Ar y mater hwnnw, mae Cyfreithiwr y Trysorlys yn *Guidance on Discharging the Duty of Candour and Disclosure in Judicial Review Proceedings* yn 2010 yn datgan y barn ganlynol (ym mharagraff 1.2):

¹⁵⁸ EXT122, para 57.

¹⁵⁹ EXT182, para 165.

¹⁶⁰ *ibid*, para 166 (y pwysleisiau yn y gwreiddiol).

“The duty of candour applies as soon as the department is aware that someone is likely to test a decision or action affecting them. It applies to every stage of the proceedings including letters of response under the pre-action protocol, summary grounds of resistance, detailed grounds of resistance witness statements and counsel’s written and oral submissions.”

4.117. Fodd bynnag, mae’r ddyletswydd gonestrwydd yn un tuag at y llys, felly mae’n anodd gweld sut y gall y ddyletswydd godi cyn i’r llys fynd ati i ystyried hawliad am adolygiad barnwrol. **Wedi dweud hynny, dylid pwysleisio, hyd yn oed os yw hyn yn gywir, na fyddai’r Protocol Cyn Achos ar gyfer hawliadau adolygu barnwrol yn gallu gweithio heb i’r diffynnydd egluro’r ffeithiau sy’n sail i hawliad arfaethedig yr hawlydd, a rhannu “information and relevant documents” (PCA, 3(a)).**

4.118. Ar yr ail fater, mae canllawiau Cyfreithiwr y Trysorlys (hefyd ym mharagraff 1.2) yn datgan:

“The duty extends to documents/information which will assist the claimant’s case and/or give rise to additional (and otherwise unknown) grounds of challenge.”

Yn achos *R v Lancashire County Council, ex parte Huddleston*,¹⁶¹ roedd y Llys Apêl wedi taro nodyn mwy gochelgar, a Parker LJ wedi nodi y dylai diffynnydd mewn achos adolygu barnwrol esbonio’n drylwyr ‘pan gaiff ei herio’ “what they did and why, so far as is necessary, fully and fairly to meet the challenge”¹⁶² a’i gwneud yn glir:

“I would not wish it to be thought that once an applicant has obtained leave he is entitled to demand from the authority a detailed account of every step in the process of reaching the challenged decision in the hope that something will be revealed which will enable him to advance some argument which has not previously occurred to him.”¹⁶³

Cytunodd Syr John Donaldson MR â Parker LJ “that the grant of leave to apply for judicial review does not constitute a licence to fish for new and hitherto unperceived grounds of complaint...”¹⁶⁴

4.119. Yn groes i hyn, ac yn fwy diweddar, yn achos *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 4)*,¹⁶⁵ cefnogodd yr Arglwydd Kerr (yn [183]) y safbwynt a fabwysiadwyd yn y 6ed argraffiad o waith Michael Fordham CF¹⁶⁶ *Judicial Review Handbook*,¹⁶⁷ lle dadleuir (ar dudalen 125), fod y ‘ddyletswydd hanfodol’ sydd ar “A defendant public authority and its lawyers...to make full and fair disclosure of relevant material...include[s] (1) due diligence in investigating what material is

¹⁶¹ [1986] 2 All ER 941.

¹⁶² *ibid*, 947 (y pwyslais yn y gwreiddiol).

¹⁶³ *ibid*.

¹⁶⁴ *ibid*, 946.

¹⁶⁵ [2017] AC 300.

¹⁶⁶ Fel yr oedd bryd hynny.

¹⁶⁷ Fordham, *Judicial Review Handbook*, 6ed argraffiad (Hart Publishing, 2012).

available; (2) disclosure which is relevant or assists the claimant, including on some as yet unpleaded ground...".¹⁶⁸

- 4.120. Ar y trydydd mater, mae'r dyfyniad blaenorol o ganllawiau Cyfreithiwr y Trysorlys yn awgrymu y byddai cyflawni'r ddyletswydd gonestrwydd yn gallu golygu darparu copïau o ddogfennau sy'n berthnasol i'r hawliad a wneir gan yr un sy'n ceisio adolygiad barnwrol. Fodd bynnag, yr unig ofynion yn y ffurfeiriau clasurol o'r ddyletswydd gonestrwydd y cyfeiriwyd atynt uchod yw bod diffynyddion yn amlinellu'r ffeithiau sy'n berthnasol i achos yr hawlydd a'r sail resymegol i'w proses penderfynu. Roedd Cranston a Lewis JJ wedi barnu, wrth ystyried a oedd yn *ofynnol* datgelu dogfennau o dan y ddyletswydd gonestrwydd:

"the better approach at present is to express the content of the duty of candour simply by reference to the wording of existing case law dealing with the identification of relevant facts and the reasoning process. That would leave the public body free to continue with the practice of voluntarily providing disclosure of relevant documents. If it is said that the disclosure of a particular document is necessary for fairly dealing with an issue, that can be dealt with by means of an application for specific disclosure. We would not, at present, consider it appropriate to particularise (and in our view, extend) the scope of the duty of candour on the defendant by incorporating specific disclosure obligations into the Practice Direction."¹⁶⁹

- 4.121. Fodd bynnag, mae cyfraith achosion fwy diweddar wedi taflu amheuaeth ar y dull hwn o weithredu. Yn achos *R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 4)*,¹⁷⁰ roedd yr Arglwydd Kerr wedi dod i'r farn hon: "The duty [of candour] extends to disclosure of 'materials which are reasonably required for the court to arrive at an accurate decision'".¹⁷¹
- 4.122. Y trydydd mater hwn sydd wedi ysgogi'r drafodaeth fwyaf gan ymatebwyr a oedd wedi rhoi sylw i'r ddyletswydd gonestrwydd.
- 4.123. Ar y naill law, roedd Liberty yn credu "There should not be any issue with locating or disclosing documents underlying decision-making. If there is, then this is an issue with the processes of data collection and record keeping, not with the duty of candour or disclosure."¹⁷² Yn yr un modd, roedd ALBA yn honni "the duty of candour does not ordinarily involve large volumes of disclosure, even if there is voluminous relevant documentation."¹⁷³ Aeth ALBA ymlaen i ddweud:

"provided there is...a proper paper trail, the burden of complying with the duty of candour should not be onerous. In the event of a challenge, the decision makers ought to be able accurately to summarise the reasons for the decision and to disclose the relevant documents. Where it does not

¹⁶⁸ Pwyslais wedi'i ychwanegu.

¹⁶⁹ Cranston a Lewis JJ, *Defendant's Duty of Candour and Disclosure in Judicial Review Proceedings: A Discussion Paper* (28 Ebrill 2016), para 19.

¹⁷⁰ [2017] AC 300.

¹⁷¹ *ibid*, [184], yn dyfynnu o benderfyniad y Cyfrin Gyngor yn achos *Graham v Police Service Commission* [2011]UKPC 46, yn [18] (Syr John Laws).

¹⁷² EXT138, para 17.

¹⁷³ EXT008, para 92.

occur, the solution lies not in reducing the duty of candour...but improving record-keeping.”¹⁷⁴

- 4.124. Roedd Cyfraith Gyhoeddus Cymru o blaid datgelu dogfennau yn rhan o'r ddyletswydd gonestrwydd ar y sail hon: “The knowledge that there may be a need to disclose decision making documents as part of the Defendant’s duty of candour...in Court proceedings encourages good first-time decision making.”¹⁷⁵ Tra oedd JUSTICE yn dadlau y dylai'r gofyniad i ddatgelu dogfennau yn rhan o'r ddyletswydd gonestrwydd fod yn gymwys hyd yn oed ar y cam cyn yr achos: “the public authority should be required to provide information *and documents* which are proportionate and properly necessary for the claimant to understand why the challenged decision has been taken...”.¹⁷⁶
- 4.125. Ar y llaw arall, dywedodd Linklaters fod canllawiau Cyfreithiwr y Trysorlys yn gosod “‘gold standard’ for discharging the Duty of Candour that requires defendants to conduct an exercise that does not fall far short of the requirements of standard disclosure in civil litigation. This approach can create a practical burden on defendants and can be exploited by claimants...”.¹⁷⁷
- 4.126. Darparwyd rhywfaint o dystiolaeth i ni o ran maint y baich ymarferol y mae hyn yn ei greu i ddiffynyddion mewn achosion adolygu barnwrol:

“the Treasury Solicitor’s Guidance is applied vigorously by the Government Legal Department to the many thousands of pre-action letters which are issued each year, and to any judicial review proceedings thereafter. This means Government Departments face constant calls to search for and disclose documents that might be relevant to the litigation. Such an approach consumes massive resources across Government since vast numbers of officials have to trawl back looking for potentially relevant documents, inevitably duplicating other searches, and then make assessments about relevance, legal privilege, redactions etc.”

- 4.127. Mewn un achos, roedd yr Adran Gwaith a Phensiynau wedi amcangyfrif bod y gwaith o gyflawni'r ddyletswydd gonestrwydd wedi costio £380,000, wrth nithio dystiolaeth 30 mlynedd yn ystod ‘cyfnod o chwech i wyth wythnos’: “16,000 files sifted to around 4,000 documents which were then comprehensively reviewed”.¹⁷⁸ Cyfeiriodd adran arall at “huge overhead around managing litigation, particularly around disclosure” a nodi:

“While the Department is absolutely committed to fulfilling its duty of candour, and fully accepts that individuals bringing challenges should have access to information directly relevant to their case, there are cases of

¹⁷⁴ *ibid*, 95.

¹⁷⁵ EXT164, para 38.

¹⁷⁶ EXT122, para 63 (pwyslais wedi'i ychwanegu). I berwyl tebyg, gweler EXT015, tudalen 6 (Uned Atal Masnachu mewn Pobl a Chamfanteisio ar Weithwyr): “[A recalcitrant] approach to pre action disclosure can cause significant delay as well as being an impediment to effectively advising survivors on the merits of their case. If disclosure of these documents were provided early, *in compliance with the duty of candour*, it would enable parties to better assess the prospects of a claim and help to deter those pursuing weaker claims” (pwyslais wedi'i ychwanegu).

¹⁷⁷ EXT139, tudalen 9.

¹⁷⁸ GOV012, para 35.

disclosure requests which go beyond this. This is particularly the case when seeking to challenge a policy rather than individual decisions.”

- 4.128. Mynegwyd pryder i ni hefyd fod y ddyletswydd gonestrwydd yn gallu arwain at ddisgwyliadau y bydd cyngor a roddwyd gan swyddogion i weinidogion yn cael ei ddatgelu i hawl wyr, lle na fyddai cyngor o'r fath yn ddatgeladwy, er enghraifft, o dan Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000. Er enghraifft, nododd un adran lywodraeth mai effaith cwmpas ei rhwymedigaethau i ddatgelu, fel y maent wedi'u dehongli ar hyn o bryd, yw “removing the safe space for policy development, for example to consider all options, as increasingly there is an expectation of disclosure of this advice” ac mae'n gofyn a fyddai cyfle i ystyried adolygu “the breadth of litigation disclosure options, as compared with FOI where Parliament provided exemptions balanced against the public interest in disclosure”.
- 4.129. Roedd adran arall wedi honni bod cymhwyso'r ddyletswydd gonestrwydd ar y cam cyn achos wedi arwain at gynnydd sylweddol:

“in the number of Pre-Action Protocol (PAP) letters...over the last few years... In [some] instances, PAP letters are used as a means of seeking further information from the Department, not in the context of the established statutory framework of [Freedom of Information], but in the context of the duty of candour. At worst these are fishing expeditions for evidence.”

Yn yr un modd, nododd Gwasanaeth Erlyn y Goron ei fod yn aml, mewn heriau i benderfyniadau i beidio ag erlyn, yn cael “wide-ranging requests for disclosure of the underlying prosecution material, which includes witness statements, and a defendant’s police interview. Neither is it uncommon in [such] applications...for the claimant to request a copy of the prosecutor’s review/s.”¹⁷⁹

Casgliadau

- 4.130. **Rydym yn cytuno bod angen gwneud cwmpas y ddyletswydd gonestrwydd yn gliriach.**
- 4.131. **Gan fabwysiadu'r strwythur a awgrymwyd gan Gymdeithas Cyfreithwyr Llafur am ffyrdd buddiol i wneud y ddyletswydd gonestrwydd yn gliriach:**
- **Ar fater (i), nid yw'r ddyletswydd gonestrwydd yn codi'n ffurfiol cyn cychwyn achos. Er hynny, dylid pwysleisio bod rhwymedigaethau ar ddiffynyddion o dan y Protocol Cyn Achos i helpu hawl wyr i wneud y canlynol: “understand and properly identify the issues in dispute in the proposed claim and share information and relevant documents” (PCA, 3(a)).**
 - **Ar fater (ii), mae rhai aelodau o'r Panel wedi'u denu gan y safbwynt a awgrymwyd gan y Gymdeithas na ddylai'r ddyletswydd gonestrwydd fynd yn bellach na “the provision of**

¹⁷⁹ GOV003, paragraffau 17, 19.

information about the decision-maker's reasoning and the facts relevant to a claimant's grounds of challenge. A duty of candour in relation to as yet unidentified grounds of challenge would be excessively onerous."¹⁸⁰ Roedd eraill yn gweld apêl yn y dull a fabwysiadwyd gan yr Arglwydd Kerr yn achos *Bancoult (No 4)*,¹⁸¹ lle mae'r ddyletswydd gonestrwydd yn cynnwys deunydd sy'n berthnasol i sail dros apelio sydd heb ei phledio eto.

- Ar fater (iii), mae rhai aelodau o'r Panel yn tueddu at y farn y dylid mabwysiadu'r safbwynt a amlinellwyd uchod gan Cranston a Lewis JJ ar y berthynas rhwng y ddyletswydd gonestrwydd a datgelu dogfennau;¹⁸² tra bo eraill o'r farn bod datgelu dogfennau yn ofynnol o dan y ddyletswydd gonestrwydd er mwyn datrys y mater rhwng yr hawlydd a'r diffynnydd mewn ffordd deg a chyfiawn.

4.132. Credwn ei bod yn bosibl bod canllawiau Cyfreithiwr y Trysorlys wedi'u dehongli mewn ffordd rhy feichus. Nid ydym yn awgrymu unrhyw newid yn y ffordd y mae'r llysoedd yn dehongli'r ddyletswydd gonestrwydd, ond rydym yn credu y byddai ailedrych ar y canllawiau yn arwain at ddull mwy cymesur o gyflawni'r ddyletswydd heb danseilio pwysigrwydd hanfodol gonestrwydd mewn achosion adolygu barnwrol.

Terfynau amser

4.133. Gyda golwg ar y terfyn amser i'r cyfnod pryd y mae'n rhaid dod â hawliad am adolygiad barnwrol drwy gofnodi'r ffurflen hawlio berthnasol yn y llys, mae RhTS 54.5 yn datgan bod rhaid iddo fod "no later than three months after the grounds to make the claim first arose" ond y gofyniad cyntaf yw bod rhaid gwneud hyn 'yn brydlon'.

4.134. Mae RhTS 54.5(5) hefyd yn darparu, mewn achos sy'n ymwneud â phenderfyniad a wnaed gan yr Ysgrifennydd Gwladol neu awdurdod cynllunio lleol o dan y Deddfau Cynllunio, "the claim form must be filed not later than six weeks after the grounds to make the claim first arose." Mae'r terfyn amser hwn yn gymwys hefyd i adolygiadau statudol o dan adran 288 o Ddeddf 1990; mewn achosion sy'n ymwneud â heriau o dan adran 289, y cyfnod yw 28 diwrnod. Mae cyfnodau byrrach eraill hefyd yn gymwys mewn achosion penodol:

- adolygiadau caffael ac adolygiadau contract cyfleustod: 30 diwrnod¹⁸³
- adolygiadau barnwrol *Cart*: 16 ddiwrnod¹⁸⁴
- adolygiad barnwrol o'r penderfyniad gan weinidog mewn perthynas ag ymchwiliad cyhoeddus: 14 diwrnod¹⁸⁵

4.135. Mae wedi'i hen sefydlu na fydd hawliad am adolygiad barnwrol yn cael ei wneud yn brydlon dim ond am ei fod wedi'i wneud o fewn y cyfnod o dri

¹⁸⁰ EXT182, para 167.

¹⁸¹ [2017] AC 300, yn [183].

¹⁸² Gweler uchod, para 4.30.

¹⁸³ RhTS 54.5(6), Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015, rheoliad 92; Rheoliadau Contractau Cyfleustodau 2016, Rheoliadau Contractau Consesiwn 2016.

¹⁸⁴ RhTS 54.7A(3).

¹⁸⁵ Deddf Ymchwiliadau 2005, a 38(1).

mis.¹⁸⁶ Fodd bynnag, ym marn y Panel, anaml y bydd llys yn gwrthod hawliad yn syth os cafodd ei wneud o fewn y cyfnod o dri mis hyd yn oed os gellir dadlau bod yr hawlydd wedi methu â gweithredu'n brydlon. Mae'r penderfyniad yn achos *Sustainable Development Capital LLP* yn eithriad yn hyn o beth, lle'r oedd hawliad wedi'i wneud tua diwedd y cyfnod o dri mis. Fodd bynnag, roedd yr achos hwnnw hefyd yn un gwan, lle'r oedd y llys wedi dal nad oedd sail dros ddod i'r casgliad bod y diffynyddion wedi cyflawni "a public law error" yn y ffordd roeddent wedi delio ag achos yr hawlydd.¹⁸⁷ Mae'n amheus a fyddai'r llys wedi bod mor fodlon wrth wrthod cais yr hawlydd am adolygiad barnwrol ar sail diffyg prydlondeb pe buasai achos yr hawlydd yn gryfach.

- 4.136. Mae'r cyfnod ar gyfer gwneud cais am adolygiad barnwrol yn dechrau o'r dyddiad pan oedd y sail dros herio wedi codi gyntaf. Fel arfer, hwn yw'r dyddiad pan wnaed y penderfyniad sy'n cael ei herio.¹⁸⁸ Wrth ystyried a oedd cais am adolygiad barnwrol wedi'i wneud yn brydlon, bydd y dyddiad pan oedd yr hawlydd yn gwybod digon (neu pan ddylasai fod yn gwybod digon) i allu gwneud cais am adolygiad barnwrol yn berthnasol i'r cwestiwn a oedd y cais wedi'i wneud yn brydlon neu a ddylid caniatáu ymestyn y cyfnod ar gyfer gwneud yr hawliad.¹⁸⁹
- 4.137. Ni ellir ymestyn terfynau amser drwy gytundeb rhwng y partion, ond mae pŵer gan y llys i ymestyn y cyfnod ar gyfer cofnodi hawliad o dan RhTS 3.1(2). Mae adran 31(6) o Ddeddf 1981 yn darparu y gall y llys wrthod cais am ymestyn y cyfnod ar gyfer cofnodi hawliad am adolygiad barnwrol "if it considers that the granting of the relief sought would be likely to cause substantial hardship to, or substantially prejudice the rights of, any person or would be detrimental to good administration".
- 4.138. Mewn cyferbyniad â hyn, lle mae terfynau amser wedi'u gosod ar heriau adolygu statudol fel y gwneir yn adran 288 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ac adran 24 o Ddeddf Caffael Tir 1981, mae'r rhain yn cael eu trin fel rhai absoliwt fel arfer, ac nid oes disgresiwn gan y llys i ymestyn y terfynau amser hynny o dan Ddeddf 1981 a RhTS 54.5 (3).¹⁹⁰
- 4.139. Roedd barn unfryd bron yn y cyflwyniadau a gawsom ar y terfynau amser priodol ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol y byddai byrhau'r

¹⁸⁶ *R. v Independent Television Commission, ex parte TV NI Ltd*, The Times, 30 Rhagfyr 1991, *R v Cotswold DC, ex parte Barrington Parish Council* (1997) 75 P & C.R. 515, 523–523; *Finn-Kelcey v Milton Keynes BC* [2009] Env. L.R. 17; *R (Sustainable Development Capital LLP) v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2017] EWHC 771 (Admin).

¹⁸⁷ *ibid*, yn [67].

¹⁸⁸ Ond gweler sylwadau Moore-Bick LJ yn *R (Berky) v Newport City Council* [2012] EWCA Civ 378, yn [48] (lle'r oedd o'r farn bod y cyfnod ar gyfer gwneud hawliad am adolygiad barnwrol yn rhedeg o'r dyddiad ar ôl gwneud y penderfyniad a wrthwynebir).

¹⁸⁹ *R v Secretary of State for Transport, ex p Presvac Engineering Ltd.* (1991) 4 Admin Law Reports 121, 133-44.

¹⁹⁰ *R (Blue Green London Plan) v Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* [2015] EWHC 495 (Admin), [43]-[46].

terfynau amser presennol yn debygol o fod yn wrthgynhyrchiol. Gan dynnu ar ymchwil a wnaed gan Dr Varda Bondy a'r Athro Maurice Sunkin,¹⁹¹ dadl JUSTICE oedd:

“Shorter time limits would potentially increase the number of weak and premature claims as claimants are more likely to file claims on a protective or precautionary basis without having had time to properly assess, and get advice on, the merits of the case or negotiate an out of court settlement in accordance with the Pre-Action Protocol. This would increase the burden on public authorities who would have to respond to greater numbers of premature claims. This risk was recognised by the Government in its 2012 consultation, which is why it did not propose a general reduction in judicial review time limits.”¹⁹²

Mynegwyd pryderon tebyg gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol,¹⁹³ ALBA,¹⁹⁴ Cymdeithas Cyfreithwyr Llafur,¹⁹⁵ a Chymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Lloegr.¹⁹⁶

- 4.140. Yn ôl Cymdeithas y Cyfreithwyr, er bod mwyafrif o blith yr aelodau a holwyd yn cymeradwyo'r terfyn amser presennol, “30% felt it is too short”¹⁹⁷ ac un thema gyffredin mewn sylwadau gan aelodau oedd “a longer time limit would allow for better engagement with the pre-action protocol stage, thereby encouraging settlement”.¹⁹⁸
- 4.141. Cafwyd awgrym yn y cyflwyniad gan Hogan Lovells am un ffordd i gadw'r terfyn amser presennol ar gyfer gwneud hawliad am adolygiad barnwrol gan hyrwyddo mwy o ddefnydd o'r protocol cyn achos yr un pryd:

“In our view, judicial review procedure could be improved by strengthening the obligations of the putative parties to an action to engage more openly and constructively in pre-action correspondence, so as more often to avoid the need to proceed to formal judicial review proceedings, where possible. These new obligations could provide that claims should only be pursued once the parties can demonstrate that they have engaged sufficiently at the pre-action stage to identify and narrow the issues in dispute...and to determine whether the parties agree there is an arguable case. *The time limits for bringing judicial review claims could be adjusted as time 'stops' once the parties engage in pre-action correspondence*, thus reversing the incentive not to engage meaningfully in such correspondence under the

¹⁹¹ Bondy a Sunkin, 'Judicial review reform: who is afraid of judicial review? Debunking the myths of growth and abuse' (UK Constitutional Law Association Blog, 10 Ionawr 2013) (ar gael yn: <https://ukconstitutionallaw.org/2013/01/10/var-da-bondy-and-maurice-sunkin-judicial-review-reform-who-is-afraid-of-judicial-review-debunking-the-myths-of-growth-and-abuse/>).

¹⁹² EXT122, para 75.

¹⁹³ EXT083, para 33.

¹⁹⁴ EXT008, para 113.

¹⁹⁵ EXT182, para 201.

¹⁹⁶ EXT127, para 49.

¹⁹⁷ *ibid*, para 48.

¹⁹⁸ *ibid*, para 49.

current system, due to the shortness of time available to issue formal judicial review proceedings in most circumstances.”¹⁹⁹

4.142. Er bod y cyflwyniad hwn yn apelio i ni, **nid oeddem yn gweld sut y gallai deddfwriaeth ddarparu ffordd ddigon pendant i stopio ac aildechrau'r cyfnod ar gyfer gwneud hawliad am adolygiad barnwrol, yn ôl a oedd y partïon i'r hawliad hwnnw'n ymwneud mewn ffordd ystyrlon â'r protocol cyn achos ar gyfer gwneud hawliad am adolygiad barnwrol.**

4.143. Ffordd wahanol i sicrhau'r un canlyniad fyddai mabwysiadu'r argymhelliad yn adroddiad Canolfan Bingham ar gyfer Rheolaeth y Gyfraith *Streamlining Judicial Review in a Manner Consistent with the Rule of Law*²⁰⁰ y dylai fod yn bosibl cael cytundeb rhwng y partïon i hawliad tybiedig am adolygiad barnwrol i ymestyn y terfyn amser ar gyfer gwneud yr hawliad hwnnw:

“CPR 54.5(2) provides that an extension of time for filing a claim for judicial review cannot be agreed between the parties. This rule reflects the idea that it is the Court who has and retains control of the proceedings, and not the parties. That is appropriate in public law, given the wider public interest and the effect on third parties. We would not disagree with any of that. However, the inability to agree that time should be extended has led to a position in which potential defendants and interested parties ‘agree not to take a time point’. That will reassure some claimants some of the time. Others will issue claims protectively, to guard against the risk of the court...refusing to extend time. This can involve unnecessary costs being incurred... We think that [this] informal practice...could be regularised by...allowing the relevant parties to agree that they will consent to an extension of time, should judicial review later become necessary. We recognise that parties would need to be careful...to identify those who are ‘directly affected’ by the claim. But we do not think it would be incompatible with the rule of law, if all parties to proposed judicial review proceedings, including defendants and interested parties, were permitted to agree that an extension of time is appropriate.”²⁰¹

4.144. Er bod yr awgrym hwn yn apelio i ni hefyd, **credwn y gallai fod yn anodd iawn ei weithredu heb greu sgil-ffeithiau annymunol ar drydydd partïon, yn cynnwys asiantaethau llywodraeth eraill.**

4.145. Yn ei gyflwyniad ef, dadleuai Liberty:

“The requirement to act promptly as well as not later than three months from the date that the grounds first arose creates uncertainty for claimants and is already a much shorter time limit than most areas of law. A clear three-month time limit with no additional requirement to act promptly would

¹⁹⁹ EXT109, para 2.1 (y pwyslais wedi'i ychwanegu).

²⁰⁰ Fordham, Chamberlain, Steele ac Al-Rikabi, *Streamlining Judicial Review in a Manner Consistent with the Rule of Law* (Bingham Centre Report 2014/01), Bingham Centre for the Rule of Law, BIICL, London, Chwefror 2014.

²⁰¹ *ibid*, 2.6.

reduce this uncertainty without creating additional delays in public administration.”²⁰²

- 4.146. Wrth ystyried y ddadl hon, roeddem yn ymwybodol o’r ffaith – a nodir ym Mhenod 5²⁰³ – fod y gofyniad bod hawliad am adolygiad barnwrol yn cael ei wneud yn brydlon wedi cael ei ddiddymu yn 2018 yng Ngogledd Iwerddon am resymau o’r un fath â’r rheini a gynigiwyd gan Liberty.
- 4.147. Mae’r ffaith, a nodwyd eisoes,²⁰⁴ mai anaml iawn y bydd hawliadau am adolygiad barnwrol yn cael eu gwrthod ar y sail eu bod heb eu gwneud ‘yn brydlon’ (er eu bod wedi’u gwneud o fewn tri mis), yn un sy’n berthnasol i ddwy ochr y ddadl wrth ystyried a ddylid diddymu’r gofyniad am brydlondeb neu beidio. Gellid cymryd bod yr anamllder hwn yn ddadl o blaid diddymu’r gofyniad am brydlondeb: pam cadw gofyniad sy’n cael ei gymhwyso mor anaml? Ond gellid cymryd i’r un graddau ei fod yn ddadl o blaid ei gadw: pam na ddylid cadw gofyniad sy’n cael ei gymhwyso mor anaml?
- 4.148. **Yn y bôn, credwn ei bod yn ddigon posibl bod dadl o blaid dilyn yr esiampl yng Ngogledd Iwerddon a diddymu’r gofyniad am brydlondeb.**
- 4.149. **Rydym wedi dod i’r casgliad ei bod yn anodd canfod unrhyw agweddau ar y gyfraith yn y maes hwn y gellir eu gwella mewn ffordd bendant.** Ni ddylid synnu at y casgliad hwn. Cafwyd craffu cyson ar y maes hwn, a gellid disgwyl y byddai’n anodd sicrhau gwelliannau sylweddol i’r gyfraith drwy ddiwygiadau pellach. Rydym am ei gwneud yn glir **na fyddem yn ffafrio unrhyw dynhau ar y terfynau amser presennol ar gyfer gwneud hawliadau am adolygu barnwrol.** Mae’r dadleuon a gafwyd gan ymatebwyr i’n galwad am dystiolaeth y byddai newid o’r fath yn wrthgynhyrchiol ac y byddai hefyd yn cael effeithiau difrifol ar fynediad at gyfiawnder ar gyfer rhai o’r mwyaf difreintiedig mewn cymdeithas²⁰⁵ yn rhai clir a pherswadiol.

Ateb cydnabyddiaethau cyflwyno

- 4.150. Unwaith y mae hawliad wedi’i gyhoeddi, mae’n ofynnol bod y diffynnydd ac unrhyw un sy’n bwriadu ymladd yr hawliad yn cyflwyno cydnabyddiaeth cyflwyno o fewn 21 diwrnod ar ôl cyflwyno’r ffurflen hawlio a fydd yn amlinellu’n fyr ei seiliau dros ymladd yr hawliad am adolygiad barnwrol.²⁰⁶
- 4.151. Cyn penderfynu rhoi caniatâd, nid oes darpariaeth ffurfiol ar gyfer ymateb neu ateb y gydnabyddiaeth cyflwyno. Fodd bynnag, fel y nodwyd gan Gymdeithas y Bar ar Gynllunio a’r Amgylchedd yn ei chyflwyniad i’r Panel, “[replies] are frequently deployed by claimants, sometimes supported by additional evidence. It is not always clear whether this material makes its way to the judge adjudicating on whether to grant

²⁰² EXT138, para 27.

²⁰³ Gweler para 5.30.

²⁰⁴ Gweler para 4.43.

²⁰⁵ Gweler, er enghraifft, EXT122, para 74 (JUSTICE); EXT008, para 112 (ALBA); EXT164, para 47 (Cyfraith Gyhoeddus Cymru).

²⁰⁶ RhTS 54.8.

permission, or whether permission is required to adduce the further evidence...”.²⁰⁷

- 4.152. Mae Canllaw'r Llys Gweinyddol 2020 yn darparu ar gyfer rhoi'r deunydd hwn gerbron barnwr ac arfer disgresiwn gan y barnwr hwnnw ynghylch a ddylid ei dderbyn.²⁰⁸ Gallai hynny arwain at ddull anghyson o weithredu.
- 4.153. Mae'r Panel yn credu y dylid darparu'n ffurfiol yn y RhTS ar gyfer Ateb, i'w gofnodi o fewn saith diwrnod ar ôl derbyn cydnabyddiaeth cyflwyno.**
- 4.154. O ran tystiolaeth ysgrifenedig, fel y nodwyd yn yr esboniad yn y Llyfr Gwyn o RhTS 54.8, nid oes darpariaeth benodol yn caniatáu cofnodi a chyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig gan ddiffynnydd neu barti cysylltiedig ar y cam hwn. Fel y nodwyd yn yr un paragraff: “equally, there seems no reason, in principle, why this should not be done in appropriate cases or, more usually, crucial documents may be attached to the acknowledgment of service.” Ym mhrofiad aelodau'r Panel, mae hyn yn digwydd yn gyson yn achosion y Llys Cynllunio.
- 4.155. Mae'r Llyfr Gwyn yn cyfeirio wedyn at yr arfer blaenorol o dan y rheol drefniadaeth flaenorol²⁰⁹ sef:
- “it was common for the proposed respondent to file evidence about delay (which was particularly important since that matter could only be dealt with at the permission stage and could not be re-argued at the substantive hearing if permission was granted: *R v Criminal Injuries Compensation Board, ex parte A* [1999] 2 AC 330) to draw attention to an alternative appeal procedure, or to set out a fuller version of the facts, in an attempt to persuade the court that permission should not be granted.”
- Mewn amgylchiadau o'r fath, ar yr amod bod yr hawlydd wedi cael cyfle i ymateb i'r dystiolaeth, dywedir bod y llys yn rhoi sylw iddi fel arfer.
- 4.156. Gellir pwysu a mesur y manteision o dderbyn tystiolaeth o'r fath – sef bod tystiolaeth berthnasol o flaen y llys o ran a yw'r hawliad yn ddadleuadwy neu'n ddilys ar adeg dod i benderfyniad ar faterion o'r fath ar y cam caniatáu, yn hytrach na'i nodi'n ddiweddarach – yn erbyn y canlyniadau dichonol o orfod rhoi amser i'r hawlwr ystyried ac ymateb i'r dystiolaeth.
- 4.157. Dim ond ar ôl rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad blynyddol²¹⁰ y bydd gofyniad ffurfiol yn codi am ymateb manwl gan y diffynnydd (ac unrhyw un arall sy'n dymuno ymladd yr hawliad) ynghyd ag unrhyw dystiolaeth ysgrifenedig. Rhaid cyflwyno hyn a'i gofnodi o fewn 35 diwrnod ar ôl cyflwyno'r gorchymyn sy'n rhoi caniatâd.
- 4.158. Mae'r Panel yn credu y dylid diwygio'r RhTS i ddarparu ar gyfer yr hawl i hawlwr gofnodi Ateb o fewn saith diwrnod ar ôl derbyn y**

²⁰⁷ EXT158, tudalennau 5-6.

²⁰⁸ Para 7.2.5.

²⁰⁹ RhTS, Gorchymyn 53.

²¹⁰ RhTS rh 54.14.

gydnabyddiaeth cyflwyno. Byddai hyn yn dileu dull o weithredu sy'n anghyson fel arall, ac yn darparu sicrwydd o ran amseru.

Materion eraill

- 4.159. Roeddem wedi nodi ar ddechrau'r bennod hon fod ein hadolygiad o weithdrefn adolygu barnwrol wedi amlygu rhai materion sydd y tu allan i'n cylch gorchwyl. Rydym yn crybwyll y rhain yma, er mwyn annog cyrff eraill fel Comisiwn y Gyfraith neu Gyngor Cyfraith Weinyddol JUSTICE i ystyried rhoi sylw i'r materion hynny.
- 4.160. Yn gyntaf, rydym yn pryderu am y defnydd cynyddol o gyllido torfol mewn ceisiadau am adolygu barnwrol. Roedd nifer o ymatebwyr wedi cyfeirio at y pwnc hwn. Roedd y ffaith nad yw llwyfannau cyllido torfol wedi'u rheoleiddio wedi arwain rhai ymatebwyr i fynegi pryder y byddai'r rheini sy'n cyllido adolygiad barnwrol penodol yn gallu cael eu camarwain o ran natur, neu ragolygon, yr adolygiad hwnnw.²¹¹ Mynegwyd pryder gan y Public Law Project y byddai cyllido torfol yn gallu golygu bod y llywodraeth yn gorfod gwastraffu amser ac adnoddau yn ymladd hawliadau am adolygu barnwrol sydd heb rinweddau ond sydd yn boblogaidd.²¹² Rydym hefyd yn nodi'r pryder a fynegwyd gan Dr Joe Tomlinson nad oes sail foesegol briodol dros gyllido torfol mewn hawliadau am adolygu barnwrol a bod angen ei reoleiddio.²¹³
- 4.161. Yn ail, mewn ymateb i'r cwestiwn 'A yw'r broses o i) gwneud hawliad am Adolygiad Barnwrol, ii) ymateb i hawliad am Adolygiad Barnwrol a/neu iii) apelio yn erbyn penderfyniad Adolygiad Barnwrol i'r Llys Apêl/Goruchaf Lys yn glir?', dywedodd Cymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Lloegr "From the perspective of practising solicitors, the process of making, responding to and appealing judicial review claims is sufficiently clear, with the process being primarily set out in the Civil Procedure Rules and Senior Courts Act 1981."²¹⁴
- 4.162. Ond aeth Cymdeithas y Cyfreithwyr yn ei blaen i nodi, yn briodol yn ein barn ni, "this perspective may not be shared by a lay person acting as a litigant in person, for example, who could struggle to access, navigate and apply these rules."²¹⁵ Y wers y mae Cymdeithas y Cyfreithwyr yn ei gweld yn hyn yw "legal aid, to ensure access to legal advice and representation, is...vital so that people are supported in bringing judicial review claims."²¹⁶ **Gwers wahanol i'w chanfod yw'r pwysigrwydd o gymryd mwy o gamau i beri bod y gweithdrefnau ar gyfer dod â hawliadau am adolygu barnwrol yn rhai hygyrch i bobl gyffredin.** Gellid meddwl bod codeiddio yn ateb i hyn, heblaw bod y RhTS a Deddf 1981 eisoes yn fath o god yn y maes

²¹¹ EXT002, tudalen 3 (11 King's Bench Walk); EXT040, para 6 (British Property Foundation); EXT058, ymateb i gwestiwn 2 (Cymdeithas Cyfreithwyr Dinas Llundain).

²¹² EXT162, tudalen 13.

²¹³ Tomlinson, *Justice in the Digital State* (Policy Press, 2019), 55-56.

²¹⁴ EXT127, para 43.

²¹⁵ *ibid*, para 44. Gweler hefyd EXT188, tudalen 136 (yr Athro Robert Thomas a Dr Joe Tomlinson): "It is generally accepted that litigants in person are more likely to encounter problems and obstacles than those in receipt of good legal advice and representation. The judicial review system has been designed on the assumption that litigants will be advised and represented. Consequently, the system finds it difficult to accommodate the needs of litigants in person."

²¹⁶ EXT127, para 44. Gwers sydd hefyd wedi'i nodi gan Grŵp Ymchwil Cyfraith Gyhoeddus Ysgol y Gyfraith Bangor: EXT022, para 30.

hwn – ond nid yw'n un y mae pobl gyffredin yn gallu ei ddeall. Yr hyn sydd ei angen yw cyhoeddiad cyfatebol i JOYS ar gyfer pobl gyffredin sydd am wneud hawliad am adolygu barnwrol, wedi'i seilio efallai ar y cyhoeddiad cymharol hawdd ei ddeall *Administrative Court Judicial Review Guide*. Gallai'r cod ymarfer a ddatblygwyd mewn perthynas ag achosion cynllunio a'r amgylchedd yng Ngogledd Iwerddon²¹⁷ fod yn gysail fuddiol.

- 4.163. Yn drydydd, fel y mae'r Athro Robert Thomas a Dr Joe Tomlinson yn nodi yn eu hastudiaeth yn 2019 – a gyflwynwyd i'r adolygiad hwn – *Immigration Judicial Reviews: An Empirical Study*:

“There is a digitalisation project currently being developed, known as the ‘RCJ project’. This is a joint project between the Administrative Court and the Upper Tribunal to introduce an online system for judicial review. This will include an IT and database common platform. Claimants will be able to file an application online and upload documents. The Home Office and the Government Legal Department will likewise be able to upload grounds of defence and other documents to the online system. The idea is to have a root and branch reform away from a paper-based system to an online system in which all forms, grounds of challenge, listing of cases etc will be placed online.”²¹⁸

Nid yw'n glir pa effaith a geir, os o gwbl, o ddigideiddio'r weithdrefn ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol ar y rheolau ar gyfer y weithdrefn honno. Bydd angen rhoi sylw i'r cwestiwn hwn ar ryw adeg, gan gyfeirio'n benodol at y ffordd y dylid cwrdd ag anghenion y rheini sy'n ei chael yn anodd gweithredu mewn byd digidol.

- 4.164. Yn bedwerydd, tra oeddem yn cyd-drafod ein hadroddiad, traddodwyd dyfarniad y Llys Apêl yn achos *R (Dolan) v Secretary of State for Health and Social Care*.²¹⁹ Mewn ôl-ysgrif i'w ddyfarniad, dywedodd y Llys ei fod yn pryderu “that a culture has developed in the context of judicial review proceedings for there to be excessive prolixity and complexity in what are supposed to be concise grounds for judicial review. As often as not, excessively long documents serve to conceal rather than illuminate the essence of the case being advanced. They make the task of the court more difficult rather than easier and they are wasteful of costs.”²²⁰ Aeth y Llys yn ei flaen i nodi:

“[although] the Administrative Court Judicial Review Guide is clear, we consider that the time has come to invite the Civil Procedure Rule Committee to consider whether any amendments to the Rules or Practice

²¹⁷ Judicial Review in Planning and Environmental Cases in Northern Ireland – A Guide for Litigants in Person (2019) (ar gael yn: <https://ejni.net/wp-content/uploads/2019/12/Judicial-Review-guide-FINAL-v2.pdf>).

²¹⁸ EXT188, tudalen 156.

²¹⁹ [2020] EWCA Civ 1605.

²²⁰ *ibid*, [120].

Direction governing judicial review claims are called for to contain the problem we have identified.”²²¹

Er nad yw'r pwynt hwn yn ymwneud yn uniongyrchol â'n cylch gorchwyl, rydym yn cytuno y byddai'n ddoeth i'r Pwyllgor Rheolau Trefniadaeth Sifil roi sylw i'r broblem hon, yn ogystal â rhai agweddau eraill ar y gyfraith ar weithdrefn a ystyriwyd uchod.

Casgliadau

- 4.165. Mae angen cynnal astudiaeth fanwl ychwanegol o effaith y system gostau mewn achosion adolygu barnwrol – a'r hyn y gellid ei wneud yn ei chylch – gan gorff sydd â'r adnoddau angenrheidiol i gyflawni'r math o ymchwil a gwerthuso rydym heb allu ei gyflawni i ateb y cwestiwn hwn.
- 4.166. Os bydd y llywodraeth am ddeddfu ar fater buddiant digonol, gall wneud hynny, wrth gwrs. Yn ein barn ni, yn unol â'r nifer mawr o gyflwyniadau a gawsom, dylid ymwrthod â'r tentasiwn i ddeddfu.
- 4.167. Dylid annog diffynyddion i godi mater buddiant digonol yr hawlydd mewn achos adolygu barnwrol; a dylid annog y llysoedd i godi a rhoi sylw i'r mater hwnnw, gan ei fod yn ymwneud â'u hawdurdodaeth i wrando hawliad am adolygu barnwrol.
- 4.168. Mae'r Panel yn argymhell y dylid datblygu meini prawf ar gyfer caniatáu ymyriadau mewn achosion adolygu barnwrol, a'u cyhoeddi efallai yn y Canllawiau i'r Llys Gweinyddol.
- 4.169. Rydym yn cytuno bod angen egluro cwmpas y ddyletswydd gonestrwydd, ond roedd anghytuno ynghylch sut y gellid gwneud hyn, yn enwedig o ran y berthynas rhwng y ddyletswydd gonestrwydd a datgelu dogfennau.
- 4.170. Credwn ei bod yn bosibl bod Canllawiau Cyfreithiwr y Trysorlys wedi'u dehongli mewn ffordd rhy feichus. Nid ydym yn awgrymu unrhyw newid yn y ffordd y mae'r llysoedd yn dehongli'r ddyletswydd hon, ond rydym o'r farn y byddai ailedrych ar y Canllawiau yn arwain at ffordd fwy cymesur o drin y ddyletswydd heb danseilio pwysigrwydd hanfodol gonestrwydd mewn achosion adolygu barnwrol.
- 4.171. Ni fyddem o blaid unrhyw dynhau ar y terfynau amser presennol ar gyfer gwneud hawliadau am adolygu barnwrol.
- 4.172. Credwn ei bod yn ddigon posibl bod lle i ddadlau y dylid diddymu'r gofyniad bod hawliadau am adolygu barnwrol yn cael eu gwneud yn brydlon.
- 4.173. Dylid cymryd mwy o gamau i sicrhau bod y gweithdrefnau ar gyfer gwneud hawliadau am adolygu barnwrol yn hygyrch i unigolion cyffredin.

²²¹ ibid, [121].

PENNOD 5: Y DIMENSIWN TIRIOGAETHOL

Cyflwyniad

- 5.1. Mae ein cylch gorchwyl yn gofyn i ni **‘ystyried rheolaeth cyfraith gyhoeddus ar yr holl bwerau ledled y DU a phwerau Cymru a Lloegr sy’n dod o dani ar hyn o bryd, boed y rheini’n bwerau statudol, anstatudol, neu uchelfreiniol’** (Nodyn A). Fel yr eglurwyd yn ein galwad am dystiolaeth, cafwyd rhywfaint o feirniadaeth ar ein cylch gorchwyl o ran ei gymhwyso i Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon.²²² Felly gallai fod yn fuddiol i ni amlinellu ein dealltwriaeth o’i ddimensiwn tiriogaethol ar y dechrau.
- 5.2. Cymerwn fod y term ‘ledled y DU’ yn cyfeirio at bwerau y gellir eu harfer ledled y Deyrnas Unedig gyfan. Nid ydynt yn cynnwys pwerau mewn perthynas â materion sydd wedi’u datganoli neu eu trosglwyddo o dan un neu ragor o’r setliadau datganoli. Yn hytrach, maent yn bwerau mewn perthynas â materion sydd wedi’u heithrio neu eu cadw’n ôl ym mhob un o’r tri setliad. Maent yn cynnwys agweddau ar y cyfansoddiad, amddiffyn, materion tramor, diogelwch gwladol, mewnfudo a chenedligrwydd – nid yw’r rhestr hon yn hollgynhwysol. Yr hyn sydd gennym dan sylw yw adolygu barnwrol ar y materion hynny, ac nid ar faterion sydd heb eu cadw’n ôl neu heb eu heithrio ledled y Deyrnas Unedig (er enghraifft, nid yw cyfiawnder a phlisma wedi’u ‘cadw’n ôl’ yn yr Alban neu Ogledd Iwerddon ond maent wedi’u cadw’n ôl yng Nghymru), neu sydd wedi’u datganoli neu eu trosglwyddo o dan un neu ragor o’r setliadau datganoli.
- 5.3. Rydym yn cymryd bod ‘Cymru a Lloegr’ yn cyfeirio at bwerau y gellir eu harfer yng Nghymru a Lloegr yn hytrach na phwerau y gellir eu harfer yng Nghymru neu yn Lloegr yn unig. Cymerwn nad oedd bwriad i beidio â chynnwys pwerau ‘Lloegr yn unig’, ond i gynnwys pwerau ‘Cymru yn unig’. Mae’r olaf yn cynnwys pwerau y gellir eu harfer mewn perthynas â Chymru gan weinidogion y DU yn gydredol â’u cymheiriaid yng Nghymru, yn ogystal â phwerau y gellir eu harfer gan weinidogion Cymru yn unig.²²³ Nid oes cyfeiriad at yr Alban a Gogledd Iwerddon yn ein cylch gorchwyl, ond mae ein dehongliad o ‘ledled y DU’ yn cau allan bwerau mewn perthynas â materion sydd wedi’u trosglwyddo neu eu datganoli yn y naill wlad neu’r llall, yn ogystal â materion sydd heb eu cadw’n ôl mewn rhannau eraill o’r Deyrnas Unedig.
- 5.4. Mae un mater arall y dylid ei nodi ar y dechrau, sef bod adolygu barnwrol wedi’i ‘ddatganoli’ yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon am nad yw wedi’i gadw’n ôl neu ei eithrio,²²⁴ ond nid yng Nghymru am nad oes ganddi ei hawdurdodaeth ei hun.²²⁵ **Felly mater i sefydliadau llywodraeth ddatganoledig yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon fydd unrhyw newidiadau yn y gweithdrefnau ar gyfer cael adolygiad barnwrol yn y**

²²² Gweler yn benodol EXT122 (JUSTICE), paragraffau 12-15; EXT164 (Cyfraith Gyhoeddus Cymru), paragraffau 14-25; ac EXT022 (Ysgol y Gyfraith Bangor), para 93.

²²³ Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (DLIC 2006) atodlen 3A yn rhestru’r swyddogaethau y gellir eu harfer yn gydredol â gweinidogion Cymru.

²²⁴ Mae cyfraith breifat yr Alban, sydd wedi’i diffinio yn Neddf yr Alban, yn cynnwys adolygu barnwrol ar weithredu gweinyddol: Deddf yr Alban 1998 (DA 1998) a 126(4); yn dilyn datganoli cyfiawnder i Gynulliad Gogledd Iwerddon yn 2010, diddymwyd Deddf Gogledd Iwerddon 1998, atodlen 3, para 15 a fyddai wedi cadw’n ôl adolygu barnwrol.

²²⁵ DLIC 2006, atodlen 7A para 8(1)(f) (adolygu barnwrol ar weithredu gweinyddol).

gwledydd hynny, boed y rheini'n newidiadau o natur 'fach a thechnegol', fel y'u gelwir yn ein galwad am dystiolaeth, neu fel arall, neu'n rhai sy'n codi o'n hargymhellion, neu fel arall.

- 5.5. Mae tair rhan i'r bennod hon. Yn y rhan gyntaf, rydym yn amlinellu (yn fyr) y sefyllfa yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Rydym yn dweud rhywbeth hefyd am y sefyllfa bresennol yng Nghymru. Yn yr ail ran, rydym yn tynnu ynghyd linyddau'r dadleuon yn y cyflwyniadau a gawsom. Yn y rhan olaf, rydym yn crynhoi ein casgliadau.

Adolygu barnwrol

- 5.6. Mae nodweddion sylweddol tebyg rhwng adolygu barnwrol ym mhob un o'r tair awdurdodaeth yn y Deyrnas Unedig: o ran deall ei swyddogaeth a'i bwrpas cyfansoddiadol; o ran y seiliau dros adolygu; y gweithdrefnau, yn cynnwys y rheolau ar fuddiant digonol; ac o ran y rhwymedïau sydd ar gael. Os oes gwahaniaethau, mae'r rhain i'w cael yn fwy yn yr agweddau barnwrol at rôl y llysoedd wrth reoli llywodraeth nag yn egwyddorion y gyfraith. Gellir cael gwahaniaethau o'r fath o fewn awdurdodaethau hefyd ond maent yn fwy tebygol efallai yn awdurdodaeth fwy Cymru a Lloegr nag yn y ddwy awdurdodaeth lai.

Yr Alban

- 5.7. Mae Llys y Sesiwn, llys sifil uchaf yr Alban, wedi hir arfer awdurdodaeth i reoli cyfreithlondeb gweithredu gweinyddol, sydd wedi'i holrhain at ei sefydlu yn yr unfed ganrif ar bymtheg.²²⁶ Yn ystod y bedwaredd ganrif ar bymtheg, roedd y Llys wedi arfer awdurdodaeth oruchwyllo eang dros beirianwaith gweinyddol yr hyn a oedd o hyd yn wladwriaeth leol, ond yn yr ugeinfed ganrif roedd ei awdurdodaeth wedi dirywio i'r fath raddau fel ei fod ar ddarod i bob pwrpas. Fodd bynnag, ym 1985, cyflwynwyd gweithdrefn ceisio adolygu barnwrol, wedi'i modelu ar sail y weithdrefn a gyflwynwyd yng Nghymru a Lloegr ym 1978, ond heb fod yn hollol yr un fath â hi.²²⁷ Ers cyflwyno'r weithdrefn newydd, mae awdurdodaeth oruchwyllo Llys y Sesiwn wedi adfywio gan gyrraedd uchafbwynt o 496 o ddeisebau yn 2015/16 cyn i ofyniad am roi caniatâd ddod i rym ym Medi 2015.
- 5.8. Mae awdurdodaeth oruchwyllo Llys y Sesiwn yn rhan hanfodol o'r peirianwaith ar gyfer sicrhau rheolaeth y gyfraith yn yr Alban. Gan nad oes hawl apelio statudol, dyma'r unig ffordd i sicrhau dyfarniad awdurdodol ar gyfreithlondeb gweithredu gweinyddol:

“The fundamental purpose of the supervisory jurisdiction is in my opinion to ensure that all government, whether at a national or local level, and all actions by public authorities are carried out in accordance with the law. That

²²⁶ Reed, 'The development of judicial review in Scotland' [2015] *Juridical Review* 325; y farn draddodiadol oedd ei bod yn dyddio o ddiddymu Cyfrin Gyngor yr Alban ym 1708.

²²⁷ Deddf Eisteddiadau (Diwygio Rheolau Llysoedd Rhif 2) (Adolygu Barnwrol) 1985 (OS 1985/500). Mae'r rheolau ar adolygu barnwrol i'w cael bellach ym Mhennod 58 o Reolau Llys y Sesiwn: Deddf Eisteddiadau (Rheolau Llys y Sesiwn) 1994 (OS 1994/1443). Cyflwynwyd y weithdrefn yn dilyn awgrym yr Arglwydd Fraser yn achos *Brown v Hamilton District Council* 1983 SC (HL) 1, 49.

purpose is fundamental to the rule of law; public authorities of every sort, from national government downwards, must observe the law. The scope of the supervisory jurisdiction must in my opinion be determined by that fundamental purpose.”²²⁸

“*Walton*²²⁹ emphasizes the importance of the rule of law in public law decisions. It is one of a number of recent cases...that place stress on the proposition that government must in a civilised society be conducted in accordance with the law, and a major function of public law remedies – including judicial review – is to achieve that result. Procedural niceties should not stand in the way of due observance of the rule of law, and enforcing the rule of law is a vital function of the courts.”²³⁰

- 5.9. Yn ddiweddar iawn y cafwyd diffiniad o ddiben awdurdodaeth oruchwylio Llys y Sesiwn yn nhermau sicrhau rheolaeth y gyfraith. Hŷn o lawer yw'r pwyslais mai pwrpas adolygu barnwrol yw rheoli cyfreithlondeb gweithredu gweithredol, nid ei rinweddau, sy'n cael eu trin fel mater i'r penderfynwr gwreiddiol, yn agored i unrhyw hawl apelio a all fod wedi'i darparu:

“Judicial review is available, not to provide machinery for an appeal, but to ensure that the decision-maker does not exceed or abuse his powers or fail to perform the duty which has been delegated or entrusted to him. It is not competent for the court to review the act or decision on its merits, nor may it substitute its own opinion for that of the person or body to whom the matter has been delegated or entrusted.”²³¹

- 5.10. Nid oes gwahaniaeth o sylwedd rhwng y seiliau dros adolygu yng nghyfraith yr Alban ac yng nghyfraith Lloegr:

“There is no substantial difference between English law and Scots law as to the grounds on which the process of decision-making may be open to review. So reference may be made to English cases in order to determine whether there has been an excess or abuse of the jurisdiction, power or authority or a failure to do what it requires.”²³²

- 5.11. Tan yn ddiweddar, roedd ansicrwydd ynghylch a oedd pŵer gan Lys y Sesiwn i gywiro gwallau cyfreithiol a wnaed o fewn awdurdodaeth,²³³ ond dilëwyd pob ansicrwydd am y mater hwn yn achos *Eba v Advocate General for Scotland*:

“Once again it must be stressed that there is, in principle, no difference between the law of England and Scots law as to the substantive grounds on which a decision by a tribunal which acts within its jurisdiction may be open to review.”²³⁴

²²⁸ *Wightman v Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] CSIH 62, [67] (yr Arglwydd Drummond Young).

²²⁹ *Walton v Scottish Ministers* [2012] UKSC 44.

²³⁰ *Taylor v Scottish Ministers* [2019] CSIH 2, [15] (yr Arglwydd Drummond Young).

²³¹ *West v Secretary of State for Scotland*, 1992 SC 385, 413 LP (Hope).

²³² *ibid.*

²³³ *Watt v Lord Advocate*, 1979 SC 120; Clyde ac Edwards, *Judicial Review* (W Green, 2000), 22.23.

²³⁴ *Eba v Advocate General for Scotland* [2011] UKSC 29, [34] (yr Arglwydd Hope).

- 5.12. Ceir crynodeb cyfleus o'r seiliau dros adolygu, sydd wedi'i ffafrio yn y blynyddoedd diwethaf, yn achos *Wordie Property Co v Secretary of State for Scotland*:

“A decision of the Secretary of State acting within his statutory remit is ultra vires if he has improperly exercised the discretion confided to him. In particular it will be ultra vires if it is based upon a material error of law going to the root of the question for determination. It will be ultra vires, too, if the Secretary of State has taken into account irrelevant considerations or has failed to take account of relevant and material considerations which ought to have been taken into account. Similarly it will fall to be quashed on that ground if, where it is one for which a factual basis is required, there is no proper basis in fact to support it. It will also fall to be quashed if it, or any condition imposed in relation to a grant of planning permission, is so unreasonable that no reasonable Secretary of State could have reached or imposed it.”²³⁵

- 5.13. Yr ethos sylfaenol, fodd bynnag, yw un sy'n galw am ymatal ar ran barnwyr wrth arfer y pŵer adolygu. Mae'r dyfyniadau canlynol o ddyfarniadau diweddar gan farnwyr yn dangos y dull gweithredu cyffredinol:

“Parliament has determined that the decision-maker in this area is not to be a judge or sheriff, hearing testimony from experts in the formal setting of a court room. The decision is not to be a judicial one based upon an impartial assessment of testimony. It is not one following a public inquiry in which a specialist reporter could apply his scientific or other technical expertise to the problem. ...The decision is one made by the respondents, who operate in a political context, albeit constrained by the environmental regulatory regime. Despite paying lip service to the correct legal test for judicial review, the Lord Ordinary has strayed well beyond the limits of testing the legality of the process and has turned himself into the decision-maker following what appears to have been treated as an appeal against the respondents' decisions on the facts. He has acted, almost as if he were the reporter at such an inquiry, as a finder of fact on matters of scientific fact and methodology which, whatever the judge's own particular skills may be, are not within the proper province of a court of review. For this reason alone, his decision on this ground cannot be sustained.”²³⁶

“The petitioner's case fails to appreciate the limitations under which the court operates when asked to review the decision of a specialist tribunal such as the respondents. As the Lord Ordinary correctly reasoned, the task of forming a view on whether a miscarriage of justice may have occurred...has been entrusted by Parliament to the respondents. There is no statutory appeal process. The respondents' determinations are therefore susceptible to review by the court, but only on conventional grounds of illegality.”²³⁷

²³⁵ *Wordie Property Co v Secretary of State for Scotland* 1984 SLT 345, 347-8 LP (Emslie).

²³⁶ *RSPB v Scottish Ministers* [2017] CSIH 31, [207] LP (Carloway).

²³⁷ *Sheridan v Scottish Criminal Cases Review Commission* [2019] CSIH 23 [72] LP (Carloway).

“In the context of judicial review, it is not for the court to engage in a process of testing the accuracy of the information [on which secondary legislation was based], at least in the absence of some obvious readily identifiable error, by hearing counter evidence and determining fact as if it had heard testimony on the issues at a proof. The material was demonstrated to have existed and to have an evidential basis. The correctness of that material is not capable of analysis in this type of process. If it is thought to be in error, the correct course is to make representations to the Secretary of State or to Parliament.”²³⁸

5.14. Mewn darlith ddiweddar, dywedodd yr Arglwydd Lywydd:

“My own emphasis on legality has been criticised as discouraging individuals from challenging decisions on merits grounds, especially on environmental concerns in the planning sphere. Outwith the area of fundamental rights or EU law, I *would* advise parties to think carefully before lodging judicial review petitions if the grounds are not capable of expression within the conventional test in *Wordie Property*.”²³⁹

5.15. Y brif agwedd ar adolygu barnwrol sy'n wahanol yn yr Alban i weddill y Deyrnas Unedig yw ei gwmpas, sydd heb ei amodi gan y gwahaniaeth rhwng cyfraith gyhoeddus a chyfraith breifat:

“The competency of the application does not depend upon any distinction between public law and private law, nor is it confined to those cases which English law has accepted as amenable to judicial review, nor is it correct in regard to issues about competency to describe judicial review under Rule of Court 260B as a public law remedy.”²⁴⁰

Er hynny, nid yw'r gwahaniaeth sy'n golygu bod cyrff preifat fel clybiau golff a'u tebyg yn dod o fewn cwmpas awdurdodaeth oruchwyllo Llys y Sesiwn,²⁴¹ yn un sy'n berthnasol i ddibenion yr adolygiad hwn.

5.16. Pan gyflwynwyd ef yn wreiddiol, nid oedd gofyniad i gael caniatâd i wneud cais am adolygu barnwrol. Fodd bynnag, yn 2015 cyflwynwyd gofyniad o'r fath ynghyd â therfyn amser o dri mis ar geisiadau.²⁴² Dadl yr Adolygiad o Lysoedd Sifil yr Alban oedd y byddai gofyniad am gael caniatâd yn helpu i atal hawliadau heb rinweddau rhag mynd yn eu blaen, yn ogystal â chymell consesiynau cynnar gan atebyddion mewn achosion a oedd yn gadarn.²⁴³

²³⁸ *Nyamayaro v Advocate General* [2019] CSIH 29 [82] ac [85] LP (Carloway).

²³⁹ Carloway, 'Constitutional principle and the rule of law', Lord Rodger Memorial Lecture 29 Hydref 2020 (y pwyslais yn y gwreiddiol).

²⁴⁰ *West v Secretary of State for Scotland*, 1992 SC 385, 413 LP (Hope).

²⁴¹ *Crocket v Tantallon Golf Club*, 2005 SLT 663; *Ashley v Scottish Football Association Ltd* [2016] CSOH 78.

²⁴² Deddf Llys y Sesiwn 1988 (DLIS 1988) aa 27A a 27B (wedi'u mewnosod gan Ddeddf Diwygio Llysoedd (yr Alban) 2014, a 89); gellir ymestyn y cyfnod tri mis os oes rheswm.

²⁴³ Adolygiad o Lysoedd Sifil yr Alban, *Report of the Scottish Civil Courts Review* (2009), pennod 12, t 50.

- 5.17. Rhoddir caniatâd ar yr amod bod y ceisydd yn dangos ‘buddiant digonol’ ym mhwnc y cais a bod y cais yn un sydd â “real prospect of success”.²⁴⁴ Sefydlwyd y prawf ‘buddiant digonol’ yn dilyn penderfyniad y Goruchaf Lys yn achos *AXA General Insurance Ltd v Lord Advocate*,²⁴⁵ a oedd wedi’i fwriadu i roi terfyn ar yr hyn a ddisgrifiwyd fel a ganlyn yn ddiweddarach:
- “an unduly restrictive approach to standing which had too often obstructed the proper administration of justice: an approach which pre-supposed that the only function of the court’s supervisory jurisdiction was to redress individual grievances and ignored its constitutional function of maintaining the rule of law.”²⁴⁶
- 5.18. Nifer blynyddol cyfartalog y deisebau am adolygu barnwrol a gychwynwyd dros y pum mlynedd diwethaf yw 392.²⁴⁷ Ffynhonnell bwysicaf y deisebau, a ffynhonnell llawer o’r twf ers 20 mlynedd a mwy, yw mewnfudo, sy’n cyfrif am 76% o’r deisebau a gychwynwyd bob blwyddyn dros y pum mlynedd diwethaf ar gyfartaledd.²⁴⁸ Mae mewnfudo yn fater a gedwir yn ôl. Y ffynhonnell ddatganoledig bwysicaf i ddeisebau yn y blynyddoedd diwethaf yw carchardai, ac wedyn tai a chynllunio. Mae’r niferoedd yn fach, fodd bynnag, ac yn cyfateb i lai na 10% o’r holl ddeisebau dros yr un cyfnod.²⁴⁹ Os na chyfrifir deisebau sy’n ymwneud â mewnfudo a carchardai, ychydig o newid a gafwyd yn nifer y deisebau ers cyflwyno’r weithdrefn cais am adolygu barnwrol.²⁵⁰
- 5.19. Mae cyfran fawr o ddeisebau’n cael eu datrys neu eu gollwng cyn cyrraedd y cam caniatáu.²⁵¹ O’r rheini y gwneir penderfyniad arnynt, rhoddir caniatâd i tua un o bob dau,²⁵² ychydig llai na 30% (28.3%) o’r deisebau a gychwynwyd dros y tair blynedd diwethaf.
- 5.20. Nid yw’r rhan fwyaf o’r achosion lle rhoddir caniatâd yn mynd ymlaen i wrandawriad o’r sylwedd; mae nifer sylweddol iawn yn cael eu datrys neu eu gollwng heb wrandawriad. Yn 2019/20, gwnaeth y llys 52 o benderfyniadau yn dilyn gwrandawriad o’r sylwedd. Y ffigurau cyfatebol ar gyfer 2018/19 a 2017/18 oedd 42 a 47 –cyfartaledd o 47 o benderfyniadau dros y cyfnod o dair blynedd.²⁵³
- 5.21. Mae lleiafrif o’r deisebau lle rhoddir caniatâd yn cael eu cadarnhau yn dilyn gwrandawriad o’r sylwedd. Ym mlwyddyn galendr 2019, cafwyd 42 o

²⁴⁴ DLIS 1988, a 27B; mae gofynion ychwanegol yn gymwys lle mae’r cais yn ymwneud â phenderfyniad gan yr Uwch Dribiwnlys: DLIS 1988, a 27B(3).

²⁴⁵ [2011] UKSC 46.

²⁴⁶ *Walton v Scottish Ministers* [2012] UKSC 44 [90] (yr Arglwydd Reed). Reed, ‘The development of judicial review in Scotland’ [2015] *Juridical Review* 325, 332: “As a result of *AXA* and *Walton* a more liberalist of standing is now firmly established in the law.”

²⁴⁷ Ffynonellau: Civil Justice Statistics in Scotland, Keeper of the Rolls of the Court of Session (2019-20).

²⁴⁸ Mewn cyferbyniad â Chymru a Lloegr, nid yw deisebau ar fewnfudo wedi’u trosglwyddo i’r Uwch Dribiwnlys.

²⁴⁹ Y categori deisebau ail bwysicaf o ran nifer yw ‘arall’, y dywedir nad oes modd ei gategoreiddio ymhellach.

²⁵⁰ Page, ‘The judicial review caseload: an Anglo-Scottish comparison’ [2015] *Juridical Review* 337-352.

²⁵¹ Cyfartaledd o 40% dros y tair blynedd diwethaf; y ffigur wedi’i gyfrifo ar sail gwybodaeth a ddarparwyd gan Geidwad Rholiau Llys y Sesiwn.

²⁵² Cyfartaledd o 46.5% dros y tair blynedd diwethaf; y ffigur wedi’i gyfrifo ar sail yr un ffynhonnell.

²⁵³ EXT067, atodiad 2.

achosion lle'r oedd y llys wedi rhoi dyfarniad ar adolygu barnwrol a'r dyfarniad wedi'i gyhoeddi ar wefan Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd yr Alban. Mewn 12 o'r achosion hynny, caniatwyd y deisebau am adolygu barnwrol. Mewn 30 o achosion, fe'u gwrthodwyd – cyfradd lwyddo o ychydig llai na 30%.²⁵⁴ Felly, mae nifer y deisebau 'llwyddiannus', o ran y nifer a ganiatwyd, yn fach iawn.

Gogledd Iwerddon

- 5.22. Mae gwreiddiau adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon yn agosach o lawer at gyfraith Cymru a Lloegr nag y mae adolygu barnwrol yn yr Alban. Fel yng Nghymru a Lloegr, roedd ei wreiddiau yng ngwritiau'r uchelfrains, a ailenwyd yn ddiweddarach yn orchmynion uchelfreiniol,²⁵⁵ cyn cyflwyno gweithdrefn cais am adolygiad barnwrol ar sail y model yng Nghymru a Lloegr yn 1980.²⁵⁶ Sefydlwyd y weithdrefn newydd drwy statud, yn hytrach na thrwy ddiwygio rheolau'r llys, ond ni wireddwyd ofnau y byddai hyn yn sbarduno gwahaniaethau â Chymru a Lloegr.²⁵⁷
- 5.23. Yn yr un modd â manau eraill yn y Deyrnas Unedig, mae adolygu barnwrol yn rhan hanfodol o'r peirianwaith i sicrhau rheolaeth y gyfraith yng Ngogledd Iwerddon. Tanlinellwyd ei bwysigrwydd yn ddiweddar yn achos *McNern's application for judicial review*,²⁵⁸ a gododd oherwydd methiant ar ran Swyddfa Weithredol Gogledd Iwerddon i gymryd y camau angenrheidiol i weithredu cynllun taliadau dioddefwyr a wnaed gan yr Ysgrifennydd Gwladol, lle byddai 'pensiynau' yn cael eu talu i'r rheini a anafwyd o ganlyniad i "Troubles-related incidents". Gan wrthod dadl a gyflwynwyd ar ran y Swyddfa Weithredol nad oedd hawl gyfansoddiadol nac adnoddau priodol gan y llys i ddyfarnu ynghylch ei rhesymau dros beidio â chymryd y camau angenrheidiol, a oedd â'r bwriad o roi pwysau ar yr Ysgrifennydd Gwladol i adolygu'r cynllun, dywedodd McAlinden J:

"This argument does not withstand even the most cursory form of scrutiny. It is, in reality, arrant nonsense dressed up in the guise of reasoned legal argument. The Court does not have to resort to reliance on the *Padfield* [1968] AC 997 line of authority in order to dispose of this argument. I accept that the Court must always be wary of engaging in any form of intensive merits-based review when matters of policy and political decision making are concerned. For the avoidance of doubt the Court is not concerned with the merits of the political arguments at the heart of this case. The Court is only concerned with the legality of the actions of the Executive Office and will only consider the political arguments to the extent that it is necessary to do so to determine the legality of the actions of the Executive Office. That legitimate level of scrutiny by the Court leads to only one conclusion. Far from delaying designating a Department in an effort to ultimately ensure that the policy and objects of the scheme are better delivered by changes to

²⁵⁴ *ibid.*

²⁵⁵ Deddf Gogledd Iwerddon 1962, a 10; dywedodd Pwyllgor MacDermott iddynt fod bob amser yn "important weaponries in the legal armoury of the subject" (*Report of the Committee on the Supreme Court of Judicature of Northern Ireland* (Cmnd 4292, 1970), dyfynnwyd yn EXT066.

²⁵⁶ Deddf Barnweiniaeth (Gogledd Iwerddon) 1978 (DBGI 1978) a 18(1).

²⁵⁷ Maguire, 'The procedure for judicial review in Northern Ireland' yn Hadfield (gol), *Judicial Review: A Thematic Approach* (Gill and Macmillan, 1995), 370.

²⁵⁸ *McNern's application for judicial review* [2020] NIQB 57.

the scheme which the Executive Office or one Minister in it wishes to see occur, what is in reality being done is that the Executive Office is deliberately stymieing the implementation of the scheme in order to pressurise the Secretary of State for Northern Ireland to make a different scheme which will be substantially directly funded by Westminster and which will have very different entitlement rules. The actions of the Executive Office cannot be construed as a lawful decision to delay designation of a Department in order to promote the policy and objects of the legislation but rather an unlawful decision to refuse to designate a Department in an effort to have the lawful scheme promulgated in the 2020 Regulations replaced by a very different scheme. Under no circumstances can such stance be sanctioned or left unaddressed by the Court.

“Put in its starkest terms, the Executive Office seeks to persuade the Court that it is legitimate for the Executive Office to deliberately refuse to comply with a legal requirement set out in a legislative scheme promulgated by the Westminster Parliament in order to force changes to that legislative scheme. This is a truly shocking proposition. It demonstrates either wilful disregard for the rule of law or abject ignorance of what the rule of law means in a democratic society.”²⁵⁹

- 5.24. Gellir ceisio adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon hefyd i reoli cyfreithlondeb gweithredu gweinyddol, nid ei rinweddau, sy'n cael eu trin fel mater i'r awdurdod cyhoeddus cysylltiedig:

“In judicial review, the High Court is not a court of appeal. It does not hear and determine appeals on the merits against decisions of public authorities. Rather, the High Court exercises a supervisory jurisdiction. Stated succinctly, the function of the High Court is to ensure that public authorities observe all relevant legal rules, standards and requirements and act within the limits of their powers. In essence, the High Court conducts an audit of legality. Where, in judicial review proceedings, any material failing is demonstrated, the court is empowered to grant an appropriate remedy. In a very small minority of cases, the High Court can order the defaulting public authority to actively perform its legal duties. However, this occurs very rarely and is a reflection of the truism that, in judicial review litigation, the High Court is not the final decision maker. Rather, the power of final decision making remains with the public authority concerned.”²⁶⁰

“While developments in judicial review have resulted in new principles that clearly have increased the scope for judicial invigilation of decision-making processes and outcomes, judicial review remains wedded to a historical ‘review, not appeal distinction’ that permits the courts to assess only the legality of decisions and not their merits.”²⁶¹

²⁵⁹ *ibid*, [26]-[27].

²⁶⁰ *Re Board of Governors of Loreto Grammar School's Application* [2011] NIQB 36 (McCloskey J).

²⁶¹ Anthony, *Judicial Review in Northern Ireland*, ail argraffiad (Hart Publishing, 2014), para 1.03.

5.25. Mae'r seiliau dros adolygu hefyd yr un fath â'r rheini yng Nghymru a Lloegr:

“The grounds for judicial review and its function are little different in Northern Ireland from those in England and Wales. There is a shared embracing of Lord Diplock’s synthesis of the grounds for intervention.”²⁶²

5.26. O ran ymagwedd gyffredinol yr Uchel Lys at ei awdurdodaeth oruchwylio, roedd Cyngor Bar Gogledd Iwerddon yn ei gyflwyniad i'r Panel wedi tynnu sylw at achosion lle'r oedd y farnwriaeth wedi gwrthod ymyrryd gan ddangos “the way in which they very clearly respect the boundaries between the courts and the Executive”.²⁶³

5.27. Mewn apêl yn erbyn penderfyniad bod yr Adran Gyfiawnder wedi gweithredu'n anghyfreithlon drwy fethu â darparu cyllid digonol i Ombwdsmon Heddlu Gogledd Iwerddon i'w alluogi i gyflawni ei rwymedigaeth statudol i ymchwilio i gŵyn o fewn cyfnod rhesymol, roedd Gillen LJ wedi crynhoi'r “seemingly uncontroversial principles” canlynol o'r awdurdodau:²⁶⁴

“(a) Normally, the question whether the Government allocates sufficient resources to any particular area of state activity is not justiciable.

“(b) A decision as to what resources are to be made available often involves questions of policy, and certainly involves questions of discretion. It is almost invariably a complex area of specialized budgetary arrangements taking place in the context of a challenging economic environment and major cutbacks on public spending. There should be little scope or necessity for the Court to engage in microscopic examination of the respective merits of competing macroeconomic evaluations of a decision involving the allocation of (diminishing) resources. These are matters for policy makers rather than judges: for the executive rather than the judiciary.

“(c) The greater the policy content of a decision, and the more remote the subject matter of a decision from ordinary judicial experience, the more hesitant the Court must necessarily be in holding a decision to be irrational. Where decisions of a policy-laden nature are in issue, even greater caution than normal must be shown in applying the test, but the test is sufficiently flexible to cover all situations.

“(d) Provided the relevant government department has taken the impugned decision in good faith, rationally, compatibly with the express or implied statutory purpose(s), following a process of sufficient inquiry and in the absence of any other pleaded public law failing, such a decision will usually be unimpeachable.

²⁶² Maguire ‘The procedure for judicial review in Northern Ireland’ yn Hadfield (gol), *Judicial Review: A Thematic Approach* (Gill and Macmillan, 1995), 370. Ar y seiliau dros adolygu, gweler Anthony, *Judicial Review in Northern Ireland*, ail argraffiad (Hart Publishing, 2014), penodau 4-7; a Larkin a Scofield, *Judicial Review in Northern Ireland. A Practitioner’s Guide* (SLS Legal Publications (NI), 2007), pennod 2. Mewn cyferbyniad â'r Alban, mae'n ymddangos na themlwyd bod angen gwneud hyn yn glir.

²⁶³ EXT024, para 30.

²⁶⁴ *The Department of Justice v Bell (Patricia) and Police Ombudsman for Northern Ireland* [2017] NICA 69, [19].

“(e) However when issues are raised under Articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms as to the guarantee of a speedy hearing or of a hearing within a reasonable time, the Court may be required to assess the adequacy of resources, as well as the effectiveness of administration.

“(f) Nonetheless in general a court is ill-equipped to determine general questions as to the efficiency of administration, the sufficiency of staff levels and the adequacy of resources.

“(g) There is a constitutional right of access to justice and access to the courts.

“(h) Powers ought to be exercised to advance the objects and purposes of the relevant statute.”

Drwy gymhwyso'r egwyddorion hyn at yr apêl, dyfarnwyd bod penderfyniad yr adran yn “Wednesbury compliant and unimpeachable”.²⁶⁵

- 5.28. Fel yng Nghymru a Lloegr, gellir ceisio adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon i reoli'r arfer ar swyddogaethau cyhoeddus: ni ellir ei geisio i reoli'r arfer ar swyddogaethau preifat, yn cynnwys swyddogaethau preifat a arferir gan gyrrff cyhoeddus. Dywedir bod y prawf 'budd cyhoeddus' a ddefnyddir wrth dynnu ffiniau adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon yn un ehangach ei gyrhaeddiad na phroffion cyfatebol yng Nghymru a Lloegr.²⁶⁶
- 5.29. Mae'r weithdrefn adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon yn cynnwys dau gam: cam ceisio caniatâd, a gwrandawriad o'r sylwedd wedyn os rhoddir caniatâd.²⁶⁷
- 5.30. Rhaid ceisio caniatâd i wneud cais o fewn tri mis ar ôl y dyddiad pan gododd y seiliau dros y cais gyntaf, oni bai fod y llys yn credu bod rheswm da dros ymestyn y cyfnod. Dilëwyd y gofyniad am wneud cais yn brydlon yn Ionawr 2018; y casgliad oedd y byddai ei ddileu yn rhoi “a measure of certainty and clarity into a somewhat vague aspect of our law”.²⁶⁸ Mae Cyngor Bar Gogledd Iwerddon yn credu bod y terfyn amser o dri mis, ynghyd â'r ymgysylltu cynnar sy'n ofynnol o dan y Protocol Cyn Achos, yn helpu i sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng caniatáu amser i'r hawlydd gyflwyno hawliad a sicrhau gweinyddu effeithiol.²⁶⁹
- 5.31. Rhoddir caniatâd ar yr amod bod 'buddiant digonol' gan y ceisydd yn y mater y mae'r cais yn ymwneud ag ef.²⁷⁰ Dywedir mai anaml y bydd y gofyniad am

²⁶⁵ *ibid*, [44].

²⁶⁶ Anthony, *Judicial Review in Northern Ireland*, ail argraffiad (Hart Publishing, 2014), xii a phara 2.25.

²⁶⁷ Rheolir y weithdrefn gan DBGI 1978, a 18-25 a Gorchymyn 53 yn Rheolau Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon 1980. Hefyd mae Cyfarwyddyd Ymarfer ar Adolygu Barnwrol (03/2018), sy'n cynnwys Protocol Cyn Achos.

²⁶⁸ Adolygiad o Gyfiawnder Sifil a Theuluol yng Ngogledd Iwerddon, *Review Group's Report on Civil Justice* (Medi 2017), para 20.32.

²⁶⁹ EXT024, para 43.

²⁷⁰ DBGI 1978, a 18(4); Gorchymyn 53 rheol 3(5).

fuddiant digonol yn destun dadl, a bod y cam caniatáu yn ffordd i ddioli achosion sydd heb rinweddau.²⁷¹ Mae'r cyflwyniadau'n ei gwneud yn glir y byddai gwrthwynebiad cryf i unrhyw ymgais i gyfyngu buddiant digonol.²⁷²

- 5.32. Un agwedd 'flaengar' ar achosion adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon, sydd heb ddim yn cyfateb iddi yng Nghymru a Lloegr na'r Alban, yw'r pwyslais ar 'ddatrys cydsyniol' mewn achosion. Wrth roi caniatâd, mae'r barnwr yn gallu tynnu sylw'n benodol at wendidau ymddangosiadol yn achos y naill barti neu'r llall ac argymhell datrys cydsyniol; gan amlaf, ond nid yn ddieithriad, mae hyn yn golygu bod yr atebudd yn diddymu'r penderfyniad a wrthwynebir, gan ymgymryd i wneud penderfyniad newydd a thalu costau'r hawlydd.²⁷³

"In any case where the judge considers that the parties should explore consensual resolution, whether through a mediation/ADR mechanism or otherwise, this is expressly exhorted. This applies particularly, though not exclusively at the leave stage. The court in such cases will normally impose a moratorium on further cost incurring steps pending its further order and directions. The parties are required to operate within a court imposed timetable and to report at the appropriate time. Generally this works well in practice. In particular the three most recently designated presiding judges of the court have no experience of a case where consensual resolution has not been effected following judicial exhortation of this course.

"More generally, in the not too distant past it is correct that judicial review cases rarely settled. The reasons for this are not entirely clear. However it is beyond dispute that this is no longer the case. There has been a welcome change of culture, the drivers whereof include proactive judicial exhortation; saving legal costs; reducing the risk of adverse publicity; increased transparency on the part of public authorities; and the growing influence of judicial review in the matter of educating and guiding public authorities and correcting their errors, while simultaneously recognising that save in the very small category of cases in which an order of mandamus is made the function and duty of final decision making rests with the authority concerned. The final observation is that in those judicial review cases which prove susceptible to consensual resolution, the judicial experience is that this is normally achievable by the parties and their legal representatives without resort to an ADR/mediation process."²⁷⁴

- 5.33. Mae'r wybodaeth sydd ar gael am adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon yn gyfyngedig. Mae diffyg gwybodaeth, yn benodol, am y pwnc mewn ceisiadau ac felly a ydynt yn ymwneud â materion sydd wedi'u heithrio neu eu trosglwyddo. Nifer blynyddol cyfartalog y ceisiadau am ganiatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol dros y pum mlynedd diwethaf yw 307. Nifer blynyddol

²⁷¹ EXT066 (Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon), para 25.9.

²⁷² EXT024 (Cyngor Bar Gogledd Iwerddon), para 59; EXT064 (Pwyllgor ar Weinyddu Cyfiawnder), tudalen 15. Gweler hefyd Anthony, *Judicial Review in Northern Ireland*, ail argraffiad (Hart Publishing, 2014), ym mhara 3.67.

²⁷³ EXT066 (Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon), para 13. Am y cefndir, gweler yr Adolygiad o Gyfiawnder Sifil a Theuluol yng Ngogledd Iwerddon, *Review Group's Report on Civil Justice* (Medi 2017), paragraffau 20.41-20.48.

²⁷⁴ EXT066 (Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon), paragraffau 22-23. Disgrifiad Cyngor Bar Gogledd Iwerddon o ddatrys cydsyniol yw "helpful feature of judicial review proceedings in Northern Ireland in recent years": EXT024, para 42.

cyfartalog y ceisiadau lle rhoddwyd caniatâd i wneud cais dros yr un cyfnod yw 78.6, a'r gweddill un ai wedi'u tynnu'n ôl, eu gwrthod neu heb eu cofnodi (ar gyfartaledd, roedd 106 wedi'u tynnu'n ôl neu eu gwrthod). Nifer blynyddol cyfartalog y ceisiadau am adolygu barnwrol dros yr un cyfnod yw 83.4. Nifer y ceisiadau a ganiatawyd bob blwyddyn ar gyfartaledd dros yr un cyfnod yw 10.6, a'r gweddill un ai wedi'u tynnu'n ôl, eu gwrthod neu heb eu cofnodi (ar gyfartaledd, roedd 30.8 wedi'u tynnu'n ôl neu eu gwrthod). Felly mae nifer y ceisiadau 'llwyddiannus', o ran y nifer o adolygiadau barnwrol a ganiatawyd, yn fach iawn: tua 10 cais y flwyddyn (un yn y cyfnod rhwng Ionawr a Mehefin 2020).²⁷⁵

5.34. Mae Swyddfa Archwilio Gogledd Iwerddon yn edrych ar adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon. Bydd ei hadroddiad yn delio dim ond â'r adolygiadau barnwrol hynny sy'n ymwneud â 'materion dirprwyedig', h.y. materion a ddirprwywyd i'r adrannau sy'n rhan o Weithrediaeth Gogledd Iwerddon. Bydd yn cynnwys:

- cymhariaeth o'r trefniadau yng Ngogledd Iwerddon â'r rheini mewn awdurdodaethau eraill yn y Deyrnas Unedig ac yng Ngweriniaeth Iwerddon;
- ystadegau adolygu barnwrol, er enghraifft, y niferoedd dros y 10 mlynedd diwethaf, wedi'u dadansoddi yn ôl adran/corff cyhoeddus ac yn ôl y math o faterion sy'n cael eu herio, yr amser a gymerwyd a'r canlyniadau ar wahanol gamau yn y broses adolygu barnwrol;
- amcangyfrifon o gost adolygiadau barnwrol i unigolion ac adrannau/cyrff cyhoeddus (bydd hefyd am ganfod nifer yr achosion a gychwynwyd gan unigolion sydd â hawl i gael cymorth cyfreithiol);
- adolygiad o rai adolygiadau barnwrol penodol (astudiaethau achos) i ddangos yr effaith ar brosiectau/gweinyddiaeth gyhoeddus ac i dynnu sylw at y trefniadau sydd ar waith i hwyluso dysgu ar draws y sector cyhoeddus.

Disgwylir i'w hadroddiad gael ei gyhoeddi ym Mehefin 2021.²⁷⁶

Cymru

5.35. Am ei fod yn rhan o awdurdodaeth ehangach Cymru a Lloegr, nid yw adolygu barnwrol yng Nghymru yn wahanol i adolygu barnwrol yn Lloegr. Yn dilyn astudiaeth gynhwysfawr o weithrediad y system gyfiawnder yng Nghymru, mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi argymhell datganoli cyfiawnder i Gymru.²⁷⁷ Un o argymhellion y Comisiwn ar gyfer cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru oedd mai yng Nghymru y dylid cyhoeddi a gwrandao heriau i gyfreithlondeb penderfyniadau gan awdurdodau cyhoeddus Cymru.²⁷⁸ Gweithredwyd yr argymhelliad hwn drwy ddiwygio'r Rheolau Trefniadaeth Sifil.²⁷⁹

²⁷⁵ EXT066 (Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon), paragraffau 15-16; Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon, *Judicial Statistics 2019*.

²⁷⁶ <https://www.niauditoffice.gov.uk/publications/review-northern-ireland-judicial-review-process>

²⁷⁷ Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, *Cyfiawnder yng Nghymru dros Bobl Cymru* (Hydref 2019); am drafodaeth yn y ddwy ddeddfwrfa, gweler Dadleuon Tŷ'r Cyffredin 22 Ionawr 2020, colofnau 138WH-160WH, a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion 4 Chwefror 2020.

²⁷⁸ Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, *Cyfiawnder yng Nghymru dros Bobl Cymru* (Hydref 2019), para 6.27.

²⁷⁹ Y Rheolau Trefniadaeth Sifil (Diwygio Rhif 3) 2020, OS 2020/748.

Cyflwyniadau

- 5.36. Cawsom 19 o gyflwyniadau cysylltiedig â datganoli, yn cynnwys cyflwyniadau gan lywodraethau Cymru a'r Alban, y farnwriaeth, a dwy gangen y proffesiwn yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Cafwyd cyflwyniadau hefyd gan Cyfraith Gyhoeddus Cymru, Comisiwn Hawliau Dynol yr Alban, JUSTICE a sefydliadau anllywodraethol a chymdeithas sifil, yn ogystal â chyfreithwyr academiaidd ac unigolion eraill.
- 5.37. Mae'r cyflwyniadau cysylltiedig â datganoli yn tystio i bwysigrwydd adolygu barnwrol ym mhob un o'r gwledydd datganoledig – yng Ngogledd Iwerddon yn fwy nag unman yn niffyg sefydliadau datganoledig llawn weithredol am gyfnodau hir o bryd i'w gilydd yn ystod yr 20 mlynedd diwethaf. Amlygwyd pwysigrwydd tyngedfennol y llysoedd o ran diogelu'r hawliau ac amddiffyniadau a warantwyd gan Gytundeb Belfast (Dydd Gwener y Groglith) a Deddf Gogledd Iwerddon 1998 yn niffyg sefydliadau gwleidyddol gweithredol mewn cais am ganiatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol yn codi o'r methiant i weithredu argymhellion yr ymchwiliad i Gam-drin Sefydliadol Hanesyddol:²⁸⁰

“The indefinite moratorium afflicting the Executive and legislature of Northern Ireland featuring in the present case arises in other judicial review cases. One of the consequences of this moratorium is that members of the Northern Ireland population are driven to seek redress from the High Court in an attempt to address aspects of the void brought about by the absence of a Government and legislature. This, as in the large cohort of ‘legacy’ cases, in effect involves the High Court adjudicating in disputes in cases which would not otherwise arise and entails a significant diversion of judicial and administrative resources. While this does not involve Judges encroaching upon the impermissible territory of political and legislative decision making, it skews the constitutional arrangements whereby this country is governed. While the spotlight on the implementation of the Historical Institutional Abuse redress proposals should be firmly on the Northern Ireland Executive and Assembly it is, rather, on the courts.”²⁸¹

- 5.38. **Mae pob un o'r cyflwyniadau yn gwrthwynebu diwygio neu, ar y gorau, heb eu darbwyllo bod angen diwygio.** Cafwyd diwygiadau yn ddiweddar mewn adolygu barnwrol yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, yn dilyn adolygiadau cynhwysfawr o'u systemau cyfiawnder sifil: “The practice and procedure in judicial review in the jurisdiction of Northern Ireland are in good health. No persuasive case for change is apparent.”²⁸² Mae Llywodraeth yr Alban wedi'i bodloni bod cyfraith adolygu barnwrol, sydd wedi'i 'moderneiddio' yn ddiweddar, yn darparu “efficient, proportionate response to the litigation of

²⁸⁰ Rhai enghreifftiau eraill yw: *Re Hughes Application* [2018] NIQB 30 ac *R (Buick) v Department for Infrastructure* [2018] NICA 26. Ymysg y cyflwyniadau sy'n trafod pwysigrwydd rôl y system farnwrol y mae EXT024 (Cyngor Bar Gogledd Iwerddon) ac EXT064 (Pwyllgor ar Weinyddu Cyfiawnder).

²⁸¹ *JR80 v Secretary of State for Northern Ireland* [2018] NIQB 32, [13] (McCloskey J).

²⁸² EXT066 (Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon), para 26 (McCloskey J).

issues of public concern”.²⁸³ Dywedir bod y gofyniad am gael caniatâd yn gweithio'n foddhaol: “It sifts out petitions which have no real prospect of success.”²⁸⁴

5.39. Pwrpas tybiedig unrhyw ddiwygio fyddai cau allan neu gyfyngu fel arall ar adolygu barnwrol mewn perthynas â materion penodol; ynghyd â diwygiadau posibl i'r Ddeddf Hawliau Dynol, gallai hynny arwain at golli amddiffyniad barnwrol yn groes i ddymuniad ymatebwyr.

5.40. Mae'r canlyniadau tebygol i unrhyw gyfyngu ar adolygu barnwrol yn cael eu gweld yn arbennig o ddifrifol yng Ngogledd Iwerddon:

“Legislation curtailing judicial review would have a particularly detrimental effect on the public interest in Northern Ireland. Given the unique constitutional arrangements in this jurisdiction and the periodic political vacuums in power, the judicial review role of the courts in Northern Ireland has proved to be indispensable and any attempt to restrict its availability would be contrary to the public interest. During times of general political instability and uncertainty, aggrieved applicants have been able to resort to the judicial review court and resolve disputes in an ordered, constructive and constitutional manner.”²⁸⁵

5.41. Byddai llywodraethau Cymru a'r Alban yr un mor bryderus ynghylch cynigion i gyfyngu argaeledd adolygu barnwrol. O ran Llywodraeth yr Alban, byddai ganddi “significant concerns about any attempt or proposals designed to restrict the reach of judicial review, limit the rights of individuals in this area and the accessibility of judicial review, or interfere with the powers of the independent judiciary and the ability of the courts to hold government to account, particularly if they were to extend to Scotland.”²⁸⁶ Nid yw Llywodraeth Cymru wedi gweld unrhyw ddadl o blaid “any diminution in the availability and scope of judicial review and would have profound concerns about such diminution being applied to the actions of public authorities in Wales without the support of the democratic institutions of Wales”.²⁸⁷

5.42. Mae ymatebwyr yn bryderus hefyd y byddai ymyrraeth statudol yn gallu arwain at system ‘ddeuol’ neu ‘ddigyswllt’ lle byddai materion ‘ledled y DU’ a gedwir yn ôl neu a eithrir a materion ‘eraill’ yn cael eu trin yn wahanol.

5.43. Rhoddwyd pwyslais neilltuol eto ar y canlyniadau anffafriol posibl yng Ngogledd Iwerddon:

“Insofar as legislation were effective to limit the scope of judicial review in Northern Ireland over matters which are excepted or reserved (as decisions being made by the UK Government), this could give rise to a situation where different laws, practices and procedures could apply to different respondents in the same case, for example, in applications where both the Secretary of State and Stormont Ministers are respondents by virtue of their

²⁸³ GOV026, tudalen 3.

²⁸⁴ EXT067 (Barnwyr yn Llys y Sesiwn yn yr Alban), tudalen 2.

²⁸⁵ EXT024 (Cyngor Bar Gogledd Iwerddon), para 15.

²⁸⁶ GOV026, tudalen 2.

²⁸⁷ GOV028, tudalen 1.

respective powers and duties....This would result in the case against the Secretary of State having to be argued under the new UK judicial review law and procedure but against the Stormont Ministers under Northern Ireland judicial review law and procedure; a form of two-tier justice that would be difficult to justify and complex to operate in practice.”²⁸⁸

“In relation to Northern Ireland, reform of the grounds for review could have implications for the control of public authorities in that jurisdiction. Judicial review has played a fundamentally important role since the time of the Belfast/Good Friday Agreement, where public authorities – including Ministers of the Crown – have often been held to account by the courts. A narrowing of the grounds for review would be a matter of concern in Northern Ireland, notably if narrower grounds for review would apply to Ministers of the Crown. This could lead to bifurcation of the grounds for review as are applied to different authorities – something that would plainly be undesirable.”²⁸⁹

“The Review’s Terms of Reference refer to the ‘unintended consequences’ of any changes and we would again stress the potential difficulties with the operation of two different legal and procedural frameworks for judicial review across NI and the UK.”²⁹⁰

- 5.44. Mynegwyd pryderon tebyg mewn perthynas â’r Alban. Felly byddai Llywodraeth yr Alban yn gwrthwynebu unrhyw gynigion:

“which would lead towards the development of fragmented procedures within Scotland. There is a serious danger in that the creation of a twin-track arrangement for reserved and devolved matters depending on the subject matter of dispute, would give rise to incoherence in Scots Law, in the operation of the Scottish Courts and additionally in public understanding of how these processes operate. This would be undesirable and something which we would wish to avoid.”²⁹¹

- 5.45. Adleisiwyd ei barn gan Gymdeithas Cyfreithwyr yr Alban:

“[F]ragment[ing] the general approach of Scots law to judicial review...could involve the Court of Session applying different principles and procedures according to the subject matter of the case. It might even be unworkable. This fragmentation is therefore considered to be undesirable.”²⁹²

- 5.46. Gan nodi bod yr Alban yn dilyn llwybr gwahanol ar hawliau dynol i weddill y Deyrnas Unedig, roedd Comisiwn Hawliau Dynol yr Alban yn cwestiynu a fydd sefyllfa lle mae:

“two different sets of judicial review principles and procedures will emerge depending on whether a power is UK-wide or devolved. The impact of this

²⁸⁸ EXT024 (Cyngor Bar Gogledd Iwerddon), para 14.

²⁸⁹ EXT122 (JUSTICE), para 14.

²⁹⁰ EXT024, para 23; gweler hefyd baragraffau 33 a 38.

²⁹¹ GOV026, tudalen 2.

²⁹² EXT129, tudalen 3.

divergent approach could mean that a person's access to remedy would be reduced if a breach of their human rights occurred in a reserved area."²⁹³

5.47. Felly, hefyd, mewn perthynas â Chymru roedd pryder bod:

“real risk of developing reforms that would see the availability of judicial review diverge depending on whether the decisions challenged are those of Welsh Ministers or UK Ministers, even where the nature of those decisions are identical.”²⁹⁴

5.48. Rydym yn cytuno y byddai'n annymunol dros ben pe byddai ymyrraeth statudol yn arwain at system 'ddeuol' neu 'ddwy haen' o'r math a ddisgrifiwyd yn y cyflwyniadau a gawsom. Rhai o'r cwestiynau y byddai system o'r fath yn eu codi yw lle'r oedd y llinell i'w thynnu rhwng materion 'ledled y DU' a materion 'eraill', gan gofio nad ydynt yn bodoli'n hollol ar wahân i'w gilydd, ac a ellid cyfuno materion gwahanol, ac uno gwahanol atebyddion, mewn un achos. Rhaid osgoi creu system sy'n fwy cymhleth ac ansicr na'r system bresennol, sydd â'r holl fanteision o fod yn gyfarwydd ac yn gymharol rydd o elfennau technegol.

5.49. Mae rhai ymatebwyr yn cwestiynu a oes modd o dan y gyfraith i lywodraeth y DU ddeddfu i gau allan neu gyfyngu fel arall ar adolygu barnwrol mewn perthynas â materion a eithrir ac a gedwir yn ôl.²⁹⁵ Pa un a oes modd iddi wneud neu beidio, ni ddylid diystyru'r potensial i ymyrraeth statudol ddod yn destun anghytuno difrifol rhwng llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig. Roedd ymatebwyr yn pwysleisio pa mor bwysig oedd ymgynghori ynghylch unrhyw gynigion ar gyfer diwygio a allai godi, a byddem am danlinellu pwysigrwydd sylfaenol ymgynghori o'r fath, a ninnau'n ymwybodol mai dyfalu yr oedd ymatebwyr i raddau helaeth wrth ymateb i'n galwad am dystiolaeth, gan nad oedd yn nodi unrhyw gynigion penodol ar gyfer diwygio.

Casgliadau

5.50. I grynhoi, rydym wedi dod i'r casgliadau canlynol:

- **Mae adolygu barnwrol yn fater datganoledig yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, am nad yw wedi'i gadw'n ôl neu ei eithrio, ond nid yng Nghymru sydd heb ei hawdurdodaeth ei hun.**
- **Mae nodweddion sylweddol tebyg mewn adolygu barnwrol yn nhair awdurdodaeth y Deyrnas Unedig. Os oes gwahaniaethau, mae'r rhain i'w cael yn fwy mewn agweddau barnwrol at rôl y llysoedd wrth reoli llywodraeth nag yng nghyfraith sylwedd.**
- **Mae'r cyflwyniadau sy'n gysylltiedig â datganoli yn tystio i bwysigrwydd adolygu barnwrol yn y tair gwlad ddatganoledig,**

²⁹³ EXT174, tudalen 2.

²⁹⁴ EXT022 (Ysgol y Gyfraith Bangor), para 93. Gweler hefyd EXT164 (Cyfraith Gyhoeddus Cymru), paragraffau 19-25.

²⁹⁵ EXT024 (Cyngor Bar Gogledd Iwerddon), paragraffau 11-15; EXT129 (Cymdeithas Cyfreithwyr yr Alban), tudalen 3; EXT122 (JUSTICE), para 13.

yn bennaf oll yng Ngogledd Iwerddon sydd wedi bod heb sefydliadau datganoledig llawn weithredol am gyfnodau hir o bryd i'w gilydd yn ystod yr 20 mlynedd diwethaf.

- Mae pob un o'r cyflwyniadau yn gwrthwynebu diwygio neu, ar y gorau, heb eu darbwylo bod angen diwygio. Gwnaed diwygiadau i adolygu barnwrol yn ddiweddar yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, yn dilyn adolygiadau cynhwysfawr o'u systemau cyfiawnder sifil, y dywedir eu bod yn gweithio'n dda.
- Mae'r cyflwyniadau yn rhagdybio mai pwrpas 'diwygio' fyddai cyfyngu adolygu barnwrol, a fyddai'n cael ei wrthwynebu gan ymatebwyr.
- Mae ymatebwyr ym mhob un o'r tair gwlad ddatganoledig yn pryderu hefyd y byddai ymyrraeth statudol yn gallu arwain at system 'ddeuol' neu 'ddwy haen' lle mae materion a eithrir neu a gedwir yn ôl 'ledled y DU' a materion 'eraill' yn cael eu trin yn wahanol. Rydym yn cytuno y byddai'n annymunol iawn pe byddai ymyrryd yn arwain at system 'ddeuol' neu 'ddwy haen' o'r math a ddisgrifiwyd yn y cyflwyniadau a gawsom.
- Mae rhai ymatebwyr yn cwestiynu a oes modd o dan y gyfraith i lywodraeth y DU ddeddfu i gau allan neu gyfyngu fel arall ar adolygu barnwrol mewn perthynas â materion a gedwir yn ôl neu a eithrir (ledled y DU). Pa un a oes modd iddi wneud neu beidio, ni ddylid diystyru'r potensial i ymyrraeth statudol ddod yn destun anghytuno difrifol rhwng llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig.
- Roedd ymatebwyr yn pwysleisio pa mor bwysig oedd ymgynghori ynghylch unrhyw gynigion ar gyfer diwygio a allai godi, a byddem am danlinellu pwysigrwydd sylfaenol ymgynghori o'r fath, a ninnau'n ymwybodol mai dyfalu yr oedd ymatebwyr i raddau helaeth wrth ymateb i'n galwad am dystiolaeth.
- Mater i sefydliadau llywodraeth ddatganoledig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon fyddai penderfynu ynghylch mabwysiadu unrhyw newidiadau gweithdrefnol y gellid eu cyflwyno yng Nghymru a Lloegr wrth weithredu neu wrth ddilyn ein hargymhellion.
- Mae datganoli wedi cael ei alw'n 'labordy polisi'.²⁹⁶ Felly, mae'n bosibl y bydd diddordeb yn y pwyslais a roddwyd yn ddiweddar ar 'ddatrys cydsyniol' mewn achosion adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon.

²⁹⁶ Paun, Rutter a Nicholl, *Devolution as a Policy Laboratory. Evidence Sharing and Learning Between the UK's Four Governments* (Alliance for Useful Evidence, Hydref 2016).

CASGLIADAU

1. Roedd y Panel yn gorfod cynnal yr adolygiad hwn yng nghanol pandemig. Oherwydd maint y dasg a'r amser cyfyngedig a oedd ar gael, nid oedd modd i'r adroddiad hwn gynnig dadansoddiad llawn o adolygu barnwrol (os oedd hynny'n ddichonol). Ni chawsom 10 mlynedd i gwblhau ein tasg ychwaith, fel y cafodd Pwyllgor JUSTICE/Coleg yr Holl Eneidiau. Nid yw'r adroddiad hwn yn Bapur Gwyn nac yn Bapur Gwyrdd. Nid yw'n debyg ychwaith i adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith.
2. Er hynny, mae ein hadroddiad wedi'i fwriadu i adlewyrchu *rhai* o'r pryderon presennol ynghylch adolygu barnwrol, sydd wedi'u hadlewyrchu yn y cylch gorchwyl ac yn yr ymateb i'n galwad am dystiolaeth. Rydym hefyd wedi ceisio darparu opsiynau i'r llywodraeth ar gyfer newid, ynghyd â'n barn am yr opsiynau hynny. Hoffem bwysleisio mai dim ond ar ôl eu hystyried yn ofalus dros ben y dylai *unrhyw* newidiadau gael eu gwneud, oherwydd y rhan bwysig y mae adolygu barnwrol yn ei chwarae yn ein trefniadau cyfansoddiadol ac, yn benodol, wrth gynnal rheolaeth y gyfraith.
3. Cawsom gymorth sylweddol yn ein tasg drwy nifer ac ansawdd y cyflwyniadau a gawsom mewn ymateb i'r alwad am dystiolaeth. Mae nifer o'r cyflwyniadau wedi'u cyhoeddi ar wahanol wefannau. Rydym yn croesawu'r drafodaeth a ysgogwyd gan yr adolygiad nid yn unig yn y cyflwyniadau hynny ond mewn nifer mawr o weminarau a chynadleddau rhithwir a gynhaliwyd ers datgan bod yr adolygiad i'w gynnal. Cawsom swm mawr o ddeunydd i'n helpu yn ein gwaith.
4. Hoffai'r Panel ddiolch hefyd i'n Hysgrifenyddiaeth am yr holl gymorth a gawsom ganddynt. Roedd yr angen i gynnal yr holl gyfathrebu o bell wedi bod yn her fawr ychwanegol iddyn nhw ac, yn wir, i ninnau, wrth ymgymryd â'r gwaith. Hoffem dalu teyrnged iddynt yn benodol am eu hymdrechion yn coladu ystadegau a data am adolygu barnwrol. Roedd y dadansoddi hefyd yn deillio o rai o'r cyflwyniadau a gawsom. Mae'r Panel yn credu mai hon yw'r astudiaeth fwyaf cyflawn sydd ar gael hyd yn hyn.
5. Rydym yn cydnabod bod rhai materion pwysig heb eu hystyried yn ein hadroddiad:
 - (a) Roedd y Ddeddf Hawliau Dynol y tu allan i'n cylch gwaith. Rydym yn tynnu sylw yn ein hadroddiad at arwyddocâd y ffaith nad yw wedi'i chynnwys. Ers i ni ddechrau ein hadolygiad, mae'r llywodraeth wedi cyhoeddi lansio adolygiad annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol i'w gadeirio gan Syr Peter Gross. Bydd yr adolygiad yn ystyried, ymysg pethau eraill: 'Effaith y Ddeddf Hawliau Dynol ar y berthynas rhwng y farnwriaeth, y weithrediaeth a'r Senedd, ac a yw llysoedd domestig yn cael eu tynnu ormod i feysydd polisi.' Mae'n amlwg bod rhywfaint o orgyffwrdd rhwng yr adolygiad hwnnw a'n hadolygiad ni.
 - (b) O ran nifer yr achosion, ers cryn amser mae mwy o adolygiadau barnwrol ym maes mewnfudo nag yn yr un maes arall. Mae'r gyfraith yn y maes hwn yn cael ei gweld yn gyffredinol yn un lle mae diffyg eglurder. Mae'r Rheolau Mewnfudo wedi bod yn destun adroddiad

gan Gomisiwn y Gyfraith yn ddiweddar.¹ Rydym yn deall bod llawer o waith yn cael ei wneud mewn llywodraeth ar y gyfraith sy'n ymwneud â mewnfudo. Yn yr amser a oedd ar gael, nid oeddem yn credu y gallem ychwanegu dim o fudd, heblaw am un eithriad pwysig – sef mewn perthynas ag achosion a elwir yn adolygiadau barnwrol *Cart* (gweler Pennod 3).

6. Nid oedd y Panel yn credu ei bod yn fuddiol i ni gofnodi ein barn am y nifer cymharol brin o achosion adolygu barnwrol sydd wedi denu sylw neilltuol. Ni fyddem wedi dod i farn gytûn. Mae'r ffaith bod gwahaniaeth barn ynghylch achosion 'anodd' yn wir am feysydd cyfreithiol eraill ac anaml y bydd hyn yn gyfiawnhad ar ei ben ei hun dros ddiwygio sylfaenol. Rydym yn pwysleisio, fel y dywedwn yng nghorff yr adroddiad, fod mwyafrif helaeth yr achosion yn galw am gymhwyso egwyddorion sefydledig adolygu barnwrol mewn ffordd syml.
7. Er hynny, mae'r Panel yn ymwybodol iawn bod achlysuron wedi bod lle y gellid tybio bod y llysoedd wedi mynd 'yn bellach na dull goruchwyliol', a defnyddio geiriau'r Athro Varuhas, ac wedi arfer 'safonau craffu sy'n mynd yn bellach na'r hyn sy'n ddilys mewn awdurdodaeth goruchwylio'. Mae'r ffaith bod y llysoedd wedi gallu gwneud hyn yn ganlyniad i sefyllfa lle mae'r Senedd, i raddau helaeth, wedi gadael i'r barnwyr ddiffinio terfynau adolygu barnwrol gan mwyaf. Gellir ystyried bod Rhan IV o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Llysoedd 2015 yn eithriad yn hyn o beth, ond nid oedd ond yn ymyriad deddfwriaethol bach ac, mewn ymateb i'n galwad am dystiolaeth, nid oedd consensws ynghylch ei effaith.
8. Felly, pa opsiynau sydd ar gael i'r llywodraeth?
 - (a) Mae codeiddio cyffredinol yn opsiwn sydd ar gael ond mae'r manteision o wneud hyn yn llai o lawer na'r anfanteision (Pennod 1).
 - (b) Gallai'r Senedd ddeddfu i wrthdroi penderfyniadau penodol gan lysoedd os oedd dadl gryf o blaid gwneud hynny (Penodau 2 a 3).
 - (c) Gallai'r Senedd ddeddfu'n fwy cyffredinol i bennu mewn statud beth sy'n draddodadwy a/neu yr amgylchiadau lle dylai'r llysoedd oedi neu ymatal. Nid ydym yn argymhell y dull hwn o weithredu (Penodau 1 a 2).
 - (d) Gallai'r Senedd ddeddfu i bennu'r seiliau dros adolygu barnwrol. Nid ydym yn argymhell y dull hwn o weithredu (Penodau 1 a 2).
 - (e) Ni fyddai'r Senedd yn gallu cau allan adolygu barnwrol yn gyffredinol. Byddai hyn yn groes i reolaeth y gyfraith.
 - (f) Gallai'r Senedd ddisodli neu gyfyngu awdurdodaeth y llysoedd mewn amgylchiadau penodol os oes cyfiawnhad digonol dros wneud hynny. Byddai'n rhaid iddi wynebu 'gelyniaeth' gan y llysoedd, craffu manwl yn y Senedd a dadleuon ynghylch rheolaeth y gyfraith (Pennod 2).

¹ Comisiwn y Gyfraith, *Simplification of the Immigration Rules: Report* (Law Com No 388, 2019).

- (g) Dylai'r Senedd ymyrryd i ddiddymu dyfarniad Cart (Pennod 3).
 - (h) Dylai'r Senedd ddarparu (neu dylai'r barnwyr ddatblygu) rhwymedi atal i wneud gorchmynion diddymu yn llai anhylaw (Pennod 3).
 - (i) Byddai'n anodd iawn i'r Senedd wella'r gyfraith ar weithdrefn drwy ddeddfu. Er y byddai hawl gan y Senedd, wrth gwrs, i newid y gyfraith ar fuddiant digonol, nid ydym yn argymhell iddi wneud hynny; ac nid ydym o blaid unrhyw dynhau ar y terfynau amser presennol ar ddod â hawliadau am adolygu barnwrol (Pennod 4).
 - (j) Er hynny, credwn ei bod yn ddigon posibl y byddai'n fuddiol diddymu'r gofyniad am brydlondeb yn y rheol bresennol (gydag eithriadau) sef bod hawliadau am adolygu barnwrol i'w dwyn o fewn tri mis, ond bod rhaid gwneud hynny'n brydlon hefyd (Pennod 4).
 - (k) Gellir ceisio rhagor o welliannau i'r gyfraith ar weithdrefn drwy ddulliau heblaw deddfu. Dylid annog y llysoedd i roi mwy o sylw i fater buddiant digonol mewn ceisiadau sy'n dod o'u blaen. Dylid datblygu a rhoi cyhoeddusrwydd i feini prawf ar gyfer penderfynu pryd y gwnaiff y llysoedd wrando ar ymyrrwr mewn hawliad am adolygu barnwrol; a dylai'r llywodraeth ailedrych ar y canllawiau y mae'n eu dilyn ar hyn o bryd wrth benderfynu sut i gyflawni ei dyletswydd gonestrwydd at y llys sy'n gwrandao hawliad am adolygiad barnwrol yn ei herbyn (Pennod 4).
9. Mae goblygiadau dichonol pwysig i Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon os ceir unrhyw ddeddfu. Rydym yn trafod y goblygiadau dichonol ym Mhennod 5.

Rhai sylwadau wrth gloi

- 10. Mae'r Panel yn credu y dylai annibyniaeth ein barnwriaeth a'r enw da sydd ganddi ar lefel ryngwladol fod yn achos i'r llywodraeth feddwl yn hir ac yn galed cyn ceisio cyfyngu ei phwerau.
- 11. Mae'n anochel y bydd y berthynas rhwng y farnwriaeth, y weithrediaeth a'r Senedd yn arwain at densiynau o bryd i'w gilydd. Mae penderfyniadau diweddar yn cynnig enghraifft glir o hyn. Ar un olwg, mae elfen o wrthdaro yn dangos bod y rhwystrau a gwrthbwysau yn ein cyfansoddiad yn gweithio'n dda.
- 12. Er hynny, mae'n sicr bod hawl gan y llywodraeth i ddeddfu mewn perthynas ag adolygu barnwrol, ac mae'n ddigon posibl y bydd cyfiawnhad dros wneud hynny mewn rhai amgylchiadau. Nid oedd yr un o'r barnwyr a ddarparodd gyflwyniadau i ni wedi cwestiynu hyn. Er y gellid dweud bod elfen o ddiwygio confensiynol ar y gyfraith yn perthyn i rai o'n cynigion, bydd unrhyw benderfyniad i ddeddfu'n fwy cyffredinol yn un gwleidyddol yn y bôn.
- 13. Un thema yr hoffem ei gweld yn codi o'n hadolygiad yw bod angen parhaus am barch ar ran barnwyr tuag at y Senedd. Hwylusir hyn os oes tystiolaeth o graffu gwirioneddol gan y Senedd. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn croesawu'r ffaith bod Bil Deddf Seneddau Tymor Penodol 2011 (Diddymu)

2021 i fod yn destun craffu cyn deddfu gan Gyd-bwyllgor hollbleidiol o ddau Dŷ'r Senedd.

14. Rydym hefyd yn nodi'r sylwadau diweddar gan yr Arglwydd Brif Ustus yn achos Dolan wrth drafod y weithdrefn penderfyniad cadarnhaol. Meddai: "It does go to the weight which courts should give to the judgment of the executive, because it has received the approval of Parliament." Rydym yn cydnabod, er hynny, fod y defnydd gormodol o filiau fframwaith, sy'n gadael llawer ar gyfer rheoleiddio, yn llawer llai calonogol.
15. Dylai parch gael ei seilio ar gyd-ddealltwriaeth o gymhwysedd sefydliadol. Ein barn ni yw y gall y llywodraeth a'r Senedd fod yn ffyddiog y bydd y llysoedd yn parchu ffiniau sefydliadol wrth arfer eu pwerau cynhenid i adolygu cyfreithlondeb gweithredoedd llywodraeth. Dylai gwleidyddion roi parch i'r farnwriaeth, yn eu tro, gan fod y parch hwnnw'n sicr yn ddyledus iddi pan fydd yn arfer y pwerau hyn.

ATODIAD A: NATUR ADOLYGU BARNWROL

- A1. Mae'r hyn sy'n dilyn yn cynnwys dyfyniadau wedi'u golygu o *The judge over your shoulder – a guide to good decision making* (5ed argraffiad, 2018) (JOYS).² Cynulleidfa arfaethedig JOYS yw "junior administrators whose task is to make decisions affecting members of the public, or to prepare the material to enable others to make such decisions in departments whose ministers answer to the Parliament at Westminster"³ a'i fwriad yw eu helpu i gael "a good understanding of the legal environment in which decisions in central government are made and an ability to assess the impact of legal risk on their work."⁴
- A2. Mae'r canllaw hwn yn ymwneud yn bennaf â'r hyn sy'n digwydd mewn 'achos adolygu barnwrol nodweddiadol yng Nghymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon'.⁵ Trafodir y sefyllfa yn yr Alban mewn adran ar wahân lle dywedir "The grounds on which judicial review may be sought are substantially the same as those described for the rest of the UK"⁶ ond "the scope of judicial review in Scotland is different because it does not depend on any distinction between public and private law."⁷ Er 2015, mae newidiadau wedi'u gwneud yn y weithdrefn adolygu barnwrol yn yr Alban "with the effect that it is more in line with the rest of the UK".⁸

Beth yw adolygu barnwrol?

- A3. Adolygu barnwrol yw'r weithdrefn gyfreithiol y gellir ei defnyddio i herio'r penderfyniadau gan gorff cyhoeddus. Bydd y Llysoedd yn 'adolygu' y penderfyniad a herir ac yn penderfynu a oes lle i ddadlau bod y penderfyniad yn ddiffygiol o dan y gyfraith.⁹
- A4. Mae adolygu barnwrol yn rhwymedi disgresiynol y troir ato olaf – rhaid rhoi cynnig ar bob opsiwn arall ar gyfer apelio yn gyntaf. Mae hyn yn cynnwys unrhyw hawliau apelio neu adolygu statudol; anfon ac ymateb i 'lythyr cyn hawliad' (h.y. cyn gwneud hawliad am adolygu barnwrol); a'r posibilrwydd o gyfryngu (neu ddull arall amgen o ddatrys anghydfod).¹⁰
- A5. Nid yw adolygu barnwrol yn ymwneud â rhinweddau'r penderfyniad ond a oedd wedi'i wneud yn gyfreithlon neu beidio.¹¹

² Ar gael ar-lein yn:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746170/JOYS-OCT-2018.pdf

³ JOYS, Rhagymadrodd.

⁴ JOYS, Rhagair.

⁵ JOYS, 60.

⁶ JOYS, 90.

⁷ *ibid.*

⁸ *ibid.*

⁹ JOYS, 8.

¹⁰ JOYS, 19.

¹¹ *ibid.*

Beth ellir ei herio drwy adolygu barnwrol?

A6. Mae adolygu barnwrol yn gallu herio:

- penderfyniadau uniongyrchol sy'n effeithio ar berson neu grŵp penodol, e.e. penderfyniad i gadw unigolyn mewn canolfan gadw i fewnfudwyr; neu benderfyniad i ddiwygio cyllid cymorth cyfreithiol;
- darpariaethau statudol;
- is-ddeddfwriaeth;
- polisiau;
- arfer disgrisiwn;
- adroddiadau ac argymhellion;
- cyngor neu ganllawiau;
- gweithdrefnau a ddilynir wrth wneud penderfyniadau, e.e. her ynghylch a oedd proses ymgynghori yn ddigonol;
- diffyg gweithredu, e.e. herio methiant i gyhoeddi canllawiau; ac
- oedi, e.e. her ynghylch oedi wrth wneud penderfyniad am gais gan unigolyn am ganiatâd i aros yn y DU.¹²

Pwy sy'n gallu gwneud cais am adolygu barnwrol?

A7. Dim ond person sydd â 'buddiant digonol' sydd â'r hawl i wneud cais am adolygiad barnwrol.

- Nid oes hawl gan berson i herio penderfyniad nad yw'n effeithio arno'n bersonol, dim ond am ei fod yn anghytuno ag ef.
- Mae 'person' yn cynnwys personau cyfreithiol, fel grwpiau neu sefydliadau sy'n gwarchod neu'n ymgyrchu dros fudd cyhoeddus penodol, e.e. undeb llafur.
- Gellir uno 'parti cysylltiedig' â hawliad am adolygu barnwrol – h.y. nid yw'r parti hwn yn hawlydd nac yn ddiffynnydd ond bydd canlyniad yr adolygiad barnwrol yn effeithio arno'n uniongyrchol.
- Mae 'ymyrrwr' yn drydydd parti sydd â buddiant yn y canlyniad i hawliad am adolygu barnwrol ond na fydd yn profi effaith uniongyrchol o ganlyniad yr hawliad. Bydd yr ymyrrwr yn gwneud cais i'r Llys am ganiatâd i fod â rhan yn yr hawliad, er mwyn cyflwyno gwybodaeth arbenigol, e.e. bydd elusen neu sefydliad anllywodraethol yn gwneud cais i fod yn ymyrrwr er mwyn darparu gwybodaeth yn ei faes arbenigol.
- Yn ôl natur y penderfyniad y mae dadl yn ei gylch, gwneir hawliadau am adolygu barnwrol yn yr Uchel Lys (e.e. y Llys Cynllunio neu'r Llys Gweinyddol) neu yn yr Uwch Dribiwnlys (ar gyfer mwyafrif yr hawliadau am adolygu barnwrol sy'n ymwneud â mewnfudo).¹³

¹² JOYS, 9.

¹³ JOYS, 19.

Ar ba seiliau?

A8. Mae cyfraith weinyddol wedi datblygu cyfres o brofion i fesur cyfreithlondeb yr arfer ar bwerau cyfraith gyhoeddus:

- Cyfreithlondeb – gweithredu o fewn cwmpas unrhyw bwerau ac i ddiben priodol. Er mwyn gweithredu'n gyfreithlon, rhaid i'r adran fod â'r pŵer cyfreithiol i wneud beth mae'n bwriadu ei wneud. Os nad oes ganddi, bydd yn gweithredu ultra vires, neu y tu hwnt i'w galluoedd. Bydd yn gweithredu'n anghyfreithlon. Lle mae pŵer ganddi, bydd i'w gael fel arfer mewn deddfwriaeth sylfaenol (Deddf Seneddol) neu mewn is-ddeddfwriaeth (offeryn statudol, etc.).
- Tegwch gweithdrefnol – e.e. i roi cyfle i'r unigolyn gael ei glywed.
- Rhesymoldeb neu resymegedd – dilyn proses rhesymu briodol ac felly dod i gasgliad rhesymol.
- Cysondeb â hawliau o dan y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.¹⁴

A9. Felly, rhaid i benderfynwr weithredu:

- yn gyfreithlon: h.y. o fewn terfynau'r pŵer a roddwyd drwy statud;
- yn deg: h.y. rhaid gallu dangos bod y penderfynwr yn defnyddio gweithdrefn benderfynu deg a rhaid i'r penderfynwr fod yn rhydd o duedd ymddangosiadol;
- yn rhesymol: h.y. ni fydd penderfyniad yn gyfreithiol ddilys os yw'n amlwg yn afresymol. Gallai penderfyniad fod yn afresymol am na fyddai'r un penderfynwr wedi'i wneud ar sail resymegol neu am fod y penderfynwr wedi ystyried ffactorau amherthnasol neu wedi dibynnu ar wybodaeth anghywir;
- heb dorri hawliau dynol: h.y. rhaid i'r penderfyniad gydymffurfio â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a Deddf Hawliau Dynol 1998;
- heb wahaniaethu: h.y. rhaid i'r penderfyniad beidio â gwahaniaethu yn erbyn person neu gategori o bersonau sydd wedi'u nodi yn Neddf Cydraddoldeb 2010.¹⁵

A oes mathau o benderfyniad sy'n rhydd rhag eu herio drwy adolygu barnwrol?

A10. Mae categori cyfyngedig o benderfyniadau y bydd y Llys yn amharod i'w hadolygu am fod y Llys yn derbyn bod y penderfynwr yn fwy cymwys na'r Llys i wneud penderfyniad oherwydd gwybodaeth arbenigol neu am fod angen arfer crebwyll gwleidyddol, e.e.

- ym maes materion tramor, wrth ystyried sut i negodi â llywodraethau tramor;
- trefnu blaenoriaethau ariannol, wrth benderfynu gwario arian cyhoeddus mewn un ffordd yn hytrach na ffordd arall;

¹⁴ JOYS, 35.

¹⁵ JOYS, 18–19.

- asesu anghenion diogelwch gwladol a threfn gyhoeddus; neu
- bennu polisi ar fewnfudo ac allgludo.¹⁶

A11. Ni ellir adolygu Deddfau Seneddol (a thrwy estyniad benderfyniadau gan weinidogion o ran beth i'w gynnig i'r Senedd ar ffurf deddfwriaeth) heblaw mewn perthynas â chydymffurfio â Deddf Hawliau Dynol 1998 a'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.¹⁷

Pa rwymedïau y gellir eu cael drwy wneud cais am adolygiad barnwrol?

A11. Mae holl rwymedïau'r Llys yn rhai disgresiynol, felly nid oes hawl absoliwt gan yr hawlydd i gael rhwymedi.¹⁸

A12. Yn dilyn adolygiad barnwrol llwyddiannus, gall y Llys wneud:

- gorchymyn diddymu, sy'n dirymu neu'n canslo penderfyniad anghyfreithlon (neu is-ddeddfwriaeth). (Dyma'r rhwymedi y bydd y Llys yn ei orchymyn amlaf);
- gorchymyn gwahardd, sy'n gwahardd yr awdurdod cyhoeddus rhag cyflawni gweithred y tybir ei bod yn anghyfreithlon;
- gorchymyn gorfodi, sy'n gofyn i'r awdurdod cyhoeddus gyflawni gweithred benodol;
- datganiad sy'n datgan beth yw'r gyfraith, e.e. bod penderfyniad penodol yn anghyfreithlon;
- dyfarnu iawndal (mewn amgylchiadau cyfyngedig), sef modd i'r Llys roi digollediad ariannol. Ni ellir dyfarnu iawndal yn unig – rhaid iddo gael ei hawlio a'i ddyfarnu ochr yn ochr â rhwymedi arall. O dan Ddeddf Hawliau Dynol 1998, mae iawndal ar gael yn benodol am dorri hawl (ddynol) o dan y Confensiwn;
- Datganiad Anghymarusrwydd: mae'r Uchel Lys (neu lys uwch) yn gallu rhoi'r Datganiad hwn, sy'n cadarnhau bod deddfwriaeth sylfaenol yn anghyson â hawl (ddynol) o dan y Confensiwn. Mae Datganiadau o'r fath yn brin.¹⁹

A13. Y rhwymedïau sydd ar gael i'r Llys yng Nghymru a Lloegr sydd wedi'u hamlinellu uchod. Mae'r un pwerau yn fras ar gael i'r Llys yn yr Alban (er bod y termau'n wahanol), yn cynnwys gwaharddeb (a elwir yn "interdict" neu'n "interim order").²⁰

¹⁶ JOYS, 17–18.

¹⁷ JOYS, 18.

¹⁸ JOYS, 23.

¹⁹ JOYS, 23–24.

²⁰ JOYS, 91.

O fewn pa gyfnod y mae'n rhaid gwneud cais am adolygu barnwrol?

- A14. Yn gyffredinol, rhaid i gais am adolygu barnwrol yng Nghymru a Lloegr gael ei wneud yn brydlon ac, ym mhob achos, o fewn tri mis ar ôl y penderfyniad sy'n cael ei herio.²¹
- A15. Fodd bynnag, rhaid i'r ffurflen hawlio am rai adolygiadau barnwrol cynllunio gael ei chofnodi o fewn 6 wythnos a rhaid i'r ffurflen hawlio am rai adolygiadau barnwrol caffael gael ei chofnodi o fewn 30 diwrnod.²²
- A16. Mae pŵer gan y Llys i ymestyn y cyfnod ar gyfer cofnodi hawliad ond mae'n gofyn am ddangos 'rheswm da' dros wneud hynny. Bydd y Llys yn hael wrth arfer y pŵer i ymestyn cyfnodau, yn enwedig lle mae'n ymddangos bod dadl gryf ar sail y rhinweddau a lle na wneir niwed i unrhyw berson arall.²³

²¹ JOYS, 19.

²² JOYS, 67 n14.

²³ JOYS, 67.

ATODIAD B: METHODOLEG YR ALWAD AM DYSTIOLAETH

- B1. Sefydlwyd yr Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol yn dilyn ymrwymiad maniffesto y llywodraeth i sicrhau bod adolygu barnwrol ar gael i ddiogelu hawliau'r unigolyn yn erbyn gwladwriaeth ormesol, gan sicrhau yr un pryd nad yw'n cael ei gamddefnyddio i wleidyddiaeth drwy ddulliau eraill neu greu oedi diangen.²⁴ Ar sail yr ymrwymiad hwn, gwnaeth y llywodraeth gyhoeddiad am greu'r Adolygiad Annibynnol o Gyfraith Weinyddol (AAGW). Ar 31 Gorffennaf 2020, gwnaeth yr Arglwydd Ganghellor gyhoeddiad am benodi Panel yr AAGW (y Panel) i gynnal yr adolygiad, ochr yn ochr ag ysgrifenyddiaeth wedi'i staffio gan swyddogion y Weinyddiaeth Gyfiawnder.
- B2. Gyda'r dasg o ystyried a yw'r cydbwysedd priodol yn cael ei sicrhau rhwng hawliau dinasyddion i herio penderfyniadau'r weithrediaeth a'r angen am lywodraeth effeithiol ac effeithlon, cynhaliodd y Panel adolygiad pum mis o hyd o'r gyfraith ar adolygu barnwrol gan ganolbwyntio ar y pedwar cwestiwn yn ei gyloch gorchwyl:
- A ddylai'r parodrwydd i ystyried penderfyniadau cyfraith gyhoeddus drwy adolygu barnwrol gan y llysoedd a sail anghyfreithlondeb o dan gyfraith gyhoeddus gael eu codeiddio mewn statud.
 - A oes angen egluro egwyddor gyfreithiol anhraddodadwyedd ac, os oes, beth yw'r pynciau/meysydd lle byddai'r llywodraeth yn gallu ystyried y cwestiwn o draddodadwyedd/anhraddodadwyedd wrth arfer pŵer a/neu swyddogaethau cyfraith gyhoeddus.
 - Lle y dylai'r arfer ar bŵer cyfraith gyhoeddus fod yn draddodadwy: (a) ar ba seiliau y dylai'r llysoedd allu dyfarnu bod penderfyniad yn anghyfreithlon; (b) a ddylai'r seiliau hynny ddibynnu ar natur a phwnc y pŵer; ac (c) y rhwymedïau sydd ar gael mewn perthynas â'r gwahanol seiliau dros ddatgan bod penderfyniad yn anghyfreithlon.
 - A oes angen diwygiadau gweithdrefnol i adolygu barnwrol, yn gyffredinol, i 'symleiddio'r broses', ac, yn benodol: (a) ar y baich a'r effaith o ddatgelu mewn perthynas yn benodol â 'phenderfyniadau polisi' mewn llywodraeth; (b) mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd, yn enwedig o ran ei heffaith ar lywodraeth; (c) ar ddiwygiadau posibl i'r gyfraith ar y gofyniad am fuddiant digonol; (d) ar derfynau amser ar gyfer gwneud hawliad, (e) ar yr egwyddorion a ddilynir wrth roi ymwarded mewn hawliadau am adolygu barnwrol, (f) ar hawliau apelio, yn cynnwys ar fater caniatâd i ddod ag achos adolygu barnwrol; ac (g) ar gostau ac ymyrwyr.
- B3. Yn ystod yr adolygiad, edrychodd y Panel ar amrywiaeth fawr o ddata a thystiolaeth – yn cynnwys cyfraith achosion berthnasol ar ddatblygu adolygu barnwrol ac ystadegau a data perthnasol. Cafodd yr AAGW wybodaeth o'r dystiolaeth ganlynol:
- Ymchwil a gynhaliwyd gan Banel yr AAGW ac Ysgrifenyddiaeth yr AAGW
 - Ymgysylltu â rhanddeiliaid a phartïon cysylltiedig
 - Galwad am dystiolaeth

²⁴ *Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, tudalen 48: bydd y llywodraeth yn sicrhau "that judicial review is available to protect the rights of the individuals against an overbearing state, while ensuring that it is not abused to conduct politics by another means or to create needless delays".

- Data ac ystadegau a gafwyd gan lywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig (yn cynnwys Adran Gyfreithiol y Llywodraeth)

B4. Cymeradwywyd dogfen yr alwad am dystiolaeth ar 7 Medi, a'i chyhoeddi ar 8 Medi 2020, ac roedd yn gofyn am gyflwyniadau ar dri maes:

- Cwestiynau i adrannau llywodraeth (a barn ymatebwyr anllywodraethol am y cwestiynau hyn)²⁵
- Codeiddio ac eglurdeb
- Gweithdrefnau a phrosesau

Roedd croeso i dystiolaeth yn ymateb i unrhyw un neu'r cwbl o'r tri maes hyn. Y terfyn amser ar gyfer ymatebion oedd 26 Hydref 2020. Roedd y Panel wedi estyn gwahoddiad i bobl sydd â phrofiad uniongyrchol mewn achosion adolygu barnwrol, yn cynnwys y rheini sy'n darparu gwasanaethau i hawl wyr a diffynyddion sydd â rhan mewn achosion o'r fath; ymarferwyr proffesiynol yn y maes cyfreithiol hwn; a'r rheini sy'n arsylwi ac yn gwneud sylwadau am y broses. Roedd y ddogfen ar gael i'r cyhoedd hefyd ar dudalen we yr AAGW yn <https://www.gov.uk/government/groups/independent-review-of-administrative-law>

B5. Mae Atodiad C yn cynnig trosolwg cyffredinol ar nifer a math yr ymatebion a gafwyd, a golwg mwy manwl wedyn ar ymatebion ym mhob maes cwestiynau, gan nodi themâu a bylchau yn yr ymatebion a gafwyd.

B6. Cofnodwyd ac adolygwyd ymatebion i'r alwad am dystiolaeth gan Ysgrifenyddiaeth yr AAGW. Casglwyd y wybodaeth ganlynol yn rhan o'r broses hon:

- Y math o sefydliad a ymatebodd
- Awdur yr ymateb
- Dyddiad cyflwyno
- Themâu lefel uchel ac is-themâu yn yr ymateb
- Unrhyw bwyntiau allweddol

Mae trosolwg ar y wybodaeth hon yn Atodiad C. Roedd yr Ysgrifenyddiaeth wedi dadansoddi'r wybodaeth hon a darparu dadansoddiad thematig, er mwyn ategu'r ymchwil ehangach a'r ymgysylltu â rhanddeiliaid a gynhaliwyd gan y Panel ar gyfer yr Adolygiad. Lle'r oedd ymatebwyr wedi gwneud argymhelliad neu wedi cynnwys deunydd darllen ychwanegol, hysbyswyd y Panel am hynny lle'r oedd yn briodol.

B7. Roedd nifer o ymatebwyr wedi cynnig cwrdd â'r Panel i drafod eu hymateb ymhellach. Oherwydd y terfynau amser tynn ar gyfer yr Adolygiad hwn, mater i ddisgresiwn y Panel oedd penderfynu â phwy y byddai'n ymgysylltu ymhellach ac ym mha ffordd.

²⁵ Roedd dau holiadur: un ar gyfer adrannau llywodraeth (yn cynnwys llywodraethau lleol a chyrrff cyhoeddus) ac un ar gyfer rhanddeiliaid allanol (yn cynnwys partiön cysylltiedig allanol ac aelodau o'r cyhoedd). Roedd 14 o gwestiynau yr un yn y ddau holiadur, wedi'u rhannu'n dair adran (Holiadur i Adrannau Llywodraeth/Adolygu Barnwrol a Phenderfyniadau Llywodraeth, Codeiddio ac Eglurder, a Phrosesau a Gweithdrefnau). Roedd yr holiadur i rhanddeiliaid allanol yn gofyn a oedd sylwadau gan ymatebwyr am yr Holiadur i Adrannau Llywodraeth. Yn ogystal â holiaduron yr alwad am dystiolaeth, yn ystod y cyfnod casglu dystiolaeth, roedd aelodau'r Panel wedi cynnal digwyddiadau bord gron ac ymgysylltu un-i-un â nifer o bartiön cysylltiedig.

ATODIAD C: CRYNODEB O'R YMATEBION

Trosolwg

- C1. Roedd yr alwad am dystiolaeth wedi denu 236 o ymatebion gan unigolion yn ogystal â gwahanol fathau o sefydliad.²⁶ (Ceir rhestr lawn yn Atodiad E o'r sefydliadau ac unigolion a ymatebodd i'r alwad am dystiolaeth.) Mae'r tabl isod yn dangos dadansoddiad o'r mathau o sefydliad a ymatebodd. Roeddem yn falch o gael yr amrywiaeth fawr o safbwyntiau a ddarparwyd drwy gael cynifer o ymatebion. Mae'n werth nodi, er i'r Arglwydd Reed ddarparu cyflwyniad ysgrifenedig, na chawsom ymatebion ysgrifenedig gan uwch aelodau presennol eraill o'r farnwriaeth.

CYFRANNWR	NIFER YR YMATEBION	% O GYFANSWM YR YMATEBION
Grŵp pwyso / elusen	61	26
Cymdeithas gyfreithiol	38	16
Ffyrn o gyfreithwyr	30	13
Cyfreithiwr	29	12
Academydd	20	8
Dinesydd preifat	16	7
Adran lywodraeth	14	6
Barnwr	9	4
Cyrff hyd braich / cyrff cyhoeddus	8	3
Llywodraeth leol*	6	3
Aelod Seneddol	4	2
Busnes / grŵp busnes	2	1
Llywodraeth ddatganoledig	1	0

*Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol wedi anfon ymateb a gasglwyd oddi wrth nifer o awdurdodau lleol (ond mae'n cael ei gyfrif fel un ymateb yma).

- C2. Roedd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW wedi cofnodi'r berthynas rhwng y gwahanol gyflwyniadau a themâu penodol. Dewiswyd y themâu hyn drwy nodi'r prif bynciau yng nghwestiynau'r alwad am dystiolaeth a'r cylch gorchwyl. Gan ddisgwyl cael nifer o ymatebion a oedd heb ddilyn fformat y cwestiynau, dewiswyd y dull hwn er mwyn gallu cofnodi'r holl ymatebion mewn ffordd gyson a'u cymharu wedyn. Mae'r graff a'r tabl isod yn dangos pa mor gyffredin oedd y themâu a drafodwyd yn y dystiolaeth a ddaeth i law.

²⁶ Yn ogystal â hyn, roedd y Panel wedi cael mynediad i ddau gyfarfod bord gron a gofnodwyd (gyda Blackstone Chambers, a chyda chynrychiolwyr hawlwyd adolygu barnwrol) lle trafodwyd cylch gorchwyl y Panel.

Thema	Nifer yr ymatebion a oedd yn trafod y thema hon	% o gyfanswm yr ymatebion a oedd yn trafod y thema hon
Diwygio gweithdrefnau	191	80
Sylwadau am yr effaith ar benderfynu	158	66
Codeiddio	149	63
Traddodadwyedd	114	48
Rhwymedïau	107	45
Cynigion tu allan i'r llys	104	44
Pynciau penodol	95	40
Seiliau dros adolygu	84	35
Cymharu â gwledydd tramor	31	13

- C3. Y pwnc a drafodwyd amlaf oedd diwygio gweithdrefnau, gan fod 80% o ymatebwyr wedi trafod y pwnc hwn. Fodd bynnag, roedd y sylwadau wedi'u dosbarthu'n anwastad rhwng y pynciau. Roedd y tair thema a drafodwyd amlaf yn cyfrif am 60%, neu bron dwy ran o dair, o gyfanswm y themâu a drafodwyd, a hynny'n dangos bod pwysoliad at y pynciau hyn. Roedd nifer mawr o ymatebwyr wedi trafod sawl thema, a nifer mwyaf cyffredin (moddol) y themâu a drafodwyd mewn cyflwyniad oedd chwech allan o naw, a nifer canolrifol y themâu a drafodwyd oedd pedair allan o naw.
- C4. Roedd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW hefyd wedi cofnodi nifer cymharol y themâu mwy cyffredinol, yn cynnwys cywair cyffredinol yr ymateb, a oedd yr ymateb yn cynnwys data meintiol ac a oedd yn ymdrin â materion datganoledig, fel y dangosir yn y tabl isod:

Pwnc	Nifer yr ymatebion	% yr ymatebion
Data meintiol	20	8
O blaid diwygio	25	11
Yn erbyn diwygio	135	57
Diwygio graddol	42	18
Materion datganoledig	19	8

- C5. Yr hyn a olygir wrth fod 'o blaid' neu 'yn erbyn' diwygio yw'r farn yn y cyflwyniad am ddiwygio strwythurol a/neu helaeth ar adolygu barnwrol yn hytrach na mân newidiadau gweithdrefnol. Roedd rhai ymatebion yn dadlau o blaid newidiadau mewn meysydd penodol neu gyfyngedig. Byddai cyflwyniadau o'r fath a oedd gan mwyaf yn mynegi dymuniad i weld adolygu barnwrol yn aros fel y mae yn cael eu cyfri'n rhai 'yn erbyn diwygio'. Gwahaniaethwyd ymhellach rhwng 'o blaid' a 'graddol' – graddol oedd ymatebion a oedd o blaid newidiadau yn gyffredinol, ond heb bennu graddau'r newidiadau y dylid eu gwneud heb ymchwilio, profi, ymgynghori, etc. helaeth.
- C6. O fewn pob thema, roedd yr Ysgrifenyddiaeth wedi dosbarthu'r dadlau o blaid neu yn erbyn diwygio yn yr ymatebion drwy roi sgôr ar gyfer gwahanol is-themâu yn y cyflwyniad, gan nodi a oedd y cyflwyniad o blaid unrhyw newid, yn erbyn unrhyw newid neu'n niwtral/cytbwys. Yma eto, roedd mwyafrif yr ymatebwyr yn erbyn diwygio mewn 87% o'r is-themâu.

Yr is-themâu lle'r oedd nifer y rheini a oedd o blaid unrhyw fath o ddiwygio yn fwy na'r nifer a oedd yn erbyn newid (neu'n gyfartal ag ef) oedd:

Is-thema	Nifer o blaid diwygio yn y maes hwn	Nifer yn erbyn diwygio yn y maes hwn
Gweithdrefnau costau	68	47
Terfynau amser	52	44
Cymesuredd costau	35	35
Cynigion ar gamau gan y penderfynwr/hawlydd ar leihau'r angen am AB	17	6
Diwygiadau gweithdrefnol eraill	12	10
Rhwymedïau eraill	6	4
AB ar iechyd/addysg/gofal cymdeithasol	6	3
AB ar yr amgylchedd	5	0
ABau troseddol	1	0

Codeiddio

- C7. Roedd yr alwad am dystiolaeth yn gofyn i ymatebwyr ystyried 'A oes dadl o blaid ymyrraeth statudol yn y broses adolygu barnwrol? Os oes, a fyddai statud yn gwneud adolygiadau barnwrol yn fwy sicr a chlir? I ba ddibenion eraill y gellid defnyddio statud?' Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 149 o ymatebion ar y thema codeiddio; o'r rhain, roedd 6 ymatebydd 'o blaid', 22 yn 'rhannol o blaid' a 110 'yn erbyn'.
- C8. Y prif ddadleuon a gafwyd yn erbyn codeiddio oedd
- Bod hyblygrwydd yn y gyfraith yn hanfodol i gynnal rheolaeth y gyfraith.
 - Byddai codeiddio'n tanseilio hyder yn y sector cyhoeddus os oedd canfyddiad bod y llywodraeth yn ceisio cyfyngu'r seiliau lle gellid ei dal yn atebol.
 - Mae'n bosibl na fyddai newidiadau lefel uchel a chyffredinol mewn deddfwriaeth yn ychwanegu dim yn ymarferol, tra byddai newidiadau mewn egwyddorion cyfreithiol hanfodol yn anghyson â threfniadau cyfansoddiadol y DU sydd heb eu codeiddio.
 - Byddai newidiadau manwl a phenodol mewn deddfwriaeth yn gallu arwain at ansicrwydd a diffyg hygrychedd.
 - Bod y cyfyngiadau presennol ar adolygu barnwrol yn ddigon ar hyn o bryd i ddioli hawliadau gwan. Nid yw cost hawliadau o'r fath yn ddigon i gyfiawnhau rhwystrau mwy. Pe byddid yn dibynnu ar gyfyngiadau pellach, gallai anghyfiawnder godi.
 - Byddai codeiddio'n gallu ehangu cwrpas adolygu barnwrol – ar ôl eu codeiddio mewn Deddf Seneddol, byddai'r seiliau'n agored i'w dehongli gan farnwyr a gallai hyn arwain yn syth at gynnydd mewn ymglyfreitha.
 - Byddai proses statudol yn gallu arwain yn anfwriadol at ddileu rhai o'r ffyrdd i herio sydd ar gael a gallai amharu ar effeithiolrwydd y broses cyn achos.
 - Byddai lleihau'r oruchwyliaeth a geir drwy adolygu barnwrol yn gallu cynyddu'r canfyddiad o risg reoliadol, a gallai hyn arwain at weld mwy o risg mewn buddsoddi.

C9. Y prif ddadleuon o blaid codeiddio oedd:

- Byddai codeiddio'n gallu gwneud y gyfraith yn fwy sicr ac eglur yn ogystal â gwneud pwrpas adolygu barnwrol yn gliriach.
- Gallai codeiddio gynyddu hygyrchedd ar gyfer ymgyfreithwyr dichonol (yn enwedig ymgyfreithwyr drostynt eu hunain) a chyflymu'r broses, drwy gyfyngu'r meysydd lle arferir disgresiwn ar hyn o bryd.
- Gellid gwella statws adolygu barnwrol drwy ei wneud yn hawl, yn hytrach na rhwymedi disgresiynol.
- Byddai codeiddio'n gallu atal y Goruchaf Lys rhag cyflwyno cymesuredd yn sail gyffredinol dros adolygu.

C10. Mynegwyd rhywfaint o gefnogaeth i godeiddio rhannau o'r gyfraith ar adolygu barnwrol, er mwyn:

- ei gwneud yn eglur mai dim ond lle nad oes rhwymedi arall digonol ar gael y gellir caniatáu adolygu barnwrol;
- pennu (neu ailbennu) y cyfeiriad y mae'r gyfraith ar adolygu barnwrol yn mynd iddo, gan egluro nad yw adolygu seiliedig ar gymesuredd neu rinweddau yn sail dros adolygu;
- cysoni'r cyfnodau ar gyfer herio â'r holl faterion sy'n gysylltiedig â chynllunio;
- egluro pa bwerau uchelfreiniol y gellir ac na ellir eu hadolygu, ac er mwyn egluro beth sy'n cyfri'n achos yn y Senedd;
- egluro ac ehangu'r seiliau dros adolygu penderfyniadau gan reoleiddwyr ariannol.

Traddodadwyedd

C11. Roedd yr alwad am dystiolaeth yn gofyn i ymatebwyr ystyried 'A yw'n glir pa benderfyniadau/pwerau sy'n agored a heb fod yn agored i adolygu barnwrol? A oes penderfyniadau penodol na ddylent fod yn agored i adolygu barnwrol? Os oes, pa rai?' Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 114 o ymatebion ar y thema hon, 16% ohonynt o blaid newidiadau a 67% yn erbyn.

C12. Cafwyd nifer o ddadleuon yn erbyn newid y gyfraith ar draddodadwyedd:

- Byddai unrhyw ymgais i gyflwyno neu ailddiffinio pwerau anhraddodadwy yn torri rheolaeth y gyfraith, gan y byddai'n agored i'w chamddefnyddio gan y weithrediaeth.
- Mae ffiniau a therfynau ar bob pŵer sydd gan lywodraeth. Pe byddai'r gweithredu gan lywodraeth mewn meysydd penodol yn cael ei ddynodi'n anhraddodadwy, byddai'r llywodraeth yn gallu osgoi craffu ynghylch a oedd yn arfer pwerau y tu hwnt i ffiniau a therfynau'r pwerau hynny.
- Byddai diwygio yn y maes hwn yn gallu gwleidyddoli adolygu barnwrol, a thanseilio hyder y cyhoedd yn y llywodraeth.
- Byddai pennu bod rhai mathau o arfer ar bŵer llywodraeth yn anhraddodadwy yn rhewi'r gyfraith ar adolygu barnwrol ar eiliad benodol, ac yn tanseilio'r hyblygrwydd sy'n rhan annatod o'r cyfansoddiad.
- Y llysoedd yw'r cyrff gorau i benderfynu'r graddau o graffu y dylid ei gael ar fath penodol o bŵer llywodraeth.

C13. Mynegwyd pryderon am y goblygiadau ymarferol o gyflwyno unrhyw ddiwygiadau yn y maes hwn, hyd yn oed gan ymatebwyr a oedd o blaid diwygio yn y maes hwn:

- Anodd dros ben fyddai llunio deddfwriaeth sy'n ddigon penodol i beri bod arfer neilltuol ar bŵer llywodraethol yn anhraddodadwy. Byddai deddfwriaeth o'r fath yn agored i ddehongli creadigol bob amser.
- Am fod y ffyrdd o weithio gan lywodraeth yn newid drwy'r amser, mae'n amhosibl creu rhestr gyflawn o benderfyniadau anhraddodadwy a fydd yn aros yn foddhaol dros amser.
- Byddai newidiadau pellgyrhaeddol iawn yn y fframwaith cyfreithiol yn gallu creu'r posibilrwydd o ansicrwydd a her nes bydd y fframwaith newydd wedi ymsefydlu.
- Byddai angen newid cyfraith yr Alban a Gogledd Iwerddon i sicrhau anhraddodadwyedd unffurf ar bwerau a gedwir yn ôl er mwyn atal ymgyfreithwyr rhag mynd at yr awdurdodaeth fwyaf ffafriol i wrando eu hachos, oherwydd gallai hyn greu'r perygl o danseilio annibyniaeth yr awdurdodaethau datganoledig.

Rhwymedïau

C14. Roedd yr alwad am dystiolaeth yn gofyn i ymatebwyr ystyried 'A yw rhwymedïau a roddir o ganlyniad i adolygu barnwrol llwyddiannus yn rhy anhyblyg? Os ydynt, a oes canlyniadau annymunol ychwanegol i'r diffyg hyblygrwydd hwn? A fyddai rhwymedïau eraill yn fuddiol? I ba ddibenion eraill y gellid defnyddio statud?' ac 'A oes gennych unrhyw brofiad o setlo cyn treial? A oes gennych brofiad o "setlo wrth ddrws y llys"? Os oes, pa mor aml mae hyn yn digwydd? Os yw'n digwydd yn aml, pam bod hynny, yn eich barn chi?'

C15. Gofynnwyd i ymatebwyr llywodraeth 'Yn eich profiad chi, ac wrth roi pob ystyriaeth i'r pwysigrwydd o gynnal rheolaeth y gyfraith, a oes unrhyw un o'r agweddau canlynol ar adolygu barnwrol sy'n amharu'n ddifrifol ar y gallu i gyflawni swyddogaethau llywodraeth ganolog neu leol mewn ffordd briodol neu effeithiol? Os oes, a allwch egluro pam, gan ddarparu cymaint o dystiolaeth â phosibl i ddangos hyn?'

C16. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 107 o ymatebion ar y thema hon. Nid oedd mwyafrif (74%) yr ymatebwyr am weld unrhyw newidiadau mewn rhwymedïau.

C17. O fwyafrif clir, dywedodd ymatebwyr fod rhwymedïau yn ddigon hyblyg a bod disgrisiwn y llys yn elfen gadarnhaol mewn adolygu barnwrol. Roedd teimlad pellach na ddylai rhwymedïau gael eu cysylltu â chodi seiliau penodol. Roeddent hefyd yn dadlau y byddai codeiddio'n arwain at ddiffyg hyblygrwydd.

C18. Roedd nifer o ymatebwyr sy'n gweithredu dros ddiffynyddion a hawlwrwyr wedi nodi bod gorchmynion diddymu yn rhwymedi boddhaol, er gwaethaf yr anhwylustod y gallent ei achosi. Credwyd bod gorchmynion gorfodi yn ddadleuol. Er hynny, nodwyd hefyd mai anaml y byddent yn cael eu defnyddio. Awgrymwyd, a siarad yn gyffredinol, fod modd symleiddio rhwymedïau cyhoeddus mewn ffordd gyfyngedig. Un awgrym oedd uno gorchmynion gorfodi a gwahardd â gwaharddebau gorfodi a gwahardd. Awgrymwyd ymhellach y byddai'n fuddiol egluro i hawlwrwyr fel eu bod yn gwybod lle na fyddai rhwymedïau ar gael.

C19. Roedd nifer bach o ymatebwyr wedi awgrymu cynyddu nifer y rhwymedïau er mwyn caniatáu ymateb barnwrol mwy hyblyg byth i gais llwyddiannus am adolygu barnwrol. Rhwymedïau ychwanegol a awgrymwyd oedd:

- Rhoi'r pŵer i farnwyr addasu penderfyniad mewn ffordd gyfyngedig.
- Caniatáu adolygiad o rinweddau mewn sectorau rheoleiddiedig penodol.
- Gwneud gorchymyn i roi ymddiheuriad cyhoeddus.
- Sancsiynau cyhoeddus a gweinyddol am wneud drwg.
- Rhoi cyfarwyddyd i dderbyn addysg hawliau dynol.

C20. Ymhlith y cynigion eraill yr oedd:

- Gellid defnyddio rhwymedi ar gam cynnar wrth roi caniatâd mewn ffordd debyg i ddatganiad. Byddai'r llys yn datgan y dehongliad cywir o'r gyfraith dan sylw. Gellid cyfyngu hyn ymhellach i wrando dim ond un mater ar y papurau oni bai fod cais am wrandawriad llafar.
- Mwy o ddefnydd o orchmynion datganiadol. Dadleuwyd y byddai'n decach cyfyngu'r llysoedd i rwymedi datganiadol na fyddai'n annilysu penderfyniad lle bynnag y mae deddfwriaeth sylfaenol yn gysylltiedig â'r adolygiad barnwrol ac o bosibl mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth.
- Dylid rhoi pŵer i'r llysoedd, mewn amgylchiadau eithriadol, i atal effaith gorchymyn diddymu er mwyn gadael i'r diffygion gael eu cywiro.
- Caniatáu i'r llysoedd ddarparu mai effaith arfaethedig yn unig sydd i'w penderfyniad ac nid effaith ôl-weithredol.

C21. Ynghylch iawndal, roedd ymatebwyr yn dadlau gan mwyaf fod angen i iawndal fod ar gael i fwy o raddau, ar y sail bod awdurdodaethau eraill yn caniatáu iawndal am gamweinyddu. Er hynny, roedd lleiafrif arwyddocaol yn dadlau nad oedd cyfraith weinyddol yn ymwneud ag iawndal o gwbl i raddau helaeth.

C22. Roedd mwyafrif sylweddol o'r cyflwyniadau o'r farn bod setlo'n gyffredin iawn mewn achosion adolygu barnwrol, er mai anaml iawn y caiff ei wneud wrth ddrws y llys – roedd yn ymddangos mai achosion mewnfudo a oedd yn fwyaf tebygol o gael eu setlo wrth y drws. Haerwyd yn gyffredinol fod y rhan fwyaf o setliadau yn rhai o blaid yr hawlydd.

Seiliau dros adolygu

C23. Nid oedd yr alwad am dystiolaeth wedi holi ymatebwyr yn benodol am y seiliau dros adolygu. Er hynny, gofynnwyd i adrannau llywodraeth 'Yn eich profiad chi, ac wrth roi pob ystyriaeth i'r pwysigrwydd o gynnal rheolaeth y gyfraith, a oes unrhyw un o'r agweddau canlynol ar adolygu barnwrol sy'n amharu'n ddifrifol ar y gallu i gyflawni swyddogaethau llywodraeth ganolog neu leol mewn ffordd briodol neu effeithiol? Os oes, a allwch egluro pam, gan ddarparu cymaint o dystiolaeth â phosibl i ddangos hyn?' Gofynnwyd hefyd i ymatebwyr 'A yw'r broses yn glir ar gyfer i) gwneud hawliad am Adolygiad Barnwrol, ii) ymateb i hawliad am Adolygiad Barnwrol a/neu iii) apelio yn erbyn penderfyniad Adolygiad Barnwrol i'r Llys Apêl/Goruchaf Lys?'

C24. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 84 o ymatebion ar thema'r seiliau dros adolygu. Roedd dosbarthiad eithaf gwastad rhwng yr is-themâu, sef:

camgymeriad cyfreithiol; afresymegedd; afresymoldeb yn ôl *Wednesbury*; amhriodoldeb gweithdrefnol; camgymeriad ffeithiol; ystyriaethau amherthnasol/perthnasol; disgwyliadau dilys; Deddf Hawliau Dynol 1998; mynediad at gyfiawnder; a chymesuredd. Nid oedd yr un is-thema wedi denu mwy o ymatebwyr a oedd yn dadlau o blaid diwygio nag yn erbyn. Yn gyffredinol, roedd 50% o sylwadau am yr is-themâu yn dadlau yn erbyn diwygio a 13% yn cefnogi diwygio, a chyfran eithaf mawr a oedd yn niwtral (37%).

C25. Teimlai'r rhan fwyaf o ymatebwyr fod y set bresennol o seiliau a oedd yn dderbyniol gan y llysoedd yn un briodol ac na ddylid ei chyfyngu. Roedd grŵp llai yn pwysleisio bod ehangu'r seiliau dros adolygu, yn enwedig mewn perthynas â'r Ddeddf Hawliau Dynol, yn gam i'r cyfeiriad cywir am ei fod yn cynyddu mynediad at gyfiawnder.

C26. Y pwnc y cafwyd y mwyaf o ddadlau yn ei gylch ymysg ymatebwyr oedd y twf mewn 'adolygu seiliedig ar rinweddau', ac roedd nifer wedi cynnig trafodaeth ychwanegol am ddatblygiad y seiliau dros adolygu barnwrol. Yn gyffredinol, daliwyd mai'r prif faes lle cafwyd ehangu oedd cymesuredd/rhesymoldeb/afresymegedd. Roedd y dadleuon yn erbyn yn ymwneud yn bennaf â'r cwestiwn a oedd cymesuredd yn crwydro i dir 'adolygu seiliedig ar rinweddau'. Ar y cyfan, roedd ymatebwyr ar ddwy ochr y ddadl yn cydnabod bod hwn yn berygl posibl ond yn anghytuno ynghylch a oedd wedi digwydd. Cytunai lleiafrif o ymatebwyr fod adolygu barnwrol yn symud i faes adolygu seiliedig ar rinweddau ond, yn hytrach na gweld hyn yn enghraifft o orymestyn barnwrol, roeddent yn dadlau bod hyn yn ddatblygiad priodol yn rôl y llysoedd ac y dylid ehangu adolygu seiliedig ar rinweddau ymhellach.

C27. Er bod llai o drafodaeth am hyn, roedd cyflwyniadau hefyd wedi gwneud sylwadau o sylwedd am agweddau eraill ar y seiliau dros adolygu:

- Cyfeiriwyd ychydig o weithiau at y ddyletswydd i roi rhesymau fel maes adolygu a oedd ar gynydd. Ar y cyfan, roedd ymatebion ar y mater hwn yn niwtral neu'n cytuno y dylai hyn fod yn sail dros adolygu.
- Ynghylch disgwyliadau dilys, roedd cytundeb cyffredinol, er nad oedd angen diwygio ar hyn o bryd, y gellid rhoi mwy o ystyriaeth i'r maes hwn.
- Roedd grwpiau amgylcheddol yn argymhell yn ddiwahân y dylid cydnabod seiliau amgylcheddol yn sail benodol dros adolygu.

Delio ag achosion adolygu barnwrol y tu allan i'r llys

C28. Roedd yr alwad am dystiolaeth yn gofyn i ymatebwyr ystyried 'Beth yn rhagor y gall y penderfynwr neu'r hawlydd ei wneud i leihau'r angen i fynd ymlaen ag achos adolygu barnwrol?' ac 'A ydych yn credu y dylid rhoi mwy o le i Ddulliau Amgen o Ddatrys Anghydfod (DADA) mewn achosion Adolygu Barnwrol? Os ydych, pa fath o DADA fyddai'r gorau i'w ddefnyddio?'

C29. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 104 o ymatebion ar y thema hon. Roedd ymatebion wedi'u rhannu'n weddol gyfartal rhwng 37% nad oedd o blaid DADA, 28% a oedd o blaid a 35% a oedd yn niwtral. Roedd y drafodaeth yn ymwneud yn bennaf ag ehangu'r defnydd o DADA yn ogystal â'r protocol cyn achos (PCA).

C30. Ynghylch DADA, roedd y gyfran fwyaf o ymatebion yn dadlau yn erbyn cynyddu'r defnydd o DADA am nifer o wahanol resymau:

- Nid yw DADA yn briodol lle mae dadleuon ynghylch cyfreithlondeb gweithredoedd gan gorff cyhoeddus.
- Os oes angen gwneud y gyfraith yn gliriach, yna mae dyfarniad gan y llysoedd yn well nag ateb a geir drwy DADA.
- Nid yw DADA yn addas lle mae'r penderfyniadau gan gorff cyhoeddus, a'r canlyniad i unrhyw achos adolygu barnwrol posibl, yn creu goblygiadau i eraill heblaw'r hawlydd a'r corff cyhoeddus sy'n amddiffyn.
- Mae DADA yn anaddas mewn nifer o feysydd cyfreithiol, fel adolygiadau barnwrol cynllunio. Mae'n ymddangos bod y fframwaith deddfwriaethol yn atal unrhyw gynnydd effeithiol yn y defnydd o DADA.
- Mae'r ddynnameg pŵer yn broblemus wrth geisio cymell partïon i ddefnyddio DADA (yn enwedig lle mae partïon heb gynrychiolaeth) gan nad oes cymhelliad i'r diffynnydd setlo, heblaw lle mae'n awyddus i osgoi dyfarniad gwrthwynebus neu ymgyfreitha strategol sydd â goblygiadau ehangach.
- Mae DADA yn groes i egwyddor cyfiawnder agored.
- Ni fyddai DADA yn addas mewn achosion lle mae ar hawlwr angen cael ystyriaeth frys i'w sefyllfa.
- Nid cynyddu'r defnydd o DADA yw'r ateb mwyaf effeithlon o ran lleihau nifer yr hawliadau am adolygu barnwrol. Byddai'n well defnyddio adnoddau i wella'r cyllido ar gyfer llwybrau apelio statudol presennol yn erbyn penderfyniadau gan gyrrff cyhoeddus, a'u gwneud yn fwy effeithlon.
- Ni all penderfynwyr gynnig unrhyw sicrwydd ynghylch polisi yn y dyfodol a allai hwyluso setliad oherwydd gellid dadlau bod hynny'n llesteirio eu disgresiwn yn anghyfreithlon.

C31. Roedd lleiafrif o blaid cynyddu'r defnydd o DADA, gan ddadlau:

- Un o fanteision DADA oedd ei fod yn gallu cynnig atebion hyblyg i'r hawlydd. Yn hytrach na rhwymedïau ffurfiol y gyfraith gyhoeddus, gellir cynnig ymddiheuriadau, ymysg rhwymedïau eraill.
- Roedd hyblygrwydd o ran y math o DADA a ddefnyddir yn fantais hefyd, yn enwedig wrth ddelio ag unrhyw anghydbwysedd rhwng pŵer y diffynnydd a phŵer yr hawlydd.
- Yn aml, nid yw hawliadau am adolygu barnwrol yn galw am asesu terfynau pŵer cyfreithiol. Mae DADA yn fwyaf addas ar gyfer hawliadau am adolygu barnwrol sy'n cynnwys iawndal.
- Mae DADA yn helpu i ddiffinio'r materion y gellid eu codi mewn treial, gan hepgor materion sydd heb fod yn berthnasol neu'n ddadleuadwy. Mae hyn yn gwneud yr achos yn llai cymhleth ac yn cyfyngu'r dadleuon.
- Drwy ddelio â hawliad am adolygu barnwrol mewn amgylchedd sydd heb fod wrthwynebol, bydd yn haws parhau â'r berthynas yn y dyfodol.
- Mae tystiolaeth empeiraidd bod DADA yn llwyddiannus mewn achosion adolygu barnwrol.

C32. Yn gyffredinol, roedd y sylwadau o blaid hyrwyddo camau i ddatrys achosion adolygu barnwrol drwy'r PCA.

C33. Nodwyd yn aml mewn ymatebion fod partiön yn cael eu rhwystro gan ddiffyg ymgysylltu ar gam y PCA. Roeddent yn dadlau bod y PCA yn effeithiol dros ben wrth ddatrys achosion adolygu barnwrol, ond bod partiön yn rhy aml yn peidio â gohebu drwy'r PCA o gwbl neu, os oeddent yn gohebu, nad oeddent yn gwneud hynny o ddifrif neu mewn ffordd adeiladol. Roedd gwahaniaeth barn o ran pwy a oedd ar fai fwyaf am fethu ag ymgysylltu, er bod nifer mawr wedi cyfeirio'n benodol at y Swyddfa Gartref am ei hymatebion generig, 'torri a gludo'.

C34. Roedd ymatebwyr wedi cynnig nifer o wahanol awgrymiadau am ffyrdd i wella'r broses PCA:

- Roedd ymatebwyr wedi awgrymu y dylai diffynyddion gyflogi personél â chymwysterau cyfreithiol i fonitro'r cam gohebu, ac ateb gohebiaeth cyn yr achos. Byddai hyn yn fwy effeithlon oherwydd, drwy ymgysylltu'n drwyadl yn ystod y cam PCA, byddai modd tynnu sylw at hawliadau sydd â rhinweddau neu sydd heb rinweddau, hyd yn oed os nad oeddent yn cael eu datrys.
- Dylid adolygu dogfennau i sicrhau bod rhagdybiaeth o blaid rhoi cynnig ar DADA mewn unrhyw achos na chaiff ei setlo fel arall; a bod yr ymglyfreithwyr yn llwyr ymwybodol neu wedi'u hysbysu'n llawn am y dewisiadau yn lle ymglyfreitha.
- Yng ngweithdrefn y PCA, dylid gofyn i bartiön ddarparu rhesymau dros wrthod DADA lle mae wedi'i gynnig, gan gysylltu hynny â sancsiynau o ran costau er mwyn hybu cydymffurfio neu ymgysylltu.
- Dylid gosod terfynau amser penodol i ganiatáu digon o amser i gyrrff cyhoeddus ystyried ac ymateb mewn ffordd ystyrlon drwy'r PCA.
- Dylid diwygio'r dogfennau a chanllawiau ar gyfer dechrau'r PCA i bwysleisio'r angen i ddarparu hawlwy'r beidio â chadw seiliau dichonol yn ôl tan y cam caniatáu.

C35. Roedd lleiafrif o ymatebwyr yn amheus a oedd y PCA yn ddefnyddiol o ran datrys achosion adolygu barnwrol yn foddhaol. Roedd yr ymatebion hynny'n canolbwyntio ar dri phwynt yn bennaf:

- Mae'r terfynau amser ar gyfer gwneud hawliad am adolygiad barnwrol yn rhy dynn i allu defnyddio'r PCA yn briodol. Heb alluogi partiön i ymestyn y terfynau amser o'u dewis eu hunain, byddai sancsiynau sy'n ychwanegu costau am beidio â chymryd rhan mewn PCA yn gallu arwain at wneud mwy o hawliadau'n rhy gynnar, at ohebu dros gyfnodau hir ac at galedu safbwyntiau wrth geisio osgoi risgiau o bob math. Mae'r terfynau amser presennol eisoes yn gorfodi hawlwy'r i wneud hawliadau am adolygu barnwrol yn gynt nag y byddent yn dymuno.
- Nid oedd anogaeth i benderfynu achosion drwy'r PCA yn gwneud dim i ddelio â'r problemau sy'n codi am fod diffyg cydbwysedd o ran y wybodaeth sydd gan yr hawlwydd a'r diffynnydd. Nes bydd modd gosod sancsiynau am ddal gwybodaeth yn ôl gan un parti oddi wrth y parti arall, roedd yn ymddangos mai eilbeth fyddai rhoi pwys cynyddol ar y PCA.
- Am nad yw hawlwy'r a gaiff arian cyhoeddus yn derbyn cymorth cyfreithiol nes rhoddir caniatâd, nid ydynt yn adennill unrhyw gostau a gaiff eu hysgwyddo yn ystod y PCA. Felly byddai hawliadau cymhleth yn gallu taro hawlwy'r yn galed iawn.

Diwygio gweithdrefnau

Cyflwyniad

- C36. Roedd yr alwad am dystiolaeth yn gofyn i ymatebwyr ystyried 'A oes angen diwygio gweithdrefnau adolygu barnwrol, yn gyffredinol i "symleiddio'r broses", ac, yn benodol: (a) ar y baich a'r effaith o ddatgelu yn enwedig mewn perthynas â "phenderfyniadau polisi" mewn Llywodraeth; (b) mewn perthynas â'r ddyletswydd gonestrwydd, yn enwedig o ran ei heffaith ar Lywodraeth; (c) ar ddiwygiadau posibl i'r gyfraith ar fuddiant digonol; (d) ar derfynau amser ar gyfer gwneud hawliadau; (e) ar yr egwyddorion ar gyfer rhoi ymwarded mewn hawliadau am adolygu barnwrol; (f) ar hawliau apelio, yn cynnwys ar y mater o gael caniatâd i gychwyn achos adolygu barnwrol; ac (g) ar gostau ac ymyrwyr.'
- C37. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 191 o ymatebion ar y thema hon, a'r is-thema fwyaf cyffredin oedd y weithdrefn ar gyfer costau.

Datgelu a'r ddyletswydd gonestrwydd

- C38. Cafwyd ymateb cymysg i'r cwestiwn ynghylch beth y dylid ei wneud, os rhywbeth, mewn perthynas â'r gyfraith ar ddatgelu a'r ddyletswydd gonestrwydd mewn achosion adolygu barnwrol.
- C39. Roedd lleiafrif o blaid gwneud cwmpas y ddyletswydd gonestrwydd yn fwy clir drwy wneud newidiadau yn y RhTS, i'w gwneud yn glir:
- nad yw'r ddyletswydd yn gymwys cyn rhoi caniatâd ar gyfer adolygu barnwrol;
 - nad yw'r ddyletswydd yn galw am fwy na darparu gwybodaeth am y rhesymu gan y penderfynwr a'r ffeithiau sy'n berthnasol i'r sail dros herio gan yr hawlydd;
 - ei bod yn ddyletswydd i nodi ffeithiau perthnasol a'r broses resymu, ac nad yw o reidrwydd yn galw am ddatgelu dogfennau.
- C40. Yn groes i hyn, roedd mwyafrif yn dadlau:
- Er bod y baich gweinyddol ar gorff cyhoeddus yn gallu bod yn fawr, mae'r ddyletswydd gonestrwydd yn bwysig o ran sicrhau bod penderfynwyr yn agored am y ffordd y gwnaed penderfyniadau er mwyn sicrhau bod y broses ddemocrataidd yn dryloyw. Pe byddai'r ddyletswydd yn cael ei chyfyngu, byddai perygl o danseilio pwrpas adolygu barnwrol.
 - Pe byddai'r ddyletswydd yn cael ei chwtogi neu ei dileu, mae'n debygol y byddai cynnydd o ganlyniad i hynny yn nifer y ceisiadau am ddatgelu penodol o dan RhTS31, a fydd yn arafu penderfynu ar hawliadau.

C41. Ymysg y mwyafrif hwnnw, roedd rhai o blaid cryfhau'r ddyletswydd gonestrwydd drwy:

- Sicrhau bod gwybodaeth berthnasol yn cael ei datgelu ar y cam cyn yr achos er mwyn cymell setlo cynnar, a allai ostwng nifer yr achosion sy'n cael eu dwyn.
- Ymestyn y ddyletswydd gonestrwydd i alw am ddatgelu'r holl bapurau a baratowyd ar gyfer y penderfynwr perthnasol.

C42. Roedd eraill o'r farn nad baich yw datgelu ond cyfrifoldeb, ac nad oedd y rheolau presennol ar ddatgelu yn mynd yn ddigon pell a bod angen eu hegluro drwy ddeddfu. Dadleuwyd bod unrhyw gwtogi ar rwymedigaethau'r diffynnydd i ddatgelu yn galluogi awdurdod cyhoeddus i gyfleu darlun camarweiniol ac yn atal barnwyr rhag delio'n deg ag achosion, gan danseilio hyder y cyhoedd.

C43. Yn groes i hyn, dadleuwyd:

- Y byddai proses ddatgelu safonol lawn yn ychwanegu amser a chost sylweddol i'r broses adolygu barnwrol, i lywodraeth a hawlwr.
- Ar hyn o bryd, mae cydymffurfio â'r ddyletswydd gonestrwydd yn rhatach ac yn symlach na datgelu. Mae'n well o lawer na'r dewis arall, oherwydd mewn mathau eraill o achos sifil lle nad yw'r ddyletswydd gonestrwydd yn gymwys i'r partïon, mae'r hawlwr yn gorfod gwneud ceisiadau i'r llys i orfodi'r corff cyhoeddus i ddarparu gwybodaeth o'r fath.

Buddiant digonol

C44. Cynigiwyd amrywiaeth o ddadleuon o blaid gadael llonydd i'r maes cyfreithiol hwn:

- Mae'r rheolau ynghylch beth yw 'buddiant digonol' ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol yn ddigon clir.
- Byddai unrhyw gyfyngu ar y prawf presennol yn caniatáu i'r llywodraeth weithredu heb gosb.
- Mae hawliadau a wneir gan grwpiau budd cyhoeddus yn amddiffyn rheolaeth y gyfraith ac yn galluogi'r llysoedd i gyflawni eu swyddogaeth gyfansoddiadol. Hefyd, mae hyn yn ddefnydd mwy effeithiol o amser y llys na delio â hawliad gan grŵp sy'n cael ei wneud gan nifer o wahanol unigolion.
- Gall ymgyfreitha cynrychiadol fod o gymorth mawr i osgoi dod â nifer mawr o achosion. Wrth ymgymryd ag unrhyw ddiwygio, dylid rhoi sylw gofalus i'r angen i sicrhau bod y rheini sy'n cadw buddiant digonol yn gallu cael y cyllid sydd ei angen i wneud hynny.
- Mae'r prawf presennol am fuddiant digonol eisoes yn atal aflonyddu ar gyfrff cyhoeddus drwy geisiadau anghyfrifol.

C45. Yn groes i hyn, dadleuwyd:

- Bod egwyddorion cyfraith gyffredin ar fuddiant digonol wedi mynd yn astrus dros amser a'i bod yn ymddangos yn aml nad oes fawr o bwys yn cael ei roi arnynt. Byddai eglurhad o ryw fath ar beth yw buddiant

digonol yn gymorth i hawlwyrr ac i gyrff cyhoeddus sy'n ddiffnyddion.

- Bod rhesymau o blaid tynhau'r rheolau ar fuddiant digonol, yn enwedig drwy gymhwyso'r prawf am fuddiant digonol yn dynnach ar gyfer ail neu drydydd hawlydd. Os oes nifer o hawlwyrr, gall hynny ychwanegu'n sylweddol at y gost o amddiffyn mewn achos.

C46. Roedd nifer bach o gyflwyniadau'n dadlau o blaid ymagwedd fwy hyblyg byth at fuddiant digonol mewn achosion lle'r oedd heriau'n cael eu cyflwyno ar ran grwpiau agored i niwed neu'r amgylchedd, neu mewn achosion sy'n ymwneud â thorri egwyddor triniaeth gyfartal.

Terfynau amser

C47. Yn gyffredinol, roedd ymatebwyr yn dal bod terfynau amser yn ddigon tynn, felly nid oedd anogaeth i ddiwygio. Fodd bynnag, os oedd diwygio o ryw fath i'w ystyried, dylid ymestyn y terfynau amser neu ganiatáu i bartïon gytuno i'w hymestyn, yn hytrach na'u byrhau.

C48. Roedd y rheini a oedd yn dadlau yn erbyn unrhyw gyfyngu pellach ar derfynau amser ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol yn dal bod:

- Y terfynau amser yn glir a digonol. Maent yn sicrhau bod hawliadau'n cael eu gwneud yn brydlon ond yn darparu ar gyfer gohebu cyn yr achos i geisio setliad.
- Os cwtogir y terfyn amser, bydd hyn yn debygol o arwain at fwy o ymglyfreitha am nad yw partïon yn gallu setlo cyn dechrau achos. Bydd hyn yn cael effaith uniongyrchol ar bartïon agored i niwed, a bydd yn tanseilio mynediad at gyfiawnder.
- Mae terfynau amser wedi'u lleihau eisoes mewn perthynas â rhai materion cynllunio a chaffael.

C49. Dadleuon y rheini a oedd o blaid terfynau amser mwy hael ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol oedd:

- Nad yw tri mis yn gyfnod digon hir ar gyfer deall y broses, y penderfyniad a wnaed, ystyried opsiynau eraill i gywiro'r penderfyniad, sicrhau cynrychiolaeth gyfreithiol a chydymffurfio â'r protocol cyn achos. Mae'r terfynau amser yn cyfyngu'n sylweddol ar yr amser sydd ar gael i geisio negodi canlyniad yn lle ymglyfreitha.
- Gan fod y rhan fwyaf o'r gwaith ar hawliadau am adolygu barnwrol yn digwydd ar y dechrau, mae'n anodd casglu'r holl dystiolaeth a deunyddiau sy'n berthnasol i'r hawliad cyn gwneud y cais.
- Un diwygiad cadarnhaol fyddai gosod terfyn amser clir o dri mis a dileu'r gofyniad ychwanegol i weithredu'n 'brydlon'. Byddai hyn yn lleihau ansicrwydd heb achosi oedi ychwanegol mewn gweinyddu cyhoeddus.
- Roedd cefnogaeth gryf i'r argymhelliad i gynyddu'r cyllid ac adnoddau sydd ar gael i'r llysoedd i atal oedi a chaniatáu i faterion gael eu datrys yn amserol.
- Drwy ymestyn y terfyn amser, mae'n bosibl y byddai mwy o achosion yn cael eu setlo cyn gwneud hawliad ffurfiol am

adolygiad barnwrol, gan leihau costau. Roedd rhai wedi awgrymu ymestyn y cyfnod ar gyfer gwneud hawliad o dri i chwe mis, er mwyn ystyried penderfyniadau a oedd ar y gweill. Roedd eraill wedi awgrymu ymestyn terfynau amser o dri mis i dair blynedd (yn cynnwys ar ôl rhyddhau papurau llywodraeth o dan y rheol 30 mlynedd) oherwydd natur gymhleth rhai achosion adolygu barnwrol.

- Dylai'r gyfraith roi'r gallu i'r parti'on gytuno i ymestyn y terfyn amser tri mis er mwyn cydymffurfio'n llwyr â'r PCA, a chreu rhagdybiaeth bod oedi cyn rhoi cymorth cyfreithiol yn rheswm da dros ymestyn y cyfnod, os yw'r cais wedi'i wneud yn brydlon.

Caniatâd i wneud cais

C50. Roedd y rheini a oedd o blaid cadw'r gyfraith yn y maes hwn heb ei newid yn dal:

- Bod tystiolaeth yn awgrymu bod system 'didoli' effeithiol a thrwyadl ar waith eisoes, fel y gwelir yn nifer yr hawliadau sy'n cael eu tynnu o'r system.
- Y byddai codi'r safon i'w chyrraedd gan hawlwyr ar y cam caniatâd neu ddileu neu newid yn bellach yr hawl i ofyn am wrandawriad llafar i adnewyddu cais yn creu'r perygl o dynnu allan hawliadau sydd â rhinweddau, gan danseilio pwrpas adolygu barnwrol.
- Bod y broses adnewyddu yn glir ac yn hanfodol i sicrhau mynediad at gyfiawnder.
- Gyda'i gilydd, mae gohebu cyn ymgyfreitha a'r gofyniad i gael caniatâd yn golygu bod adolygu barnwrol yn broses effeithlon i ddatrys nifer mawr o anghydfodau heb fod angen ymgyfreitha ffurfiol.

C51. Awgrymwyd y byddai'n werth cyhoeddi'r rhesymu sy'n sail i benderfyniadau ar ganiatâd – os nad ar gyfer pob penderfyniad penodol, yna o leiaf grynodedb rheolaidd o'r rhesymau cyffredin a gasglwyd dros wrthod caniatâd mewn achosion diweddar yn y Llys Gweinyddol.

Hawliau apelio i'r Llys Apêl / Goruchaf Lys y DU

C52. Am fod nifer yr apelau wedi gostwng yn y blynyddoedd diwethaf, roedd mwyafrif yr ymatebwyr yn credu nad oes cyfiawnhad dros gyfyngu'r hawl apelio mewn achosion adolygu barnwrol. Nodwyd ei bod yn bwysig, oherwydd arwyddocâd cyfansoddiadol adolygu barnwrol, fod yr uwch lysoedd apêl yn dyfarnu mewn achosion adolygu barnwrol lle mae'r trothwy ar gyfer apêl wedi'i gyrraedd.

C53. Rhai o'r diwygiadau a awgrymwyd yn y maes hwn oedd:

- Dylid trefnu bod mwy o adnoddau ar gael i'r Llys Apêl er mwyn sicrhau bod ceisiadau am ganiatâd i apelio yn cael eu trafod o fewn cyfnod byr.
- Y gwelliant mwyaf i adolygu barnwrol fyddai newid y cyd-destun o ran apelio. Os oes hawl i apelio yn erbyn penderfyniad mewn lle arall, ni fydd

angen adolygiad barnwrol. Byddai hyn yn lleihau nifer yr adolygiadau barnwrol, a nifer yr heriau sy'n 'seiliedig ar rinweddau' yn unig.

- Creu proses apelio sy'n osgoi'r Uchel Lys. Byddai hyn yn arbed costau i'r cyhoedd o ystyried yr hawliad gan ddau lys, ond byddai'n sicrhau bod materion pwysig yn cael eu hystyried gan y llys uwch.
- Dylid gwrthdroi'r diwygiadau a gyflwynwyd ac sydd mewn grym er 1 Gorffennaf 2013 (lle gwrthodir gwrandawriad llafar i hawlydd os bydd y llys yn penderfynu, ar ôl adolygu'r cais am ganiatâd, fod yr hawliad heb rinweddau o gwbl). Dylai fod yn haws apelio, a dylid ymestyn y terfyn amser.
- Yn y system gynllunio, awgrymwyd y dylai'r Panel ystyried mecanweithiau a chyfleoedd ychwanegol i apelio, er enghraifft, drwy gyflwyno hawliau apelio gan drydydd parti. Awgrymwyd hefyd y dylid rhoi gweithdrefnau effeithiol ar waith i sicrhau bod y ceisydd wedi gwneud pob defnydd o'r broses cynllunio cyn cael caniatâd i apelio.
- Dylai'r Senedd a'r llywodraeth ystyried a ddylid ailgyflwyno hawliau apelio mewn categorïau achos penodol, fel achosion masnachu pobl, bod yn ddiwladwriaeth, a thrais domestig.
- Dylid ystyried codeiddio prosesau apelio ar gyfer 'achos neu fater troseddol'. Y llwybr apêl mewn achosion adolygu barnwrol sy'n ymwneud ag 'achos neu fater troseddol' yw hwnnw i'r Goruchaf Lys, ond mae hynny'n galw am ardystio gan yr Uchel Lys fod pwynt cyfreithiol o bwysigrwydd cyhoeddus cyffredinol. Fel arall, y llwybr apêl o'r Uchel Lys yw hwnnw i'r Llys Apêl ac nid yw'n galw am ardystio bod pwynt cyfreithiol sydd o bwysigrwydd cyhoeddus cyffredinol.

Costau

- C54. Yn gyffredinol, roedd ymatebwyr yn credu bod adolygu barnwrol yn broses ddrud. Mae costau wedi mynd yn llai yn hytrach na mwy ffafriol i hawlwr ac ymyrwr. Ceir nifer mawr sydd â phryderon dilys a buddiant digonol mewn perthynas â gweithredoedd y llywodraeth ond sydd yn cael eu hatal am resymau ariannol rhag cymryd camau fel adolygu barnwrol. Er gwaethaf y diffyg cydbwysedd hwn, mae rhai sy'n credu nad yw lefel y costau y gall hawlwr eu hadennill drwy adolygu barnwrol yn anghymesur â'r canlyniadau a sicheir i unigolion.
- C55. Roedd y rhan fwyaf o ymatebwyr wedi tynnu sylw at bwysigrwydd cymorth cyfreithiol, ac at y ffordd y mae'r gostyngiad difrifol yng nghwmpas ac argaeledd cymorth cyfreithiol wedi effeithio'n sylweddol ar fynediad at gyfiawnder. Byddai cynyddu'r cymorth cyfreithiol sydd ar gael drwy ddiwygio'r prawf moddion yn rhoi'r gallu i geisio cyngor cyfreithiol yn gynnar ac yn cymell setlo. Dylid ailedrych hefyd ar y ffordd y mae cymorth cyfreithiol yn cael ei ddyrannu ar gyfer y cam caniatâd, fel na fydd cyfreithwyr yn gorfod wynebu risgiau ariannol wrth gynrychioli hawlwr.
- C56. Gellir crynhoi'r dadleuon cyffredin o blaid diwygio yn y maes hwn fel a ganlyn:
- Os yw system yn gwrthod mynediad at gyfiawnder i bobl oherwydd cost, ni ellir ei hystyried yn deg nac yn rhesymol – yn enwedig os yw

hyn yn effeithio'n anghyfartal ar bobl sydd eisoes yn wynebu anfantais oherwydd gwahaniaethu ac anghydraddoldeb.

- Roedd llawer o blaid mabwysiadu'r argymhellion a wnaeth Jackson LJ ar gyfer diwygio costau yn dilyn ei adolygiad, yn benodol (1) i ymestyn rheolau Aarhus i'w haddasu i'r holl hawliadau am adolygu barnwrol, ac nid hawliadau amgylcheddol yn unig, a (2) y dylid cyflwyno rheolaeth ar gostau yn achos adolygiadau barnwrol 'trwm'.
- Gellid osgoi cynnydd mewn costau drwy ymwneud â'r achos ar y cyfle cynharaf.
- Dylai diffynyddion allu adennill costau cyn achos mewn achosion sydd heb rinweddau o gwbl. Lle mae awdurdod lleol yn amddiffyn yn llwyddiannus mewn adolygiad barnwrol, bydd yn wynebu anawsterau fel arfer wrth adennill costau gan yr hawlydd a/neu'r grŵp buddiant a drefnodd yr ymgyfreitha.
- Roedd rhai wedi awgrymu mai system fwy boddhaol i hawlwr a diffynyddion fyddai un lle mae system cymorth cyfreithiol ehangach ar gyfer ymgyfreitha er budd y cyhoedd ynghyd â system fwy cyfyng ar gyfer gwneud gorchmynion capio costau i ddarparu ar gyfer amgylchiadau eithriadol sydd y tu allan i gwmpas cymorth cyfreithiol.
- Dylid dyfarnu costau yn erbyn y llywodraeth ar sail indemnio am unrhyw dorri ar hawliau dinasyddion yn dilyn adolygiad barnwrol.
- Er ei bod yn bwysig bod gorchmynion costau gwarchodol (neu orchmynion capio costau) ar gael i alluogi hawlwr i gael cyfiawnder, dylid rheoli eu hargaeledd yn ofalus i sicrhau na fyddant yn rhoi rhwydd hynt i warcheidwaid anetholedig y budd cyhoeddus fynd ati i ymgyfreitha heb wynebu risg.
- Cafwyd argymhelliad i gyflwyno rheolau ar gyfer capio costau ar ddechrau achos, lle na fydd y cap yn cael ei ostwng oni bai fod yr hawlydd yn dangos bod angen cap is. Dim ond mewn amgylchiadau eithriadol y dylai fod yn bosibl ailystyried costau ar apêl, a lle na fyddai'n golygu bod yr hawlydd yn agored i dalu costau afresymol. Dylid dileu'r cap costau cilyddol o £35,000 yn gyfan gwbl am ei fod yn creu'r risg wrthnysig bod llawer o achosion yn rhy ddrud i'w hennill.
- Mae newidiadau diweddar yn y system capio costau a'r rheolau costau i ymyrwyr wedi cael effaith iasoer; ni ddylid gallu amrywio capiau costau. Gellid gwella hyn drwy weithredu system ar gyfer symud costau i un cyfeiriad o dan amodau.

Ymyrwyr

- C57. Roedd mwyafrif yr ymatebion o'r farn bod rôl ymyrwyr yn un gadarnhaol. Pwysleisiwyd eu bod yn gallu bod o gymorth mawr i'r llys, drwy gyflwyno tystiolaeth a phersbectifau na fyddant ar gael neu'n amlwg o bosibl i'r partion, a chafwyd argymhelliad i gyfyngu'n sylweddol ar unrhyw gostau sy'n gysylltiedig ag ymyrryd o'r fath.
- C58. Ar y llaw arall, roedd rhai yn dal bod y llys, mewn achosion cymhleth, yn caniatáu i amrywiaeth o ymyrwyr annerch y llys, fel y ceir diffyg cydbwysedd rhwng y partion a hwb i'r canfyddiad bod yr achos yn gomisiwn ymchwil neu'n bwyllgor dethol yn hytrach na ffordd i ddyfarnu ar her gyfreithiol neilltuol.

Diwygiadau eraill i weithdrefnau

C59. Roedd ymatebwyr hefyd wedi darparu argymhellion penodol mewn perthynas â diwygiadau eraill i weithdrefnau:

- Defnyddio barnwyr rhanbarth ar y cam caniatáu; ychwanegu gweithdrefnau adolygu barnwrol at weithdrefnau'r llysoedd teulu a meysydd arbenigol eraill.
- Dylid cael digon o gysondeb rhwng y rheolau gweithdrefnol ar gyfer adolygu barnwrol a'r rheolau gweithdrefnol a ddefnyddir yn gyffredinol i osgoi dadleuon di-fudd ynghylch a ddylai'r achos fod wedi'i ddwyn drwy adolygiad barnwrol neu drwy broses arall y gellir ei chymhwyso at achosion sifil eraill.
- Lle nad yw gorchmynion costau gwarchodol yn cael eu ceisio neu eu rhoi, dylai barnwyr fod yn fwy rhydd wrth arfer y disgrisiwn sydd ganddynt ar ddiwedd achos i beidio â dyfarnu costau yn erbyn corff anllywodraethol sydd heb lwyddo wrth ddwyn achos er budd y cyhoedd. Y maen prawf priodol yw a oedd galw rhesymol am gael eglurhad ar y mater.
- Dylid ystyried a fyddai'n fuddiol trosglwyddo mathau eraill o waith adolygu barnwrol ar fewnfudo, fel achosion ar genedligrwydd, o'r Llys Gweinyddol i'r Uwch Dribiwnlys.
- Yn hytrach na chanolbwyntio ar y terfynau amser ar gyfer gwneud hawliad am adolygu barnwrol, byddai'n well rhoi sylw i'r amser a gymerir i brosesu hawliad am adolygu barnwrol ar ôl ei wneud. Gall gymryd rhwng tri a naw mis i wneud penderfyniad ar ganiatâd ar sail y papurau.
- Dylid sefydlu Llys Gweinyddiaeth Gyhoeddus arbennig â'i lywydd ei hun a phanel o farnwyr arbenigol penodedig (tri o ran nifer) i drafod a phenderfynu'r holl achosion adolygu barnwrol.
- Cyllido torfol ar gyfer adolygu barnwrol: dylid ystyried ei werth neu'r anawsterau posibl yn ei gylch, ac a yw'n agwedd werth ei hystyried yn yr adolygiad hwn ac yn faes lle mae cyfle i ymchwilio ymhellach.
- Mabwysiadu systemau gwybodaeth modern a mwy o ddigideiddio. Yn benodol: (1) dylid cofnodi hawliadau ar gofrestr ganolog sydd ar gael i'w gweld gan y cyhoedd ac y gellir ei chwilio cyn gynted ag y caiff hawliadau eu cyhoeddi gan Swyddfa'r Llys Gweinyddol; a (2) gellid datrys y problemau hyn drwy ddarparu cofrestr electronig o hawliadau, y bydd ei chywirdeb wedi'i warantu gan y llys ac y gellir ei chwilio o bell gan unrhyw aelod o'r cyhoedd. Yn yr un modd, dylid cadw cofrestr gyhoeddus o orchmynion yng nghwrs achos a threfnu iddi fod ar gael i'w gweld gan y cyhoedd.
- Byddai'n fuddiol cael adolygiad o'r defnydd o adolygu barnwrol mewn achosion cysylltiedig â busnes, er mwyn ceisio dadwneud y rhyng-gysylltu anodd presennol rhwng adolygu barnwrol a meysydd masnachol lle mae pryderon dilys yn ymwneud ag awdurdodau neu reoleiddwyr.
- Dylid ystyried diwygio adran 31(3C) o Ddeddf Uwchlysoedd 1981 fel y bydd yr Uchel Lys, wrth ystyried a fydd yn rhoi caniatâd i wneud cais am adolygiad barnwrol (a'r Llys Apêl, lle gwneir apêl yn erbyn cais o'r fath), yn gorfod ystyried a fyddai'r canlyniad i'r ceisydd wedi bod yn sylweddol wahanol pe na byddai'r ymddygiad y cwynir amdano wedi digwydd.

- Newid y rheolau trefniadaeth fel na fydd diffynnydd yn gorfod cyflwyno Talfyriad o'r Sail dros Wrthsefyll oni bai: (a) bod yr hawlydd heb gynrychiolydd; (b) bod y PCA heb ei ddilyn; neu (c) bod yr hawlydd wedi codi sail newydd (heb roi rhybudd digonol) nad yw wedi'i rhagfynegi yng ngohebiaeth y PCA.
- Newid y rheolau ar gostau fel na fydd diffynnydd ond yn gallu disgwyl adennill ei gost am Gydnabod Cyflwyno lle gwrthodir caniatâd a lle mae (a)–(c) uchod yn gymwys.
- Newid y rheolau ar gostau fel y bydd y diffynnydd, os yw'n ymladd ar sail dadleuadwyedd, yn disgwyl talu costau'r hawlydd am wneud cais am ganiatâd beth bynnag a ddigwydd lle rhoddir caniatâd ar unrhyw un o'r seiliau (heblaw lle mae (b)–(c) uchod yn gymwys).
- Cymell diffynyddion i beidio ag ymbresenoli yn y llys am wrandawiadau adnewyddu caniatâd drwy gyfyngu'n llym ar yr amser sydd ar gael ar gyfer gwrandawiadau o'r fath a darparu mai dim ond ar wahoddiad penodol y llys y caniateir i ddiffynyddion wneud cyflwyniadau llafar.

Effaith ar benderfynu

- C60. Yn yr alwad am dystiolaeth, gofynnwyd i ymatebwyr llywodraeth ystyried 'Mewn perthynas â'ch penderfynu, a yw'r rhagolwg o fod yn destun adolygu barnwrol yn gwella'ch gallu i wneud penderfyniadau? Os nad yw, a yw'n arwain at gyfaddawdu sy'n gwneud penderfyniadau'n llai effeithiol? Sut mae'r costau (gwirioneddol neu ddichonol) o adolygu barnwrol yn effeithio ar benderfyniadau?' Roedd cyfle hefyd i ymatebwyr y tu allan i lywodraeth wneud sylwadau am hyn.
- C61. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 158 o ymatebion ar y thema hon. Roedd mwyafrif yr ymatebwyr (66%) yn credu bod adolygu barnwrol yn cael effaith gadarnhaol, tra oedd 14% yn meddwl bod adolygu barnwrol yn cael effaith negyddol. Gyda golwg ar effaith adolygu barnwrol ar ansawdd y penderfynu'n unig, dadleuai 92% o ymatebwyr fod adolygu barnwrol yn cael effaith gadarnhaol, a dim ond 5% ei fod yn cael effaith negyddol.
- C62. O'r 92% hynny, roedd y rhan fwyaf wedi beirniadu cylch gwaith y Panel, gan ddadlau bod y cylch gwaith yn creu dicotomi ffug rhwng adolygu barnwrol ac ansawdd y penderfynu gan gyrrff cyhoeddus. Roeddent o'r farn nad oedd y ddau'n groes i'w gilydd ond eu bod yn ategu ei gilydd, gan ddadlau:
- Bod y rhan y mae adolygu barnwrol yn ei chwarae wrth gynnal sofraniaeth y Senedd a sicrhau bod y weithrediaeth yn gweithredu'n unol â'r gyfraith yn helpu i sicrhau penderfynu o ansawdd da.
 - Nad oes nemor ddim dystiolaeth empeiraidd sy'n awgrymu bod adolygu barnwrol yn llesteirio penderfynu. Mae adolygu barnwrol yn effeithio ar gyfran fach iawn o benderfyniadau llywodraeth, ac mae cyfran lai byth o'r achosion adolygu barnwrol hynny yn arwain at ddyfarniad yn erbyn y llywodraeth.
 - Bod adolygu barnwrol yn gwella ansawdd penderfyniadau drwy ganiatáu i'r llysoedd a'r llywodraeth gydweithio i ddatrys unrhyw amwysedd/dehongli statud, ac i lenwi bylchau i wneud deddfwriaeth yn fwy effeithiol. Mae hyn yn helpu wrth wneud penderfyniadau yn y dyfodol am ei fod yn egluro ystyr deddfwriaeth.

- Bod adolygu barnwrol yn fecanwaith i sicrhau bod swyddogaethau llywodraeth yn cael eu cyflawni'n briodol, tra bydd penderfyniadau sydd heb eu seilio ar weithdrefnau teg a phriodol yn rhai gwaeth.
- Bod gwrthdroi penderfyniadau llywodraeth yn arwain at wneud penderfyniadau gwell, a chanlyniadau mwy cadarnhaol i'r dinasyddion/sefydliadau sy'n gysylltiedig.
- Bod ymchwil wedi darparu tystiolaeth ystadegol sy'n dangos bod cysylltiad rhwng herio awdurdodau lleol drwy adolygu barnwrol a gwelliannau yn eu perfformiad yn ôl dangosyddion ansawdd swyddogol.

C63. Prin iawn oedd yr ymatebwyr a ddadleuai fod gwrthdymnu rhwng adolygu barnwrol a phenderfynu effeithiol. Roedd y dadleuon gan yr ymatebwyr hynny a oedd yn gweld gwrthdymnu o'r fath yn rhai mwy amryfal, yn amrywio o ran y graddau roeddent yn credu bod adolygu barnwrol yn cael effaith negyddol.

C64. Ar un eithaf, roedd rhai'n dadlau ei bod yn bosibl bod adolygu barnwrol yn rhwystro'r llywodraeth – ond bod yr ateb i'w gael drwy ddiwygio gweithdrefnau yn y system llysoedd i gynyddu effeithlonrwydd yn hytrach na thrwy ddiwygio systemig.

C65. Roedd eraill wedi cynnig beirniadaeth gryfach o effaith cyfraith adolygu barnwrol ar benderfynu gan lywodraeth, gan ganolbwyntio ar y ddadl bod y risg a'r gost o adolygu barnwrol yn peri i swyddogion fod yn fwy amharod i fentro wrth benderfynu, gan rwystro cynnydd oherwydd oedi diangen a mwy o ansicrwydd. Dadleuwyd bod hyn hefyd yn gallu arwain at gyfaddawdu diangen, yn enwedig ym maes cynllunio.

Datganoli

C66. Cofnododd Ysgrifenyddiaeth yr AAGW 19 o ymatebion ar y thema hon.

C67. Er bod nifer o ymatebion i'r alwad am dystiolaeth gan yr AAGW yn dadlau yn erbyn diwygio ar faterion o sylwedd fel traddodadwyedd, roedd y rheini a oedd o blaid diwygio wedi mynegi barn am yr angen i ddiwygiadau o'r fath gael eu gweithredu mewn ffordd unffurf ledled y DU. Awgrymwyd y bydd angen i unrhyw gynigion sy'n codi i'r adolygiad hwn mewn perthynas â thraddodadwyedd fod yn rhai sy'n gymwys yn yr Alban a Gogledd Iwerddon (GI) fel na fydd ymgyfreithwyr yn chwilio am yr awdurdodaeth fwyaf ffafriol i wrando eu hachos.

C68. Roedd ymatebion gan sefydliadau, adrannau llywodraeth a gweithredwyr cyfreithiol yng Nghymru, yr Alban a GI i gyd wedi mynegi pryderon o ran cwrpas yr adolygiad mewn perthynas â materion datganoledig. Roedd nifer wedi cyfeirio at y cylch gorchwyl, gan ddadlau bod diffyg manylder o ran y ffordd yr oedd gweinyddiaethau datganoledig i gael eu hynysu rhag unrhyw ddiwygio ar adolygu barnwrol ledled y DU. Roedd y diffyg eglurder wedi peri i nifer o ymatebwyr ragdybio y byddai diwygiadau gweithdrefnol a awgrymir yn cael eu hargymell hefyd ar gyfer yr Alban a GI.

C69. Roedd ymatebion yn pwysleisio y bydd ymgais i wrthod cymhwysedd GI a'r Alban wrth weithredu diwygiadau mewn adolygu barnwrol yn debygol o godi cwestiynau cyfansoddiadol.

- C70. Yn gyffredinol, roedd ymatebion yn pwysleisio bod angen adolygu barnwrol cryf ac effeithiol yn yr Alban, a mynegwyd pryderon sylweddol ynghylch unrhyw ymgais neu gynigion a oedd â'r bwriad o gyfyngu ar gyrhaeddiad adolygu barnwrol, cyfyngu ar hawliau unigolion yn y maes hwn ac ar hygyrchedd adolygu barnwrol, neu ymyrryd â phwerau'r farnwriaeth annibynnol a gallu'r llysoedd i ddal llywodraeth yn atebol. Roedd ymatebwyr yn yr Alban yn pwysleisio nad oeddent yn dymuno gweld system ddau lwybr yn cael ei chreu yn yr Alban ac yn pwysleisio ar ben hynny fod gweithdrefnau adolygu barnwrol llysoedd yr Alban wedi cael eu hadolygu'n ddiweddar, a bod hynny wedi arwain at Ddeddf Diwygio Llysoedd (yr Alban) 2014. Dadleuai ymatebwyr fod y gweithdrefnau hynny wedi helpu i egluro a symleiddio proses adolygu barnwrol yn yr Alban. Roedd ymatebwyr wedi nodi ymhellach fod y rheolau ynghylch y broses adolygu barnwrol ym Mhennod 58 o Reolau Llys y Sesiwn (RhLIS) yn rhai clir a dealladwy ac yn eglur i ymarferwyr a'r llys.
- C71. Nodwyd hefyd fod y cymhwysedd adolygu barnwrol yn yr Alban yn deillio o Erthygl XIX o Ddeddfau Uno 1706 a 1707. Oherwydd hynny, roedd ymatebwyr wedi rhybuddio'r panel bod rhaid wrth ofal bob amser i beidio â dirymu awdurdodaeth y Llys o ran adolygu barnwrol. Gall diwygiadau yn y maes hwn fod yn groes i'r Deddfau Uno os byddant yn mynd yn rhy bell.
- C72. Roedd ymatebwyr yng Nghymru wedi mynegi safbwynt tebyg i'r rheini yn yr Alban. Nodwyd bod gwahaniaeth cynyddol rhwng cyfraith Lloegr a chyfraith Cymru. Y rheswm am hyn yw bod Llywodraeth Cymru a'r Senedd wedi defnyddio cymhwysedd datganoledig i ddatblygu polisiau a deddfwriaeth arloesol i geisio gwella penderfynu gan gyrrff cyhoeddus yng Nghymru. Roedd nifer o ymatebwyr wedi canmol gwaith diweddar gan Gomisiwn y Gyfraith mewn perthynas ag adolygu barnwrol yng Nghymru.
- C73. Er nodi bod yr AAGW yn canolbwyntio ar faterion a gedwir yn ôl, dywedodd ymatebwyr fod amgylchiadau lle mae llywodraeth y DU a gweinidogion Cymru yn gallu arfer pwerau cydredol am fod ystyriaethau ymarferol yn galw am hynny, mewn perthynas â materion trawsffiniol er enghraifft, a phwysleisiwyd bod angen i'r AAGW ystyried amgylchiadau o'r fath. Yma eto, byddai diwygiadau'n gallu arwain at y cwestiwn o greu dwy system.
- C74. Gyda golwg ar Ogledd Iwerddon, roedd ymatebwyr wedi nodi'n aml pa mor bwysig oedd adolygu barnwrol. Dadleuwyd ei bod hyd yn oed yn bwysicach nag mewn awdurdodaethau eraill, yn achos cymdeithas fel Gogledd Iwerddon sy'n gadael cyfnod o wrthdaro, fod yr egwyddor yn cael ei dilyn o ddal cyrff cyhoeddus yn atebol mewn ffordd briodol drwy fynediad i'r llysoedd. Yn wir, haerwyd bod rôl y llysoedd yng Ngogledd Iwerddon o ran adolygu barnwrol wedi bod yn anhepgor oherwydd y trefniadau cyfansoddiadol unigryw a'r cyfnodau heb reolaeth wleidyddol a geir o bryd i'w gilydd. Mae adolygu barnwrol yn darparu ffordd anwleidyddol i ddatrys anghydfodau mewn modd adeiladol a chyfansoddiadol pa un a oes llywodraeth weithredol neu beidio.
- C75. Nodwyd ym mron pob ymateb o Ogledd Iwerddon nad oes arbenigedd ar GI yn yr AAGW. Y neges gyffredinol yn yr ymatebion o Ogledd Iwerddon oedd bod yr ymarfer a'r gweithdrefnau o ran adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon mewn cyflwr da ac nad oes dadl amlwg a pherswadiol o blaid newid.

ATODIAD D: DATA AC YSTADEGAU

Trosolwg

- D1. Mae'r bennod hon yn darparu crynodeb o'r data a'r ystadegau a gafodd y Panel wrth ymgymryd â'i ystyriaethau.
- D2. Prif ffynhonnell y data ar adolygu barnwrol yw cronfa ddata y Llys Gweinyddol. Cyhoeddir ystadegau o'r ffynhonnell hon yn rheolaidd. Roedd y Weinyddiaeth Gyfiawnder hefyd wedi darparu offeryn i'r panel ar gyfer chwilio'r data hyn. Darparwyd data gan yr Uwch Dribiwnlys ar Achosion yr Uwch Dribiwnlys ar Fewnfudo a Lloches. Darparwyd data gan Adran Gyfreithiol y Llywodraeth ar gostau Adolygu Barnwrol i lywodraeth ganolog, ac roedd y Llysoedd yng Ngogledd Iwerddon a'r Alban wedi darparu data ar eu priod awdurdodaethau.
- D3. Roedd 20 o'r cyflwyniadau i'r alwad am dystiolaeth yn cynnwys data meintiol sylweddol a godwyd o wahanol ffynonellau, yn cynnwys cyhoeddiadau llywodraeth, yn ogystal ag astudiaethau empeiraidd, erthyglau academaidd ac ymchwil a gynhaliwyd gan yr ymatebydd neu ei sefydliad.
- D4. Mae pob adran yn y bennod hon yn ceisio disgrifio'r data a gyflwynwyd ar y pynciau canlynol:
- Nifer yr achosion a gafodd eu dwyn bob blwyddyn, yn cynnwys:
 - (a) pynciau'r achosion a gafodd eu dwyn
 - (b) y cyrff y cafodd yr achosion eu dwyn yn eu herbyn
 - Hynt yr achosion drwy bob cam yn y broses adolygu barnwrol, o'r caniatâd i'r gwrandawriad terfynol
 - Cyfradd 'llwyddo' yr achosion, yn cynnwys tystiolaeth a gyflwynwyd wrth setlo
 - Adolygu barnwrol mewn achosion mewnfudo
 - Costau llywodraeth am ymglyfreitha mewn adolygiadau barnwrol
 - Adolygu barnwrol yn y gweinyddiaethau datganoledig

Cafeatau

- D5. Wrth edrych ar ddata a godir o'r set ddata hon, bydd y cafeatau canlynol yn gymwys:
- O 17 Hydref 2011, trosglwyddwyd ceisiadau am Hawliadau Newydd am Adolygu Barnwrol mewn Achosion Hawliau Dynol a Lloches i'r Uwch Dribiwnlys.
 - O fis Tachwedd 2013, cymerwyd drosodd yr asesu ar geisiadau am y mwyafrif helaeth o adolygiadau barnwrol ar fewnfudo a lloches gan yr Uwch Dribiwnlys (Siambwr Mewnfudo a Lloches) (UDSMLI).
 - O'r adolygiadau barnwrol ar fewnfudo a lloches sy'n weddill y ceir y ceisiadau amdanynt i'r Llys Gweinyddol, trosglwyddir cyfran o'r rhain wedyn i'r UDSMLI.
 - Mae data yn ôl adran yn cael eu creu drwy fapio enw'r parti ar y corff cyhoeddus. Gan fod y broses hon yn dibynnu ar feysydd testun rhydd, mae cywirdeb y data hyn yn dibynnu ar y cysondeb wrth lenwi a mapio'r meysydd hyn.

- Mapiwyd data yn ôl adran ar gyfer Hydref 2020, ac maent yn adlewyrchu'r adrannau a'u rolau fel roeddent bryd hynny. Felly mae'n bosibl y bydd data hŷn wedi'u mapio ar adran nad oedd yn bodoli bryd hynny, neu ar adran nad oedd yn cyflawni'r swyddogaeth honno ar y pryd.
- Mae maint y blychau neu nodau unigol mewn siartiau map coeden neu siartiau Sankey yn gymesur â'r data sydd yn y ddelwedd honno'n unig, ac ni ellir eu cymharu rhwng siartiau.
- Mae adrannau sydd â phum adolygiad barnwrol neu lai mewn blwyddyn benodol wedi cael eu grwpio yn y categori 'arall'.
- Mae pynciau sydd â phum adolygiad barnwrol neu lai mewn blwyddyn benodol wedi cael eu grwpio yn y categori 'arall'.
- Cafwyd data Swyddfa'r Llys Gweinyddol o gronfa ddata COINS.
- Mae data Swyddfa'r Llys Gweinyddol yn cynnwys swyddfeydd rhanbarthol y Llys Gweinyddol, er bod y rhan fwyaf o'r achosion a gafwyd wedi'u cyhoeddi yn Llundain.

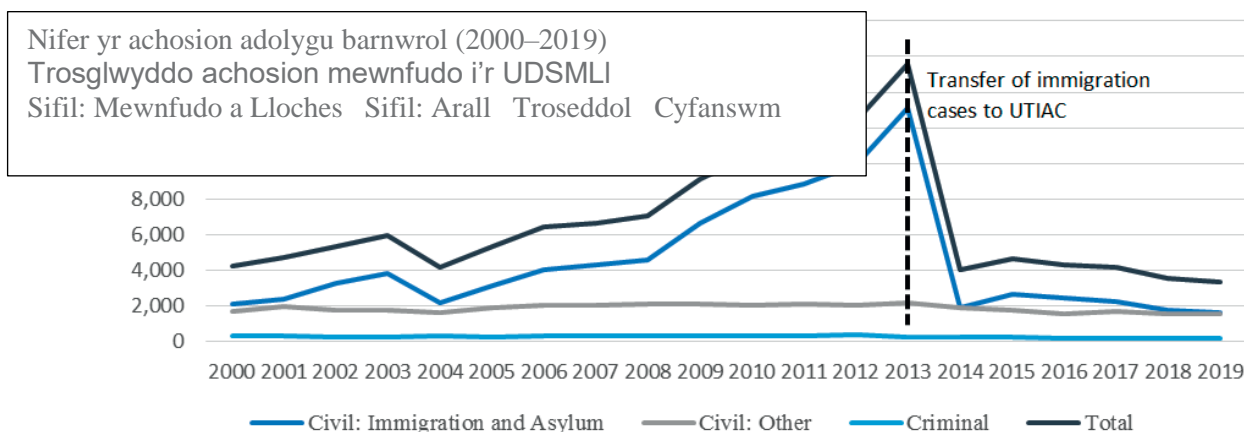
Ffynonellau

- D6. Cafwyd y data am yr holl achosion yng Nghymru a Lloegr yn y Llys Gweinyddol ar gyfer mewnfudo, sifil, arall a throseddol o gronfa ddata COINS. Cyrchwyd y data hyn drwy'r Civil Justice Quarterly ar 3 Medi 2020.
- D7. Cafwyd holl ddata Achosion yr Uwch Dribiwnlys ar gyfer Mewnfudo a Lloches o gronfa ddata ARIA.
- D8. Darparwyd yr holl ddata am gostau llywodraeth gan Adran Gyfreithiol y Llywodraeth ac maent wedi'u codi o'i system rheoli achosion.
- D9. Cafwyd yr holl ddata am adolygu barnwrol yn yr Alban o Gyhoeddiadau Ystadegau Cyfiawnder Sifil Llywodraeth yr Alban yn ogystal â data a ddarparwyd gan farnwyr Llys y Sesiwn.
- D10. Darparwyd yr holl ddata am adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon gan Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Gogledd Iwerddon ac maent wedi'u codi o'i systemau rheoli achosion.
- D11. Cyfeirir at ffynonellau data eraill lle maent wedi'u defnyddio.

Nifer yr achosion a gafodd eu dwyn bob blwyddyn

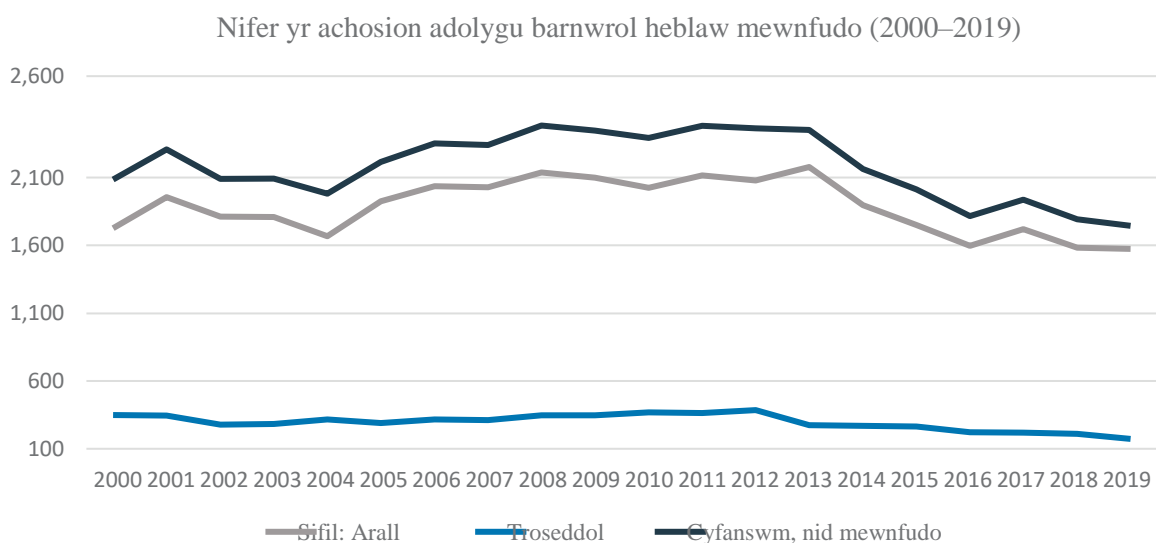
- D12. Mae'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yn cyhoeddi ystadegau chwarterol ar gyfiawnder sifil sy'n cynnwys nifer y ceisiadau am adolygiad barnwrol. Mae'r set ddata hon yn mynd yn ôl i 2000 ac mae hefyd yn rhannu ceisiadau yn ôl pwnc. Mae tîm data y Llys Gweinyddol yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder hefyd wedi datblygu system fwy cywir i gofnodi'r adran neu gorff cyhoeddus sy'n gysylltiedig â'r adolygiadau barnwrol hyn. Roedd hyn yn rhan o'r set ddata a'r offeryn ar-lein cysylltiedig a gyflwynwyd i'r panel. Mae'r offeryn yn ei gwneud yn hawdd cymharu niferoedd, pynciau ac adrannau o flwyddyn i flwyddyn – fel cyfanswm neu gyfartaledd pum mlynedd.

Number of JR Cases (2000-2019)



Ffig. 1

D13. Roedd nifer yr adolygiadau barnwrol yn y Llys Gweinyddol wedi cynyddu'n sylweddol rhwng 2000 a 2013 – fodd bynnag, mae'r cynnydd hwn wedi'i achosi'n gyfan gwbl bron gan y twf yn nifer yr achosion mewnfudo. Drwy ganolbwyntio ar achosion sifil 'arall' ac achosion troseddol, ceir darlun cliriach o'r tueddiadau o ran adolygu barnwrol ar bynciau heblaw mewnfudo.

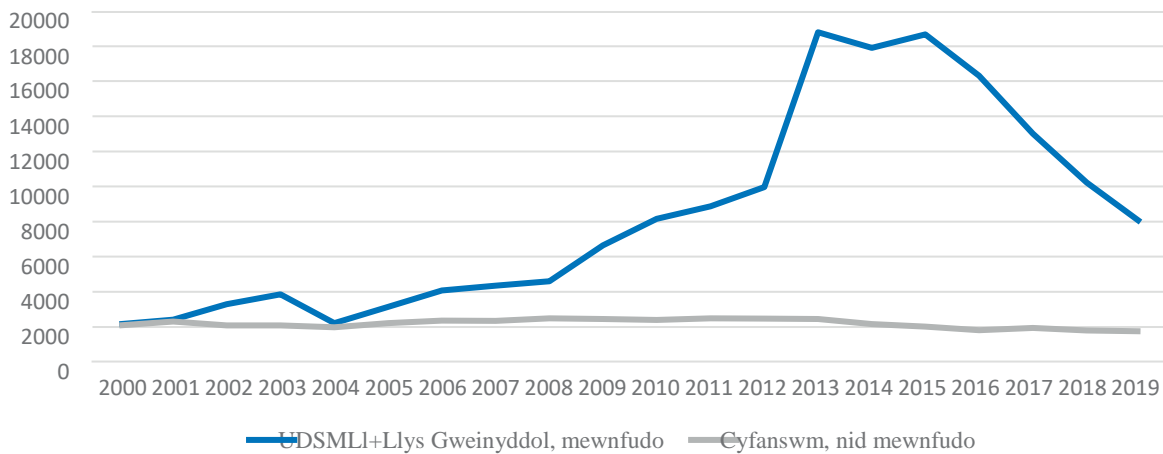


Ffig. 2

D14. Heb gynnwys mewnfudo, cafwyd rhywfaint o amrywiad yn nifer yr achosion. Yn y degawd diwethaf, cafwyd gostyngiad o tua 27% yng nghyfanswm y nifer o achosion, ar gyfradd gyfartalog o 3% y flwyddyn. Roedd y gostyngiad parhaus yn nifer yr achosion o flwyddyn i flwyddyn wedi dechrau yn 2011–2012, gan gyflymu ar ôl 2014a dim ond mewn un flwyddyn (2017) y gwelwyd cynnydd o'i gymharu â'r flwyddyn flaenorol.

D15. Mae'r darlun o ran mewnfudo yn wahanol iawn. Mae Ffig. 3 yn cyfuno data o'r Llys Gweinyddol a'r UDSMLI. Dylid nodi bod y data hyn yn cael eu storio a'u casglu gan ddefnyddio systemau cronfa ddata gwahanol (COINS ac ARIA yn y drefn honno). Felly, mae'n bosibl y bydd achosion a drosglwyddwyd rhwng llysoedd wedi cael eu cyfrif ddwywaith. Ni ellir cysoni hyn heb edrych ar achosion fesul un. Er hynny, mae modd edrych ar dueddiadau cyffredinol.

Nifer yr achosion mewnfudo a lloches (2000–2019)



Ffig. 3

D16. Roedd y gyfradd twf sylweddol yn nifer yr adolygiadau barnwrol ar fewnfudo, tua 30% y flwyddyn ar gyfartaledd yn y pum mlynedd hyd at 2013, wedi dechrau arafu ac wedyn gostwng ar gyfradd uwch o lawer (tua 20% y flwyddyn) na'r hyn a welwyd mewn achosion heblaw mewnfudo (1–12%). Hefyd, roedd nifer yr achosion mewnfudo yn 2019 bron pedair gwaith yn fwy o hyd na nifer yr achosion mewnfudo yn 2000. Ar gyfartaledd, roedd nifer yr achosion mewnfudo yn arfer bod tua hanner nifer yr holl adolygiadau barnwrol (niferoedd tebyg yn Ffig. 3 yn 2000) a mewnfudo bellach yw pwnc y mwyafrif helaeth o'r holl adolygiadau barnwrol (82%). Edrychir yn fwy manwl ar ddata ychwanegol am fewnfudo yn ddiweddarach yn y bennod hon.

Pynciau'r achosion a gafodd eu dwyn

D17. Mae cronfa ddata y Llys Gweinyddol yn rhoi'r gallu i ddadansoddi ymhellach yn ôl pwnc. Mae'r mapiau coeden isod yn rhoi syniad o ddsbarthiad y pynciau o raniferoedd am achosion heblaw mewnfudo. Gellir cael golwg manylach ar y tablau hyn a'r setiau data llawn yn y ddolen hon: <https://judicial-reviews-app.apps.alpha.mojanalytics.xyz/>

Y 10 pwnc Sifil (heb gynnwys mewnfudo) a Throseddol mwyaf cyffredin mewn Adolygiadau Barnwrol. Cyfartaledd 20 mlynedd (2000-2019)

Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Carchardai	220	Gweithdrefnau Llysoedd Ynadon	59
Cynllunio Gwlad a Thref	155	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	55
Tai	147	Llys y Goron	36
Digartrefedd	137	Arall	23
Addysg	113	PACE	16
Cyrff Disgyblu	95	Comisiwn Adolygu Achosion Troseddol	16

Teuluoedd, Plant a Phobl Ifanc	94	Estraddodi	14
Gofal Cymunedol	88	Costau a Chymorth Cyfreithiol (Troseddol)	13
Heddlu (Sifil)	77	Penderfyniad o ran Erlyn	10
Carchardai (nid parôl)	62	Mechnïaeth	10

Ffig. 4

Ffig. 5

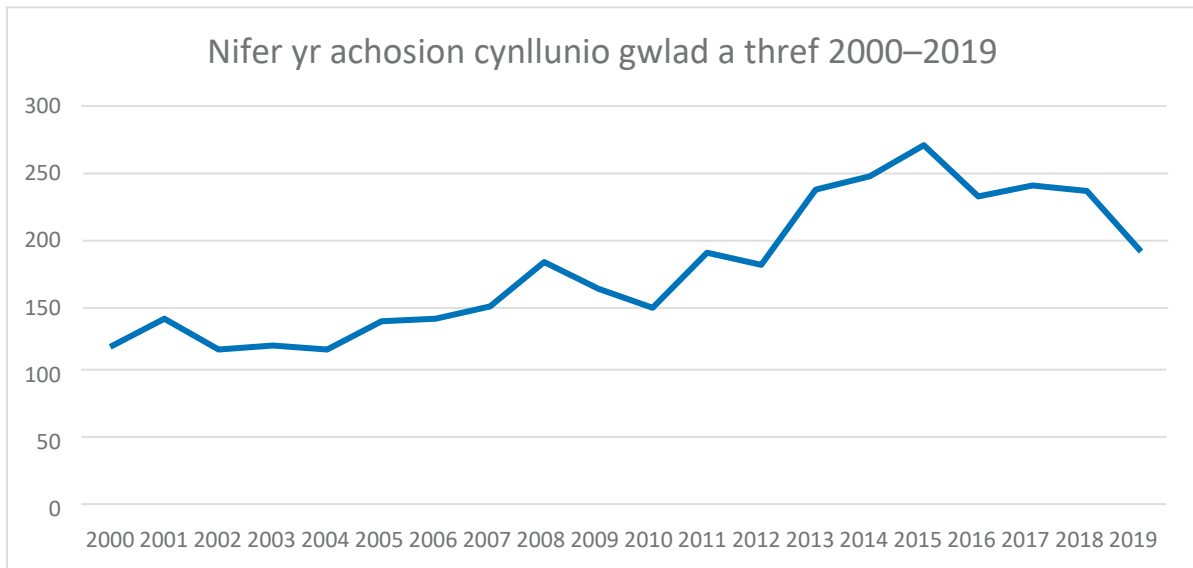
D18. Wrth edrych ar y cyfartaledd dros bum mlynedd, gan gynnwys achosion mewnfudo, yn y Llys Gweinyddol, gwelir mai achosion mewnfudo yw'r categori cyffredinol mwyaf o hyd, a bod is-gategoriâu mewnfudo penodol fel Cart – mewnfudo hefyd yn gyfran fawr o'r holl achosion.

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin (Mewnfudo/Sifil/Troseddol)
Cyfartaledd pum mlynedd (2015-2019)

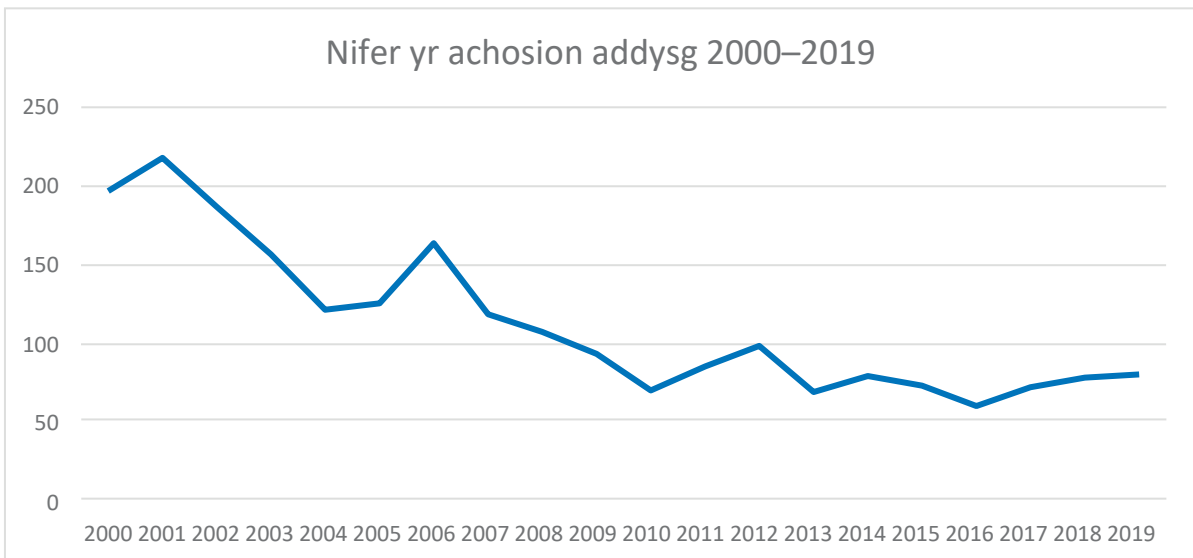
Mewnfudo		Sifil: Arall		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Cart - Mewnfudo	779	Cynllunio Gwlad a Thref	160	Llysoedd Ynadon - Gweithdrefnau	35
Mewnfudo - Cadw	733	Teuluoedd, Plant a Phobl Ifanc	131	Llys y Goron	33
Dinasyddio a Dinasyddiaeth	210	Carchardai (nid parôl)	119	Penderfyniad o ran Erlyn	31
Mewnfudo - Masnachu Pobl	113	Digartrefedd	111	Arall	25
Mewnfudo - Dilysrwydd Deddfwriaeth	100	Heddlu (Sifil)	92	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	22
Cymorth Lloches	80	Cyrff Disgyblu	92	PACE	20

Ffig. 6

D19. Am eu bod yn dangos y cyfartaledd dros 20 mlynedd, mae Ffig. 4 a Ffig. 5 yn cuddio rhai o'r amrywiadau a thuaddiadau yn niferoedd yr achosion o flwyddyn i flwyddyn rhwng pynciau. Ar gyfer pwnc fel cynllunio gwlad a thref (a phynciau arwyddocaol o ran cynllunio gwlad a thref), mae'r duedd yn cyfateb i ryw raddau i'r duedd a welwyd yn y ffigurau cyffredinol ar gyfer adolygu barnwrol. Fodd bynnag, ar gyfer pwnc fel addysg, sydd hefyd yn bwnc i nifer o achosion sy'n uwch na'r cyfartaledd, mae'r duedd yn wahanol iawn a nifer yr achosion yn gostwng yn barhaus.



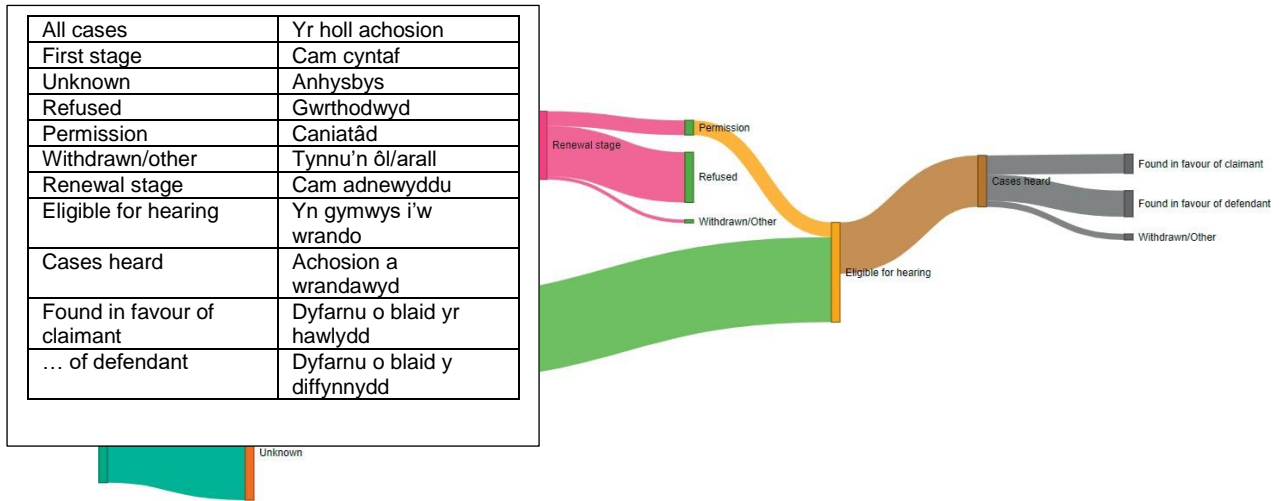
Ffig. 7



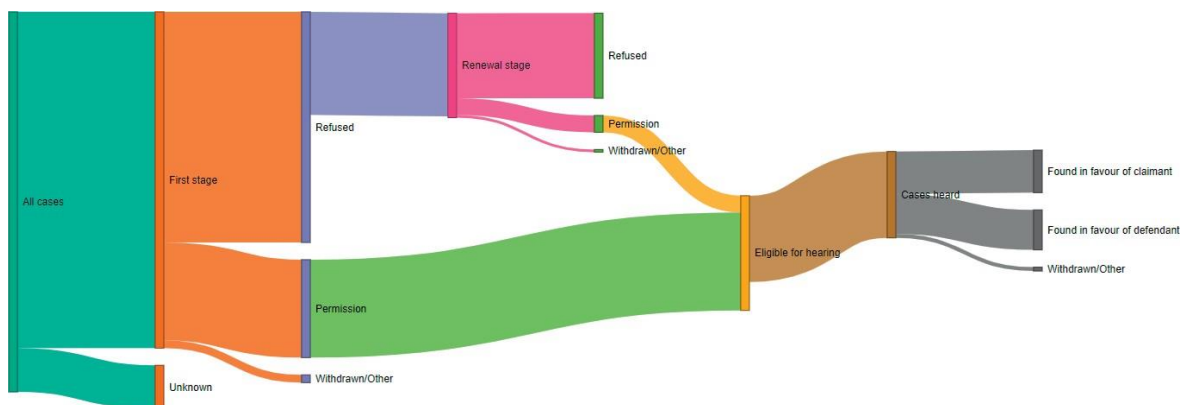
Ffig. 8

Hynt yr achosion drwy bob cam yn y broses adolygu barnwrol

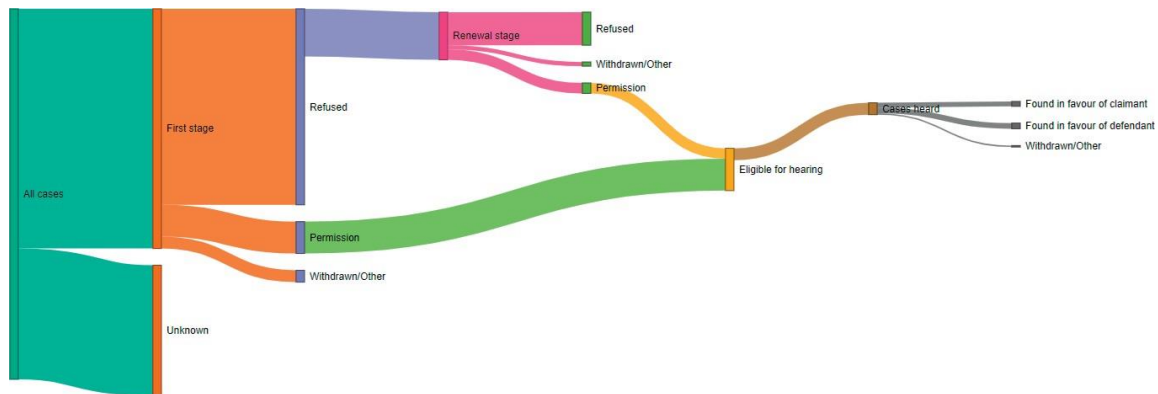
D20. Mae data y Llys Gweinyddol hefyd yn darparu dadansoddiad o hynt yr achos drwy bob un o'r camau adolygu barnwrol, o'r cais i'r gwrandawriad terfynol. Gall fod yn fuddiol darlunio hynt achosion drwy ddiagramau Sankey sy'n dangos nifer yr achosion sy'n mynd drwy bob un o'r camau. Gyda golwg ar yr achosion diweddaraf, mae'n annhebygol bod y ffigurau am hynt achosion yn rhai terfynol, gan ei bod yn cymryd amser i achosion fynd drwy system y Llys Gweinyddol. Dylid nodi hefyd fod yr achosion lle rhoddwyd caniatâd i fynd ymlaen i wrandawriad terfynol yn cynnwys y rheini y rhoddwyd caniatâd iddynt fynd ymlaen ar bapur a'r rheini y rhoddwyd caniatâd iddynt fynd ymlaen mewn gwrandawriad llafar. Gellir edrych yn fanylach ar y graffiau hyn a'r setiau data llawn yn y ddolen hon: <https://judicial-reviews-app.apps.alpha.mojanalytics.xyz/>



Ffig. 9: Cyfartaleddau 20 mlynedd; nifer yr achosion sifil: arall (2000–2019)



Ffig. 10: Cyfartaleddau 20 mlynedd; nifer yr achosion troseddol (2000–2019)



Ffig. 11: Cyfartaleddau 20 mlynedd; nifer yr achosion mewnfudo a lloches (2000–2019)

D21. Fel y gwelir uchod, yn yr holl feysydd dim ond cyfran fach o'r achosion sy'n cyrraedd gwrandawriad terfynol o'i gymharu â nifer y ceisiadau. Yn wir, mae nifer sylweddol nad ydynt yn cyrraedd y cam caniatâd neu sy'n cael eu tynnu'n ôl rhwng cael caniatâd a'r gwrandawriad ar y sylwedd.

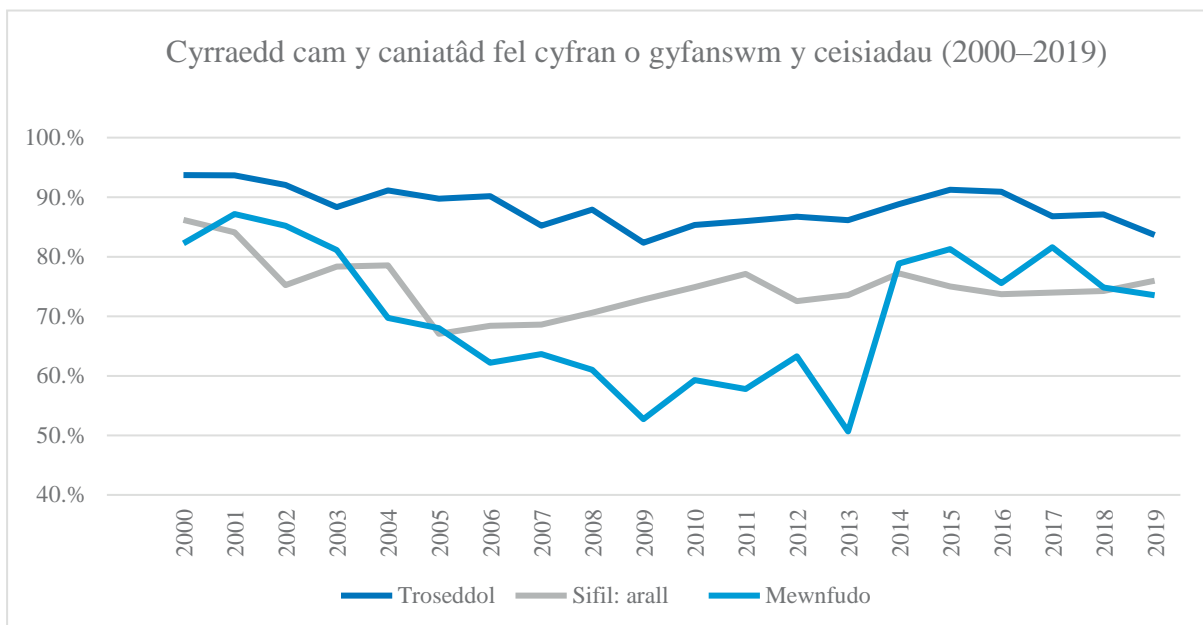
D22. Mae gwahaniaethau o ran nifer yr achosion sy'n cyrraedd gwrandawriad terfynol rhwng y tri phrif bwnc. Mae achosion mewnfudo yn llawer llai tebygol o fynd ymlaen i wrandawriad terfynol ac mae cyfran fwy ohonynt yn cael eu tynnu'n ôl rhwng y cais a'r cam cyntaf. Mae cyfran ychydig llai nad ydynt

yn cael caniatâd ar gyfer gwrandawriad adnewyddu llafar chwaith. Mae'n debygol bod y gwahaniaethau hyn yn ganlyniad i nifer mawr o ffactorau na ellir eu canfod yn y data hyn yn unig.

Cam y caniatâd

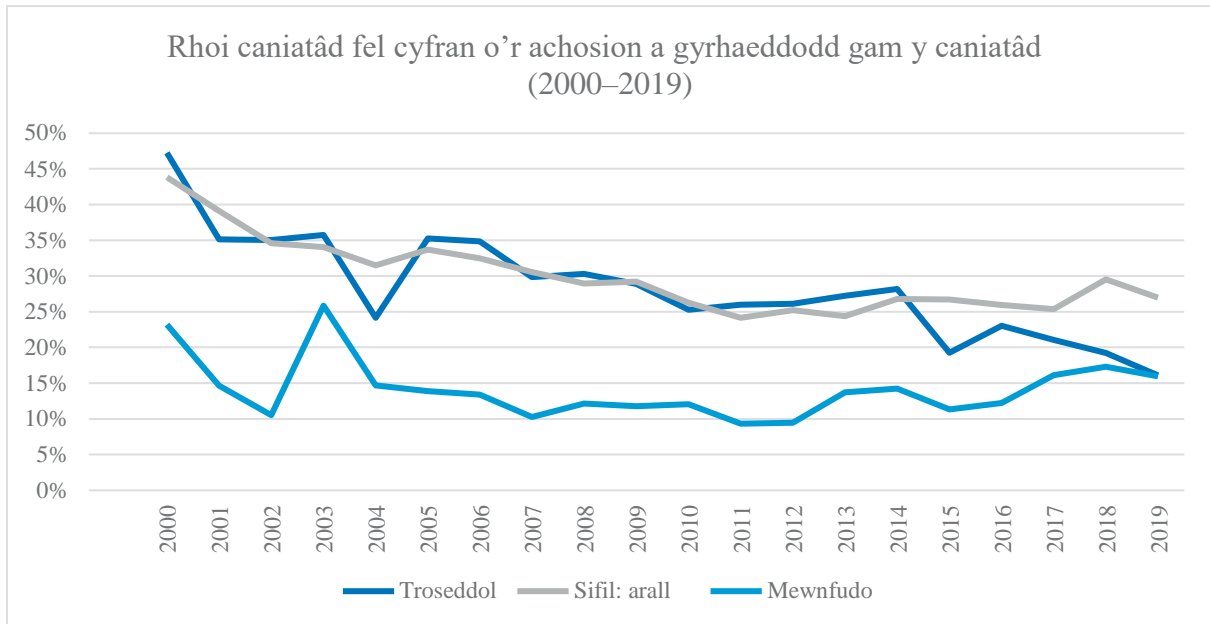
D23. Cafwyd llawer llai o newid er 2000 yng nghyfran yr achosion sy'n mynd ymlaen at y cam cyntaf neu gam y caniatâd nag yn y gyfran sy'n cael caniatâd i fynd ymlaen i wrandawriad ar sylwedd yr achos.

D24. O ran adolygu barnwrol ar bynciau heblaw mewnfudo, mae cyfran y ceisiadau sy'n cyrraedd cam y caniatâd wedi aros yn weddol gyson, er bod gostyngiad cyffredinol o tua 10 pwynt canran dros y cyfnod. Roedd yn uwch yn 2019 na'r pwynt isaf (2005) o tua 7 pwynt canran. Gwelir tuedd wahanol mewn achosion mewnfudo lle'r oedd llai o achosion wedi cyrraedd cam y caniatâd ar gyfartaledd, yn ystod y cyfnod pan oedd cyfanswm nifer yr achosion mewnfudo yn cynyddu'n sylweddol. Yn dilyn trosglwyddo'r rhan fwyaf o achosion mewnfudo i'r UDSMLI, o blith yr achosion mewnfudo sy'n cael eu neilltuo i'r Llys Gweinyddol o hyd, mae'r gyfran sy'n cyrraedd y llys ar gam y caniatâd yn debyg i gyfran yr achosion nad ydynt yn ymwneud â mewnfudo.



Ffig. 12

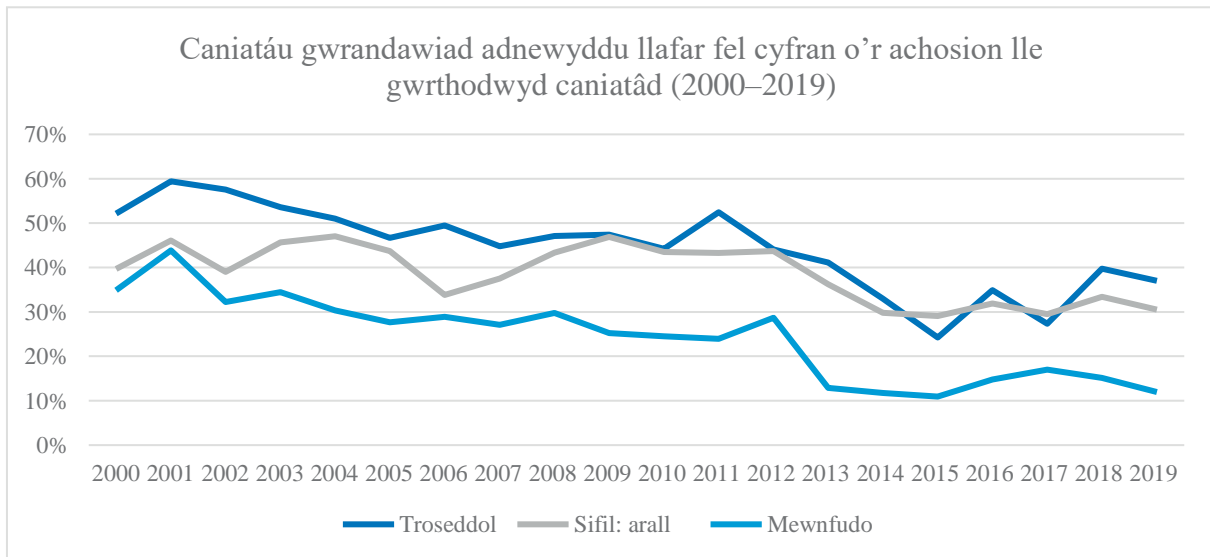
D25. O ran rhoi caniatâd, gwelwyd tuedd gyffredinol lle mae cyfran yr achosion sy'n cael caniatâd yn lleihau (Ffig. 13). Mae hyn yn fwy amlwg mewn achosion nad ydynt yn ymwneud â mewnfudo gan fod y gyfran wedi aros yn fwy cyson o lawer nag mewn achosion mewnfudo. Gwaetha'r modd, ni ellir canfod o'r data sydd ar gael pam y gwrthodir caniatâd i achosion neu pam nad ydynt yn mynd ymlaen i gam y caniatâd. Mae tystiolaeth anecdotaidd ac empeiraidd yn awgrymu bod rhywfaint o hyn o leiaf yn ganlyniad i setlo ac edrychir ar hyn yn ddiweddarach yn y bennod.



Ffig. 13

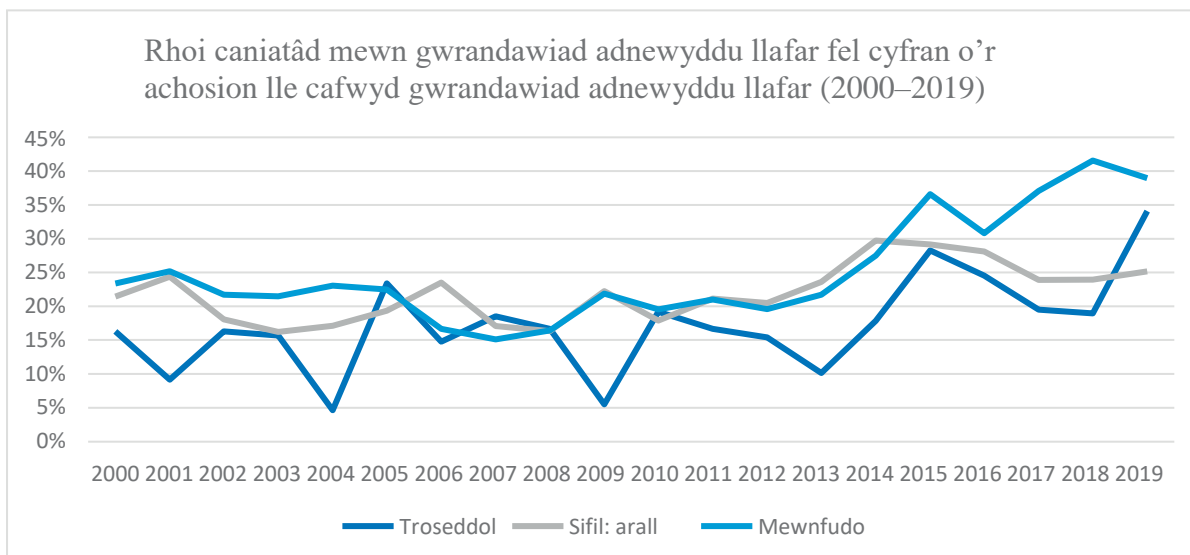
Gwrandawriad adnewyddu llafar

D26. Mae'r tueddiadau'n debyg iawn i'r rheini ar gyfer cam y caniatâd o ran cyfran yr achosion lle caniatwyd gwrandawriad adnewyddu llafar (Ffig. 14), ond yn wahanol iawn o ran y gyfran o achosion lle rhoddwyd caniatâd yn y gwrandawriad llafar hwnnw (Ffig. 15).



Ffig. 14

D27. Cafwyd cynnydd yng nghyfran yr achosion lle rhoddwyd caniatâd ar gyfer gwrandawriad adnewyddu llafar a lle rhoddwyd caniatâd hefyd wedyn i fynd ymlaen i wrandawriad ar sylwedd yr achos.

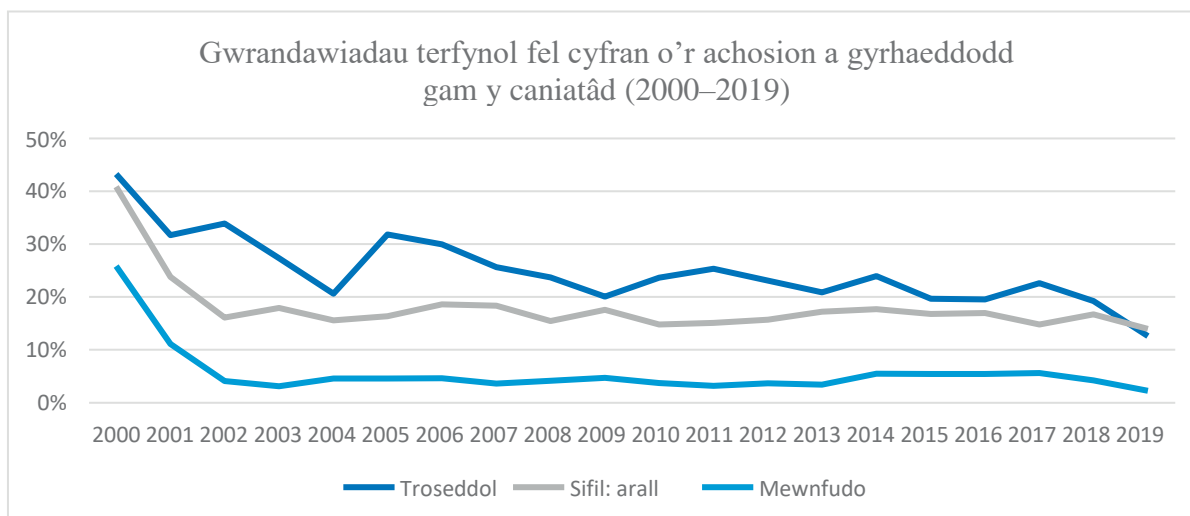


Ffig. 15

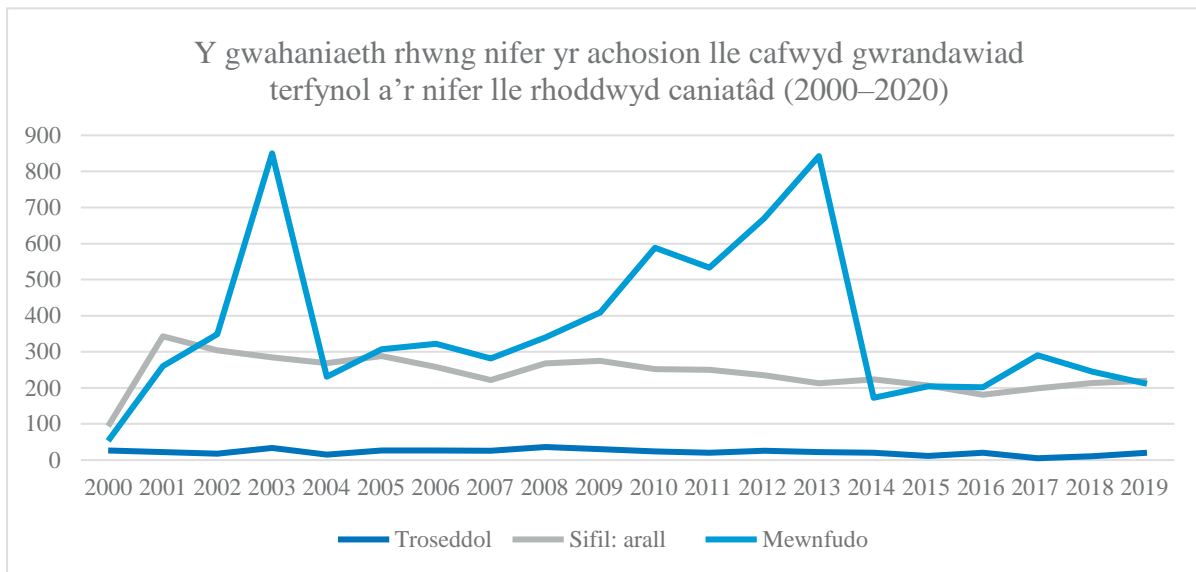
Gwrandawriadau ar sylwedd yr achos

D28. Cafwyd gostyngiad hefyd yn y cyfnod hwn yn nifer yr achosion sy'n cyrraedd gwrandawriad ar y sylwedd fel cyfran o'r rheini a gyrhaeddodd gam y caniatâd. Er bod y rhan fwyaf o'r gostyngiad hwn wedi digwydd yn 2000–2002, cafwyd gostyngiad amlwg ar ôl hynny ar gyfer adolygiadau barnwrol troseddol, a oedd wedi lleihau 14 pwynt canran pellach rhwng 2003 a 2019.

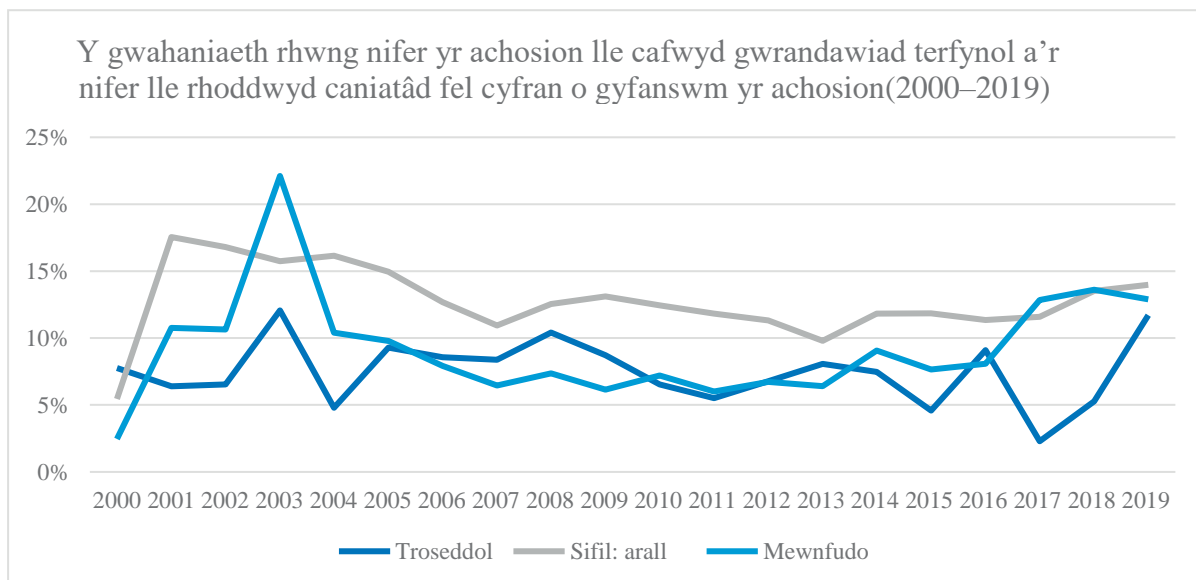
D29. Wrth edrych ar y gwahaniaeth rhwng nifer yr achosion lle rhoddwyd caniatâd a'r nifer sy'n mynd ymlaen i wrandawriad ar y sylwedd, mae'n ymddangos bod yr holl bynciau'n ansefydlog i ryw raddau. Gwelir hyn yn gliriach yn Ffig. 18, sy'n dangos y gwahaniaeth rhwng achosion fel cyfran o'r holl geisiadau am adolygu barnwrol. Yma eto, ni ellir canfod y rhesymau am hynny yn y data hyn – er enghraifft, a yw un ochr yn ildio, a oes setliad neu a yw'r achos yn cael ei dynnu'n ôl am resymau eraill.



Ffig. 16



Ffig. 17



Ffig. 18

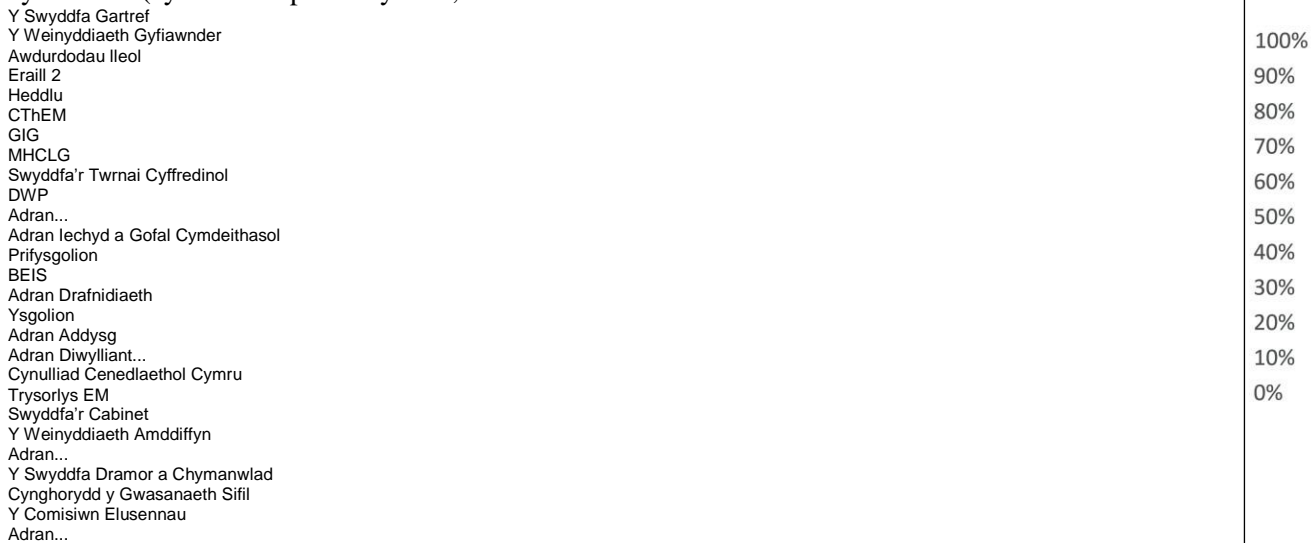
Y cyrff y cafodd yr achosion eu dwyn yn eu herbyn

D30. Gan gynnwys achosion mewnfudo a lloches a gynhaliwyd yn y Llys Gweinyddol, mae mwyafrif llethol yr adolygiadau barnwrol er 2000 wedi'u dwyn yn erbyn y Swyddfa Gartref. Nid yw hyn yn cynnwys achosion mewnfudo a lloches o 2013 ymlaen a oedd wedi'u symud i'r UDSMLI, gan nad yw'r achosion hyn yn cael eu dal yng nghronfa ddata COINS y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Er mai'r Swyddfa Gartref yw'r diffynnydd ym mwyafrif yr achosion mewnfudo, mae adrannau eraill fel y Weinyddiaeth Gyfiawnder a Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi (CThEM) yn ddiffynyddion mewn nifer sylweddol o achosion.

D31. Gyda golwg ar nifer cyfartalog yr achosion ar gyfer pob adran dros bum mlynedd o 2015 (ar ôl trosglwyddo achosion mewnfudo i'r UDSMLI), mae mwyafrif yr achosion yn cael eu trafod o hyd gan y Swyddfa Gartref a nifer bach o ddiffynyddion eraill. Y Swyddfa Gartref, y Weinyddiaeth Gyfiawnder

ac awdurdodau lleol oedd y diffynyddion mewn ychydig llai na 90% o'r achosion.

Nifer yr achosion adolygu barnwrol a gafodd eu dwyn yn erbyn pob adran lywodraeth neu gorff cyhoeddus (cyfartaledd pum mlynedd, 2015-2019)



Ffig. 19

D32. Gan edrych ar y dadansoddiad manylach yn ôl pwnc yn llwythi achosion y Swyddfa Gartref a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder, gwelir mai hawliadau sy'n ymwneud â mewnfudo oedd y mwyafrif dros y cyfnod hwn. Gellir edrych ar y tablau hyn a'r setiau data llawn yn fwy manwl yn y ddolen hon: <https://judicial-reviews-app.apps.alpha.mojanalytics.xyz/>

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin yn yr holl adolygiadau barnwrol yn erbyn y Swyddfa Gartref (Mewnfudo/Sifil/Troseddol) (cyfanswm 2000-2019)

Mewnfudo		Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Mewnfudo, nid Lloches	33895	Carchardai	1027	Estraddodi	142
Mewnfudo, Lloches yn unig	26507	Heddlu (Sifil)	480	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	93
Mewnfudo, Cadw	4582	Asesu Oed	53	Dedfrydu	49
Mewnfudo, Hawliad Newydd am Lloches	4223	Iechyd Meddwl	51	Arall	47
Cymorth Lloches	2718	Arall	41	Terfysgaeth	44
Dinasyddio a Dinasyddiaeth	1447	Cyrff Disgyblu	39	PACE	15

Ffig. 20

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin yn yr holl adolygiadau barnwrol yn erbyn y Weinyddiaeth Gyfiawnder (Mewnfudo/Sifil/Troseddol) (cyfanswm 1710-2019)

Mewnfudo		Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Cart - Mewnfudo	5257	Carchardai	3136	Llysoedd Ynadon, Gweithdrefnau	1135
Mewnfudo, Lloches yn unig	3397	Carchardai (nid parôl)	1131	Llys y Goron	671
Mewnfudo, nid Lloches	952	Llys Sirol	853	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	349
Cymorth Lloches	78	Costau a Chymorth Cyfreithiol (Sifil)	576	Arall	247
Mewnfudo, Cadw	28	Cart - Arall	402	Costau a Chymorth Cyfreithiol (Troseddol)	244
Dilysrwydd Deddfwriaeth Mewnfudo	23	Parôl	392	Mechniäeth	174

Ffig. 21

D33. Ar ôl 2013, roedd y pwyslais yn llwythi achosion y Llys Gweinyddol wedi newid ychydig, ond roedd mwyafrif yr achosion yn ymwneud â mewnfudo o hyd. Mae'n bwysig nodi'r twf yn nifer yr achosion Cart – mewnfudo yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder.

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin yn yr holl adolygiadau barnwrol yn erbyn y Swyddfa Gartref (Mewnfudo/Sifil/Troseddol) (cyfanswm 2015-2019)

Mewnfudo		Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Mewnfudo, Cadw	3637	Heddlu (Sifil)	78	Arall	10
Dinasyddio a Dinasyddiaeth	1045	Carchardai (nid parôl)	17	Terfysgaeth	7
Mewnfudo, Masnachu Pobl	558	Digartrefedd	12	Estraddodi	6
Dilysrwydd Deddfwriaeth Mewnfudo	480	Arall	12	PACE	6
Cymorth Lloches	382	Asesu Oed	11	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	4
Trwyddedu Noddwyr Mewnfudo	340	Cyrff Disgyblu	11	Penderfyniad o ran Erlyn	2

Ffig. 22

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin yn yr holl adolygiadau barnwrol yn erbyn y Weinyddiaeth Gyfiawnder (Mewnfudo/Sifil/Troseddol) (cyfanswm 1725-2019)

Mewnfudo		Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Cart - Mewnfudo	3788	Carchardai (nid parôl)	522	Llysoedd Ynadon, Gweithdrefnau	170
Mewnfudo, nid Lloches	31	Cart - Arall	295	Llys y Goron	152
Mewnfudo, Cadw	21	Llys Sirol	278	Arall	69
Dilysrwydd Deddfwriaeth Mewnfudo	20	Parôl	225	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	53
Cymorth Lloches	10	Llysoedd Ynadon, Gweithdrefnau	111	PACE	53
Mewnfudo, Lloches yn unig	7	Costau a Chymorth Cyfreithiol (Sifil)	100	Costau a Chymorth Cyfreithiol (Troseddol)	35

Ffig. 23

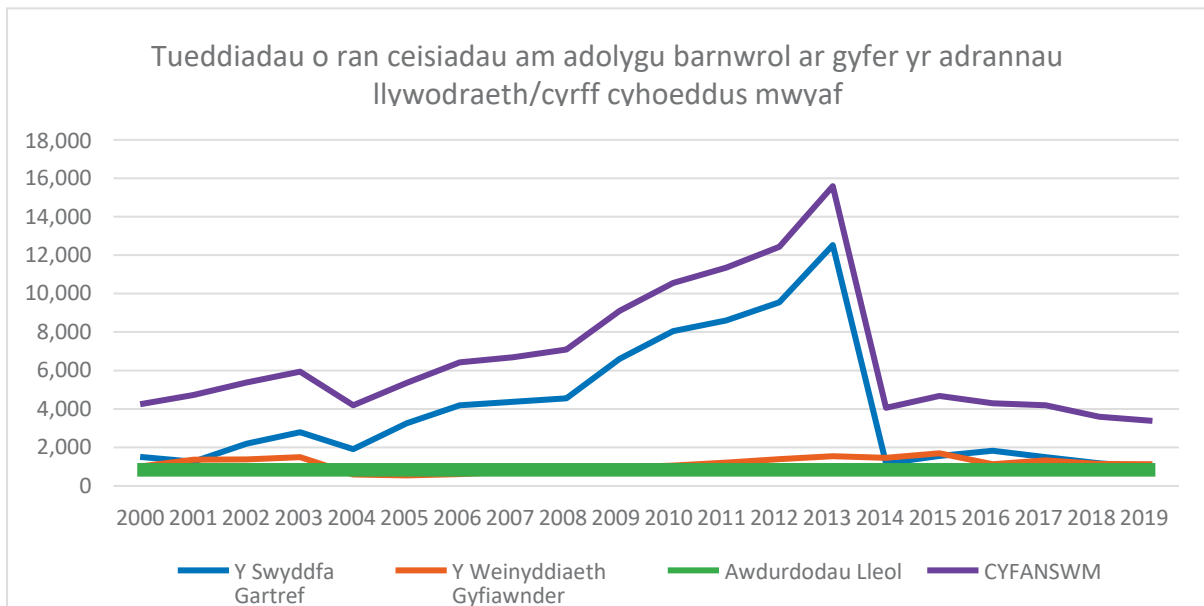
D34. Ar gyfer awdurdodau lleol, nad ydynt yn ddiffynyddion yn aml mewn achosion sy'n ymwneud â mewnfudo, roedd mwyafrif yr achosion yn ymwneud â nifer o categorïau eraill:

Y chwe phwnc mwyaf cyffredin yn yr holl adolygiadau barnwrol yn erbyn awdurdodau lleol (Mewnfudo/Sifil/Troseddol) (cyfanswm 2000-2019)

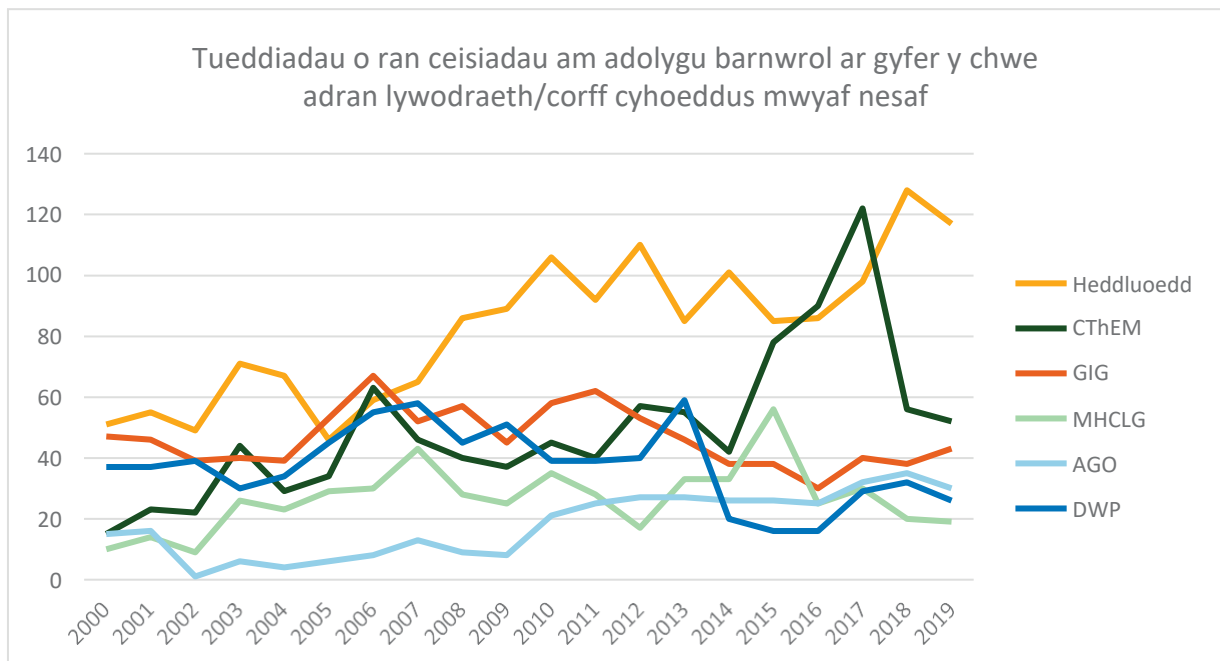
Mewnfudo		Sifil		Troseddol	
Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer	Pwnc	Nifer
Cymorth Lloches	366	Tai	2713	Arall	33
Asesu Oed	185	Digartrefedd	2638	Cyfraith Trosedd (Cyffredinol)	12
Mewnfudo, Lloches yn unig	25	Cynllunio Gwlad a Thref	2574	Penderfyniad o ran Erlyn	9
Mewnfudo, nid Lloches	18	Teuluoedd, Plant a Phobl Ifanc	1617	Llysoedd Ynadon, Gweithdrefnau	4
Arall	5	Gofal Cymunedol	1185	PACE	4
Mewnfudo, Masnachu Pobl	3	Addysg	1095	Traffig Ffyrdd	4

Ffig. 24

D35. Wrth edrych ar dueddiadau yn llwythi achosion adrannau, gwelir mai'r Swyddfa Gartref (ac achosion mewnfudo yn yr adran honno) sy'n dangos y duedd gryfaf, fel y byddid yn disgwyl. Heb gynnwys mewnfudo, mae'r duedd gyffredinol yn eithaf gwastad, ac yn gostwng ychydig. O ran cyrff lle na cheir nifer mawr o adolygiadau, nid yw'r niferoedd yn ddigon i ganfod unrhyw dueddiadau ystyrlon. Felly, rydym yn canolbwyntio yma ar y naw corff mwyaf. O'r naw hyn, dim ond mewn heddluoedd a CThEM y gwelir tuedd sy'n sylweddol wahanol i'r adrannau eraill, lle mae nifer yr achosion wedi cynyddu dros amser, a CThEM wedi gweld cynnydd sydyn rhwng 2015 a 2017. Mae Swyddfa'r Twrmai Cyffredinol yn dangos cynnydd dros amser hefyd, ond ar raddfa lai.



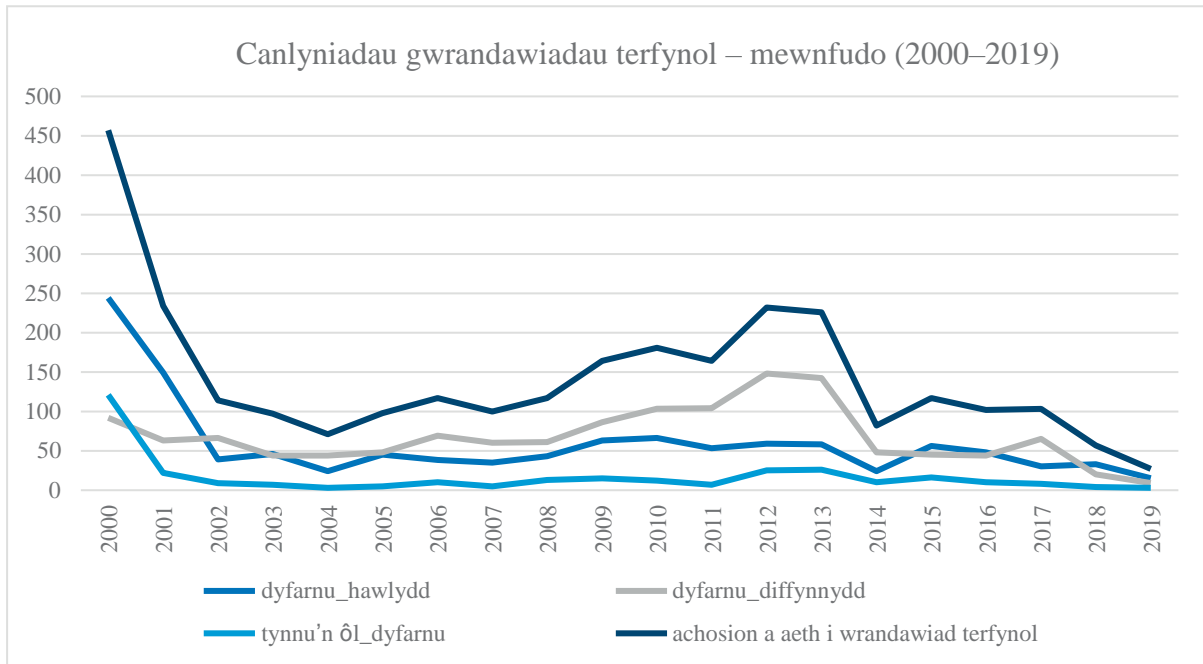
Ffig. 25



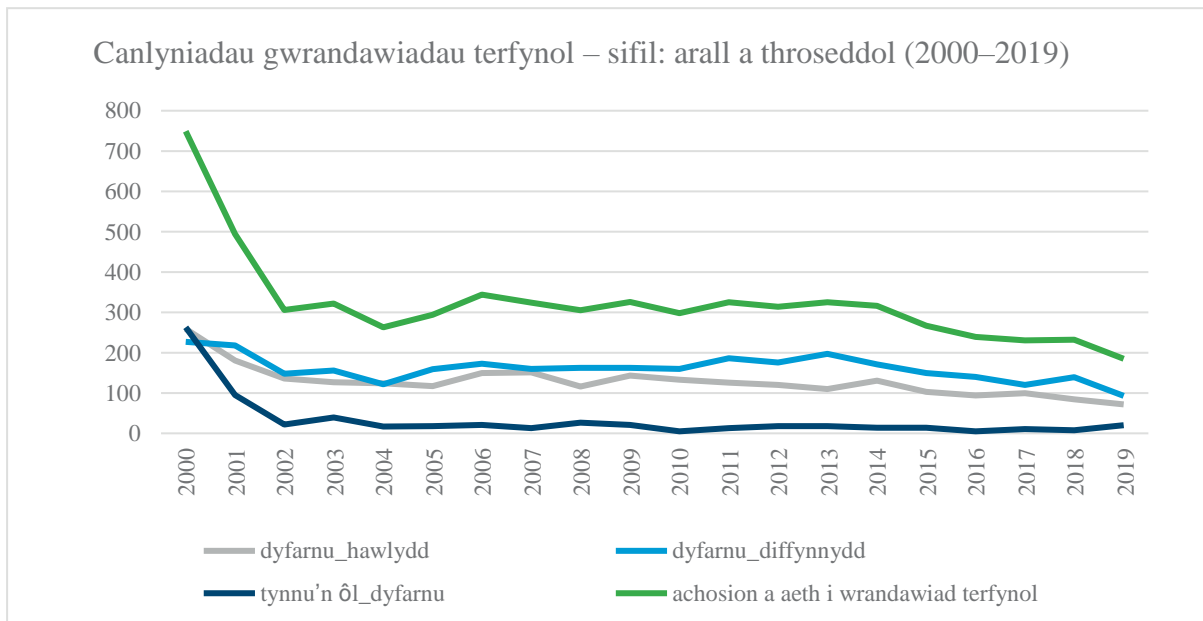
Ffig. 26

Cyfradd Ilwyddo

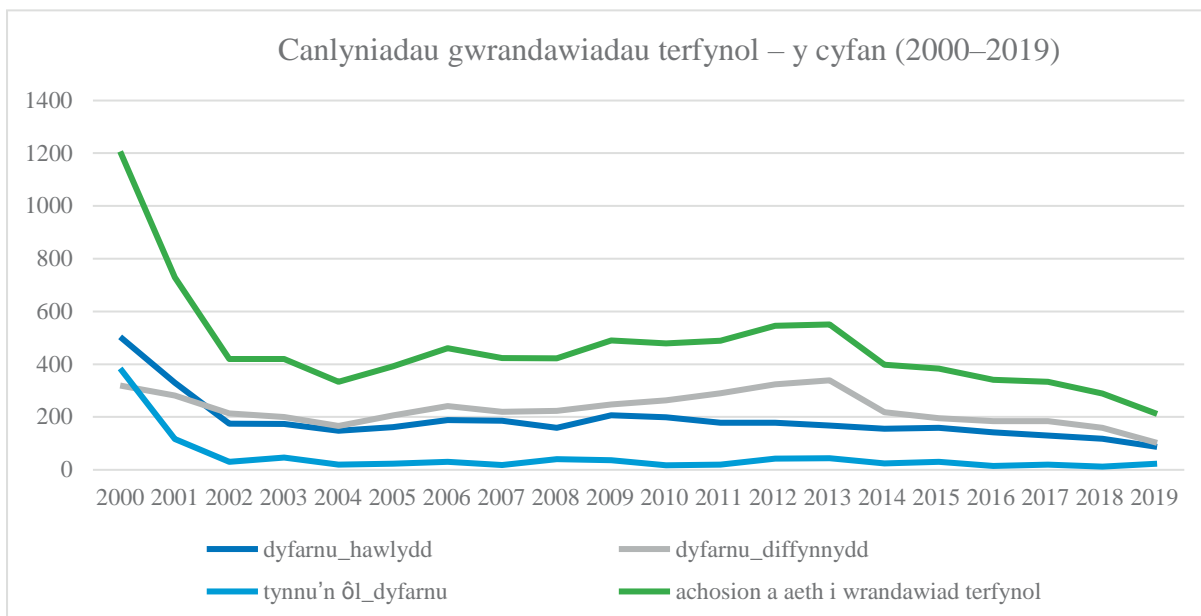
D36. Tasg anodd yw mesur 'ilwyddiant' adolygiadau barnwrol dros amser. Y brif broblem yw nad yw setiau data y Lllys Gweinyddol yn cynnwys y rhesymau dros dynnu achosion yn ôl. Mae'n rhesymol cymryd y byddai cyfran o'r rhain wedi cael eu setlo, ac y byddai cyfran o'r rheini wedi'u setlo o blaid yr hawlydd. Hyd yn oed o ran yr achosion a dynnwyd yn ôl heb setlo, mae'n ddigon posibl bod y llywodraeth neu'r diffynnydd wedi newid ei bolisi neu benderfyniad, fel bod yr adolygiad yn un dadleuadwy.



Ffig. 27

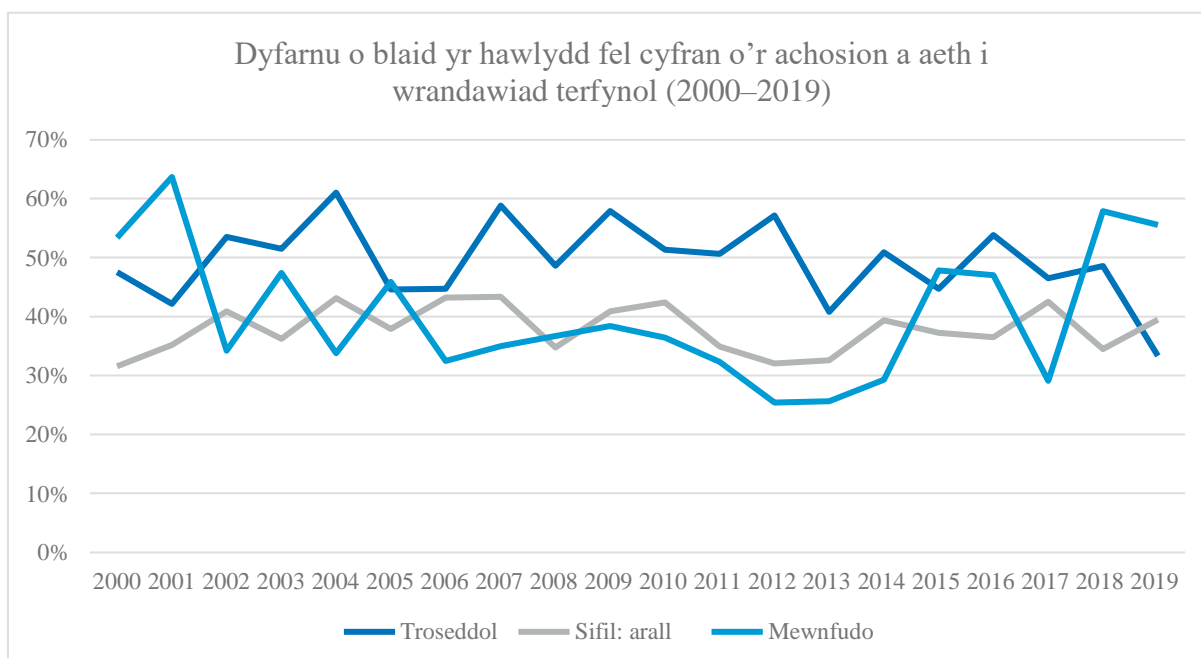


Ffig. 28



Ffig. 29

D37. Wrth edrych dim ond ar nifer yr achosion lle dyfarnwyd o blaid yr hawlydd mewn gwrandawiad ar sylwedd yr achos, gwelir mai'r un yw'r duedd yn gyffredinol â honno ar gyfer cyfanswm yr achosion. Gan gymharu cyfran yr achosion lle dyfarnwyd o blaid yr hawlydd yn y gwrandawiad terfynol â chyfanswm yr achosion a aeth i wrandawiad terfynol, gwelir hefyd fod y cyfraddau 'llwyddo', gan gymryd bod hynny'n golygu llwyddiant yr hawlydd mewn gwrandawiad terfynol, wedi aros yn weddol gyson (er eu bod yn codi a gostwng o flwyddyn i flwyddyn).



Ffig. 30

Data yr alwad am dystiolaeth

D38. Roedd adrannau llywodraeth wedi darparu rhai manylion am eu llwyth achosion adolygu barnwrol. Adroddodd rhai adrannau ar gyfran yr achosion lle'r oeddent yn credu iddynt lwyddo fel diffynnydd. Roedd hyn yn dod i tua 80% ar gyfartaledd, sy'n gyfran lai nag y mae data y Llys Gweinyddol yn ei awgrymu, lle nad oedd ond 2–10% o achosion wedi'u dyfarnu o blaid yr hawlydd mewn gwrandawriad ar y sylwedd.

D39. Mae hyn yn awgrymu bod nifer o achosion a nodwyd yn rhai a dynnwyd ôl/arall wedi cael eu setlo o blaid yr hawlydd. Fodd bynnag, am fod anghysondeb rhwng y ffordd y mae adrannau'n cofnodi data barnwrol a'r hyn sydd wedi'i gyflwyno, mae'n anodd iawn dod i unrhyw gasgliadau cywir ynghylch nifer yr achosion a setlwyd ar sail data yr adrannau. Mae'r asesiad gorau y gellir ei wneud wedi'i ddangos isod:

Adran	Y gyfradd llwyddo a adroddwyd gan yr adran	Y gyfradd setlo a adroddwyd
Y Swyddfa Gartref	68%	
Y Weinyddiaeth Dai, Cymunedau a Llywodraeth Leol	75%	
Yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol	100%	
Yr Adran Drafnidiaeth	48%	4%
Yr Adran Gwaith a Phensiynau	85%	6%
DEFRA	74%	
Yr Adran Addysg	57%	9%
BEIS	100%	10%
Yr Adran Dramor a Chymanwlad	86%	
Swyddfa'r Twrnai Cyffredinol	100%	
Y Weinyddiaeth Amddiffyn		11%
Cyfartaledd	79%	8%

Fig. 31

D40. Mae'r argraff a roddir gan ddata llysoedd a chan adrannau fod adrannau'n llwyddo fel diffynnyddion ym mwyafrif yr achosion adolygu barnwrol yn cael ei herio i ryw raddau gan rywfaint o'r dystiolaeth a ddarparwyd gan sefydliadau mewn rhai meysydd. Mae'n bosibl bod yr anghysondeb hwn yn ganlyniad i dueddiadau penodol wrth archwilio cyflwyniadau'r alwad am dystiolaeth, lle gellid disgwyl y byddai mwy o ffyrniau neu sefydliadau llwyddiannus yn darparu data na'r rheini sy'n llai llwyddiannus at ei gilydd wrth ddod ag achos adolygu barnwrol. Yn yr un modd, gallai data adrannau fod yn agored i dueddiadau tebyg.

D41. Darparwyd dadansoddiad manwl gan Ganolfan Gyfraith Gymunedol Hackney (CGGH) o'i llwyth achosion, y rhan fwyaf ohonynt yn ymwneud â thai neu fudd-daliadau. Er Ionawr 2019, roedd ei chleientiaid wedi ceisio 47 o adolygiadau barnwrol, y rhan fwyaf ohonynt (72%) wedi'u datrys cyn bod angen gwneud hawliad am adolygiad barnwrol. O'r rheini a aeth yn eu blaen, mae 42% wedi'u datrys hyd yma o blaid yr hawlydd, a'r prif resymau oedd bod y corff cyhoeddus a heriwyd wedi derbyn dilysrwydd yr hawliad neu wedi darparu rhwymedi arall. Mae data CGGH yn sampl fach mewn maes penodol, ond mae'n dangos ei bod yn bosibl bod nifer o'r achosion a restrwyd fel rhai 'a dynnwyd yn ôl/arall' yn cael eu datrys o blaid yr hawlydd.

D42. Mae'r cyflwyniad gan Ysgol y Gyfraith Bangor yn crynhoi ymchwil empeiraidd i achosion a ddatryswyd drwy setlo, gan gyfeirio at yr astudiaeth gan Bondy, Platt a Sunkin o werth ac effeithiau adolygu barnwrol.²⁷ Roedd y gwaith hwn wedi canfod bod hawlwyd yn aml yn llwyddo drwy setlo neu o ganlyniad i ailystyried penderfyniadau gan y diffynnydd, fel y mae'r dystiolaeth gan CGGH yn dangos. A dyfynnu'n uniongyrchol o gyflwyniad Ysgol y Gyfraith Bangor:

“Loosely we can say that around one-third of civil (non immigration) claims are issued but withdrawn prior to a permission decision, and around half of claims granted permission are withdrawn before a final substantive hearing. In the Dynamics research sample it was found that, of the cases which settled pre-permission, 46% of claimants obtained a particular benefit that had been sought and in a further 39% of cases the defendant agreed to reconsider decisions or carry through a decision-making process that they had failed to complete. Of the cases that settled post-permission 59% were reported to have settled in favour of the claimant, and this regularly involves individuals being granted a benefit or entitlement previously withheld or withdrawn.”²⁸

D43. Mewn modd tebyg, roedd y Public Law Project wedi cyflwyno tystiolaeth empeiraidd a gafwyd o wahanol astudiaethau, gan ddarparu adnodd cynhwysfawr ar gyfer ymchwil academiaidd i adolygu barnwrol, yn cynnwys data am setlo achosion.

D44. Yn y sector busnes, roedd cyflwyniad ar y cyd gan BT, Centrica, Heathrow, Sky a Vodaphone wedi darparu data a oedd yn gyson â'r canfyddiadau hyn. Roeddent yn adrodd bod tua 50% o'r hawliadau am adolygu barnwrol yn erbyn y rheoleiddwyr economaidd yn llwyddiannus. Cadarnhawyd hyn hefyd mewn arolwg o'i haelodau gan Gymdeithas y Cyfreithwyr. Mae'n amcangyfrif bod tua 50% o adolygiadau barnwrol sydd heb gysylltiad â mewnfudo yn cael eu setlo, ac maent yn tynnu ar astudiaeth Bondy, Platt a Sunkin.

D45. Gan droi oddi wrth 'gyfraddau llwyddo' neu setlo, roedd nifer o gyfraniadau eraill i'r alwad am dystiolaeth yn darparu data ystadegol neu empeiraidd diddorol:

- Y cyflwyniad gan Mishcon de Reya LLP. Roeddent wedi cyflwyno data a gafwyd o vLex Justis er mwyn ymchwilio i niferoedd yr achosion adolygu barnwrol yn ôl llys a diffynnydd. Mae hyn yn darparu lefel ychwanegol o ddata ar ben yr hyn a ddarparwyd gan y Llys Gweinyddol gan ei bod yn dangos achosion a ddaeth o'r Llys Apêl a'r Goruchaf Lys hefyd.
- Roedd Cyfreithwyr Cyhoeddus Prifysgol Rhydychen wedi rhannu'r canfyddiadau o'u harolwg o'r 801 o ddyfarniadau gan (ac ar apêl oddi wrth) y Llys Gweinyddol yn 2017. Yn yr arolwg hwn, roeddent wedi edrych ar apelau yn erbyn adolygiadau barnwrol ac apelau statudol, ac mae hyn hefyd yn ychwanegiad pwysig at y data a gyflwynir yn y bennod hon. Maent yn darparu crynodeb ac ymhelaethiad methodolegol manwl o'u bwriad wrth archwilio'r achosion hyn: “to undertake a research project which would give us a better appreciation of the ‘day-to-day’ nature of administrative law adjudication”. Arbennig

²⁷ Bondy, Platt a Sunkin, *The Value and Effects of Judicial Review: The Nature of Claims, Their Outcomes and Consequences* (Public Law Project, 2015).

²⁸ EXT022, [53].

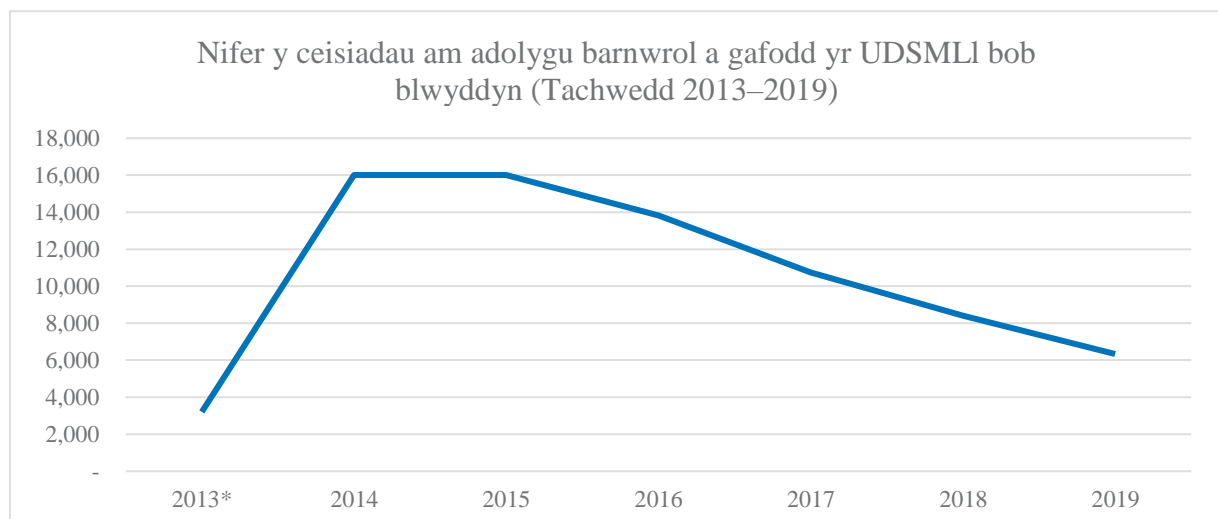
o ddiddorol yw eu harchwiliad o bynciau'r adolygiadau barnwrol, ar ba seiliau roeddent wedi cael eu dwyn, y partïon a oedd yn dod ag achosion a'r math o gwestiynau cyfreithiol a oedd yn codi.

- Roedd nifer o gyflwyniadau'n canolbwyntio ar adolygiadau barnwrol amgylcheddol. Cyflwynwyd dadansoddiad gan yr RSPB o adolygiadau barnwrol a oedd yn dod o dan Erthygl 9 o Gonfensiwn Aarhus. Mae'r dadansoddiad yn egluro hanes y fframwaith cyfreithiol mewn perthynas â Chonfensiwn Aarhus a'r ddeddfwriaeth berthnasol yn y DU. Roedd yr RSPB wedi cyflwyno crynodeb o'r data am hawliadau o dan Gonfensiwn Aarhus yn ogystal â thrafodaeth am achosion posibl y gwahanol dueddiadau a nodwyd. Roedd Wildlife and Countryside Link hefyd wedi cyflwyno tystiolaeth a oedd yn cynnwys sampl fanwl o achosion diweddar yn ymwneud â'r amgylchedd.
- Yn ogystal â'r cyflwyniad gan BT, Centrica, Heathrow, Sky a Vodaphone, darparwyd data am adolygiadau a oedd yn gysylltiedig â busnesau neu gorfforaethau gan Hogan Lovells, a gyflwynodd ganfyddiadau o arolwg o uwch weithredwyr corfforaethau rhyngwladol.

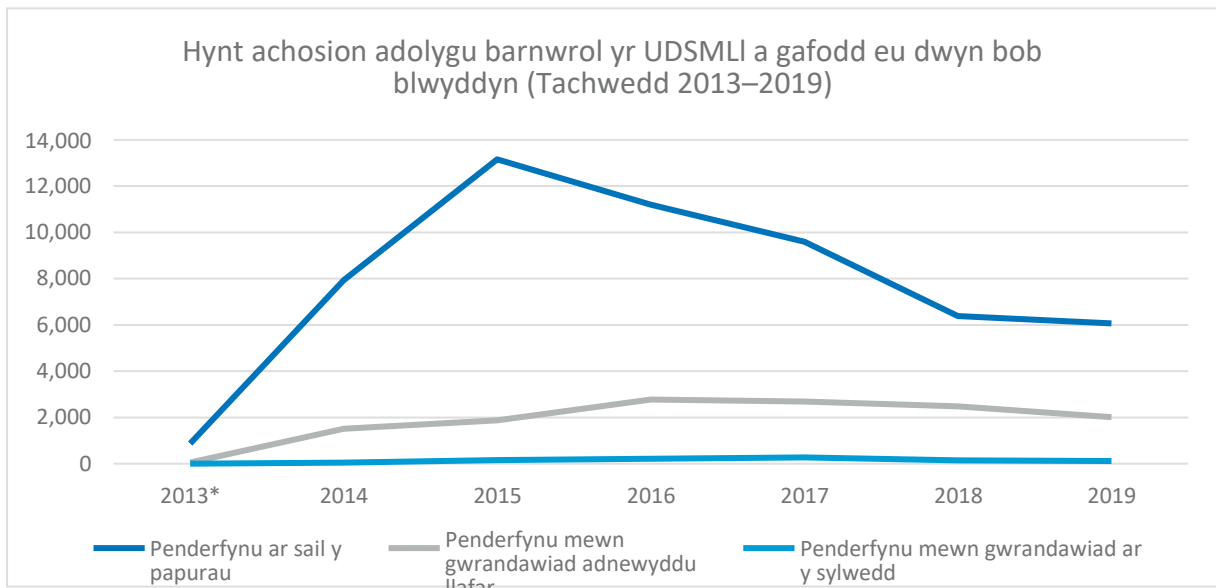
Achosion mewnfudo a'r UDSMLI

D46. Mae'r darlun o ran achosion adolygu barnwrol ar fewnfudo (AB mewnfudo) yn wahanol iawn i hwnnw ar gyfer achosion adolygu barnwrol sifil a throreddol eraill. Fel y gwelwyd uchod, AB mewnfudo sydd wedi ysgogi'r tueddiadau cyffredinol o ran niferoedd yr achosion. O ran hynt achosion, mae cyfraddau llwyddo is o lawer hefyd ar gyfer achosion AB mewnfudo wrth fynd drwy gamau'r caniatâd a'r gwrandawriad adnewyddu llafar at wrandawriad ar y sylwedd. Dylid nodi, er hynny, fod achosion sy'n cyrraedd gwrandawriad adnewyddu llafar ychydig yn fwy tebygol o gael caniatâd.

D47. Gellir defnyddio data a gafwyd gan yr UDSMLI i edrych ar ganlyniadau achosion AB mewnfudo er 2013. Mae'r UDSMLI yn penderfynu ceisiadau am adolygu barnwrol ar benderfyniadau penodol a wnaed gan yr Ysgrifennydd Cartref, swyddogion clirio mynediad ac eraill o dan ddeddfwriaeth mewnfudo er 2013.

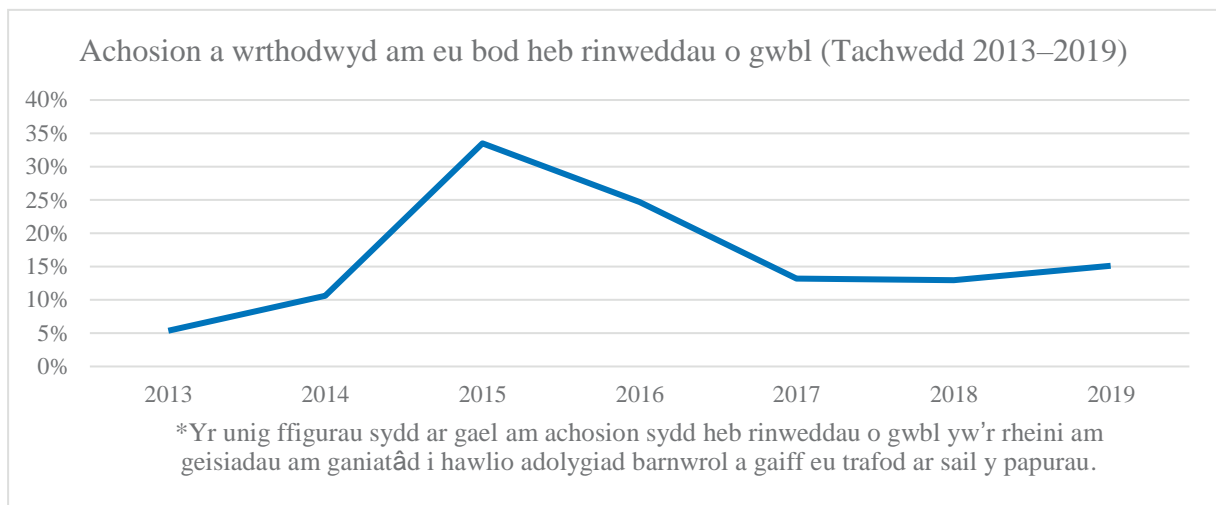


Ffig. 32

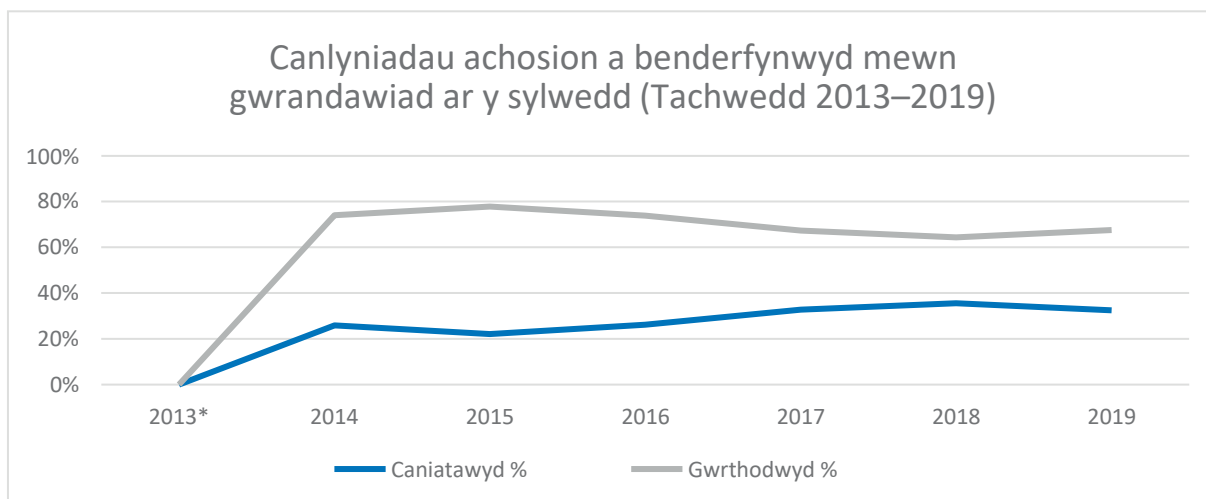


Ffig. 33

D48. Roedd y cynnydd mawr yn nifer yr achosion yn ystod 2014 a 2015 wedi cael mwy o effaith ar y nifer a benderfynwyd ar gam y papurau nag ar gam y gwrandawriad ar y sylwedd neu'r gwrandawriad adnewyddu llafar. Mae hyn wedi'i adlewyrchu hefyd yn nifer yr achosion y penderfynwyd eu bod heb rinweddau o gwbl yn ystod yr un cyfnod.



Ffig. 34



Ffig. 35

D49. O ran achosion a aeth i wrandawriad ar y sylwedd, mae'r cyfrannau a ganiatawyd neu a wrthodwyd wedi aros yn weddol gyson drwy gydol y cyfnod, a chafwyd cynnydd yn y nifer a ganiatawyd o 22% i 32% ar ôl 2015.

D50. Roedd nifer o gyflwyniadau i'r alwad am dystiolaeth wedi canolbwyntio ar AB mewnfudo ac wedi dadansoddi'r tueddiadau hyn ymhellach. Ymhlith y cyflwyniadau nodedig yr oedd y papur ar AB mewnfudo gan yr Athro Robert Thomas a Dr Joe Tomlinson, sy'n darparu dadansoddiad manwl a chynhwysfawr iawn o'r tueddiadau a welwyd uchod, yn ogystal â gwneud 16 o argymhellion ar gyfer gwella'r broses AB mewnfudo.²⁹

Costau llywodraeth am ymglyfreitha mewn achosion adolygu barnwrol

D50. Darparwyd data gan Adran Gyfreithiol y Llywodraeth (AGLI) am gostau adolygu barnwrol ar sail y symiau y mae'n bilio adrannau amdanynt. Mae'r setiau data yn dangos crynodeb lefel uchel o gostau o 1993 a dadansoddiad manwl o gostau (cyfansymiau a symiau cyfartalog) o 2016–2019, wedi'u dosbarthu yn ôl adran a phwnc.

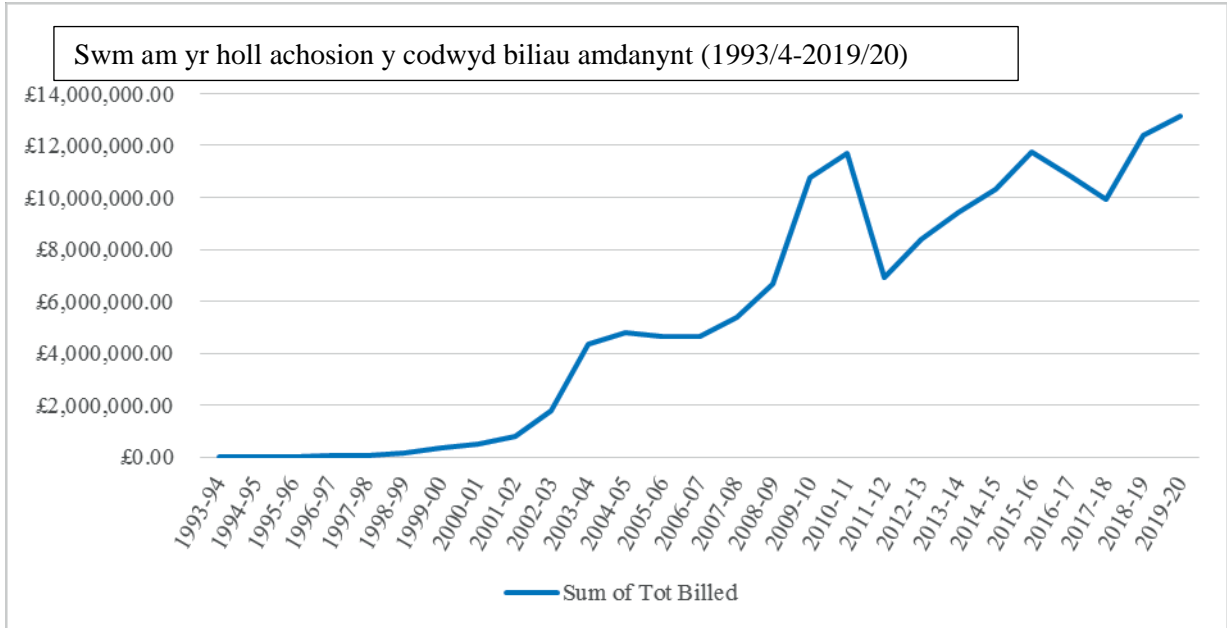
D51. Y rheswm dros y gwahaniaeth rhwng dyddiadau'r setiau data yw bod system rheoli achosion ddigidol wedi'i mabwysiadu sy'n ei gwneud yn haws sicrhau dadansoddiad manylach o lawer. Tynnwyd y data hyn o system rheoli achosion (SRhA) AGLI, felly mae'n bosibl bod gwallau ynddynt am fod data wedi'u mewnbynnu â llaw i'r SRhA. Mae'r SRhA yn un ddynamig hefyd, felly mae'r data hyn yn giplun o'r sefyllfa yn Hydref 2020. Mae hyn yn golygu bod y SRhA yn cael ei diweddarw wedyn wrth i achosion ddod i ben ac wrth sicrhau ansawdd y data.

D52. Yn ogystal â hyn, mae'n anodd pennu cydberthyniadau rhwng nifer yr achosion a chostau achosion oherwydd, os bydd achos yn para am nifer o flynyddoedd, bydd biliau'n cael eu codi ym mhob un o'r blynyddoedd hynny ar sail y swm o arian a wariwyd yn y flwyddyn honno. Mae'r dadansoddiad o gostau wedi'i seilio ar anfonebau oddi wrth AGLI, yn hytrach na'r cyfanswm a wariwyd ar achos penodol. Gellir codi nifer o anfonebau am yr

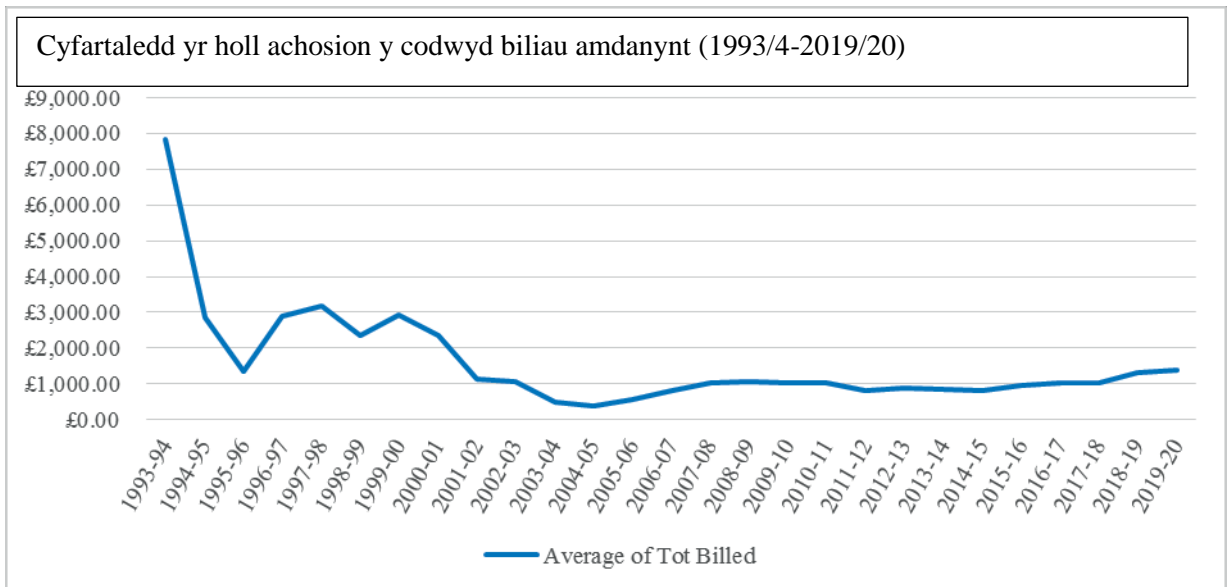
²⁹ Thomas a Tomlinson, [Immigration Judicial Review: An Empirical Study](#) (Nuffield Foundation, 2019).

un achos dros nifer o flynyddoedd, er enghraifft, felly mae'r symiau cyfartalog a ddangosir isod yn gyfartaledd ar gyfer yr holl anfonebau mewn un flwyddyn.

D53. Mae'r cyfanswm a godwyd ar adrannau o 1993 yn cynyddu'n gyson dros y cyfnod ar gyfradd sy'n uwch o lawer na chwyddiant, a dim ond mewn nifer bach o flynyddoedd y gwelwyd gostyngiad mewn costau o'i gymharu â blynyddoedd blaenorol. Er hynny, mae'r gost gyfartalog y flwyddyn yn aros yn weddol gyson drwy gydol y cyfnod.



Ffig. 36



Ffig. 37

D54. Wrth ddadansoddi costau yn ôl adran, mae rhai pwyntiau diddorol yn codi – mae gwahaniaeth eithaf mawr o ran cyfanswm y costau a'r costau cyfartalog am adolygu barnwrol. Mae hyn i'w ddisgwyl i ryw raddau o gofio mai nifer bach o adrannau llywodraeth yw'r diffynyddion mewn cyfran fawr o'r holl adolygiadau barnwrol, fel y mae Ffig. 14 a Ffig. 15 yn dangos.

D55. Er hynny, mae gwahaniaeth eithaf mawr o ran costau cyfartalog rhwng adrannau, sy'n awgrymu bod rhai mathau o adolygiadau barnwrol lle mae costau'r diffynnydd yn llai. Mae hefyd yn ddiddorol bod y gost gyfartalog mewn cyfrannedd gwrthdro gan amlaf â chyfanswm y costau. Er enghraifft, y Swyddfa Gartref a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yw'r diffynnyddion ym mwyatrif helaeth yr achosion ond, er hynny, eu costau cyfartalog nhw yw'r rhai isaf, a chyfansymiau eu costau yw'r rhai uchaf. Gall hyn fod yn ganlyniad i nifer o wahanol ffactorau na ellir eu canfod yn y data hyn, ond mae'n ddiddorol er hynny.

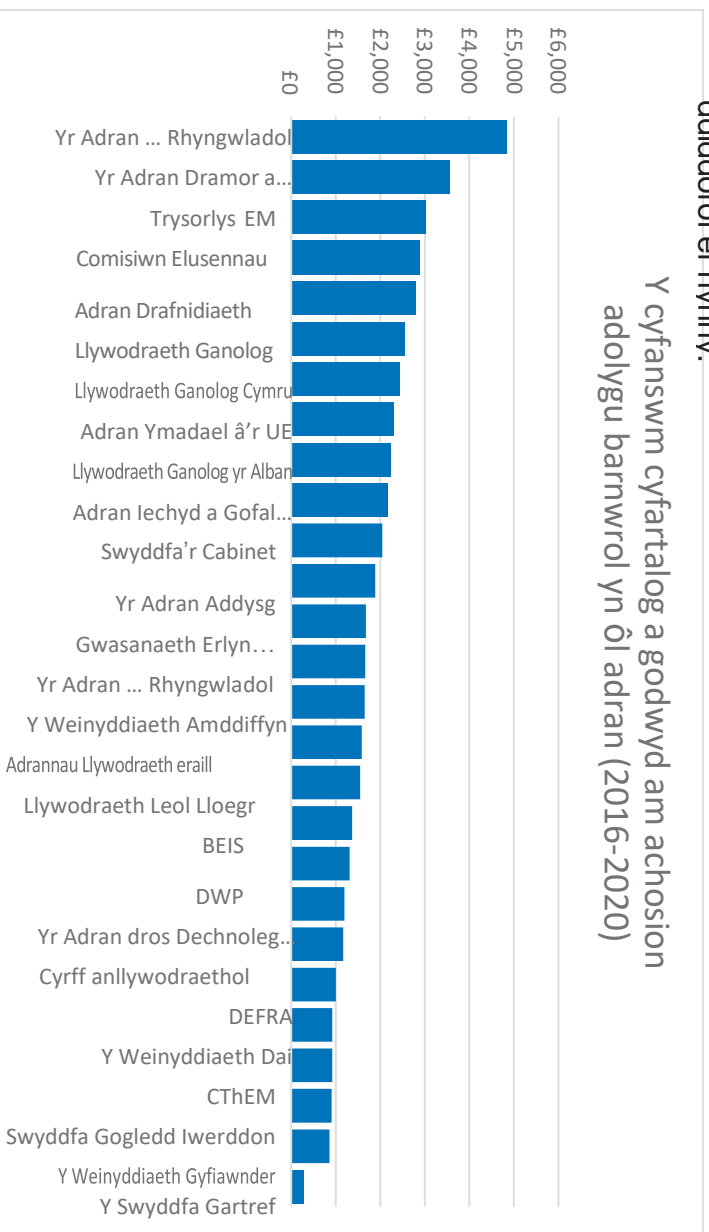


Fig. 38

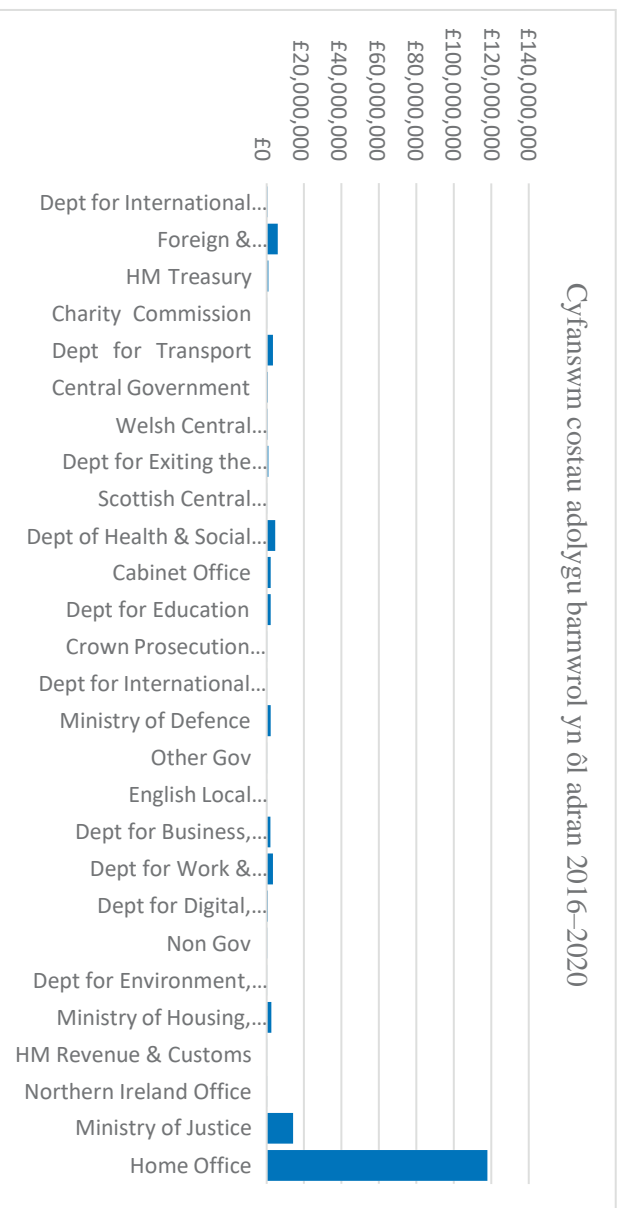
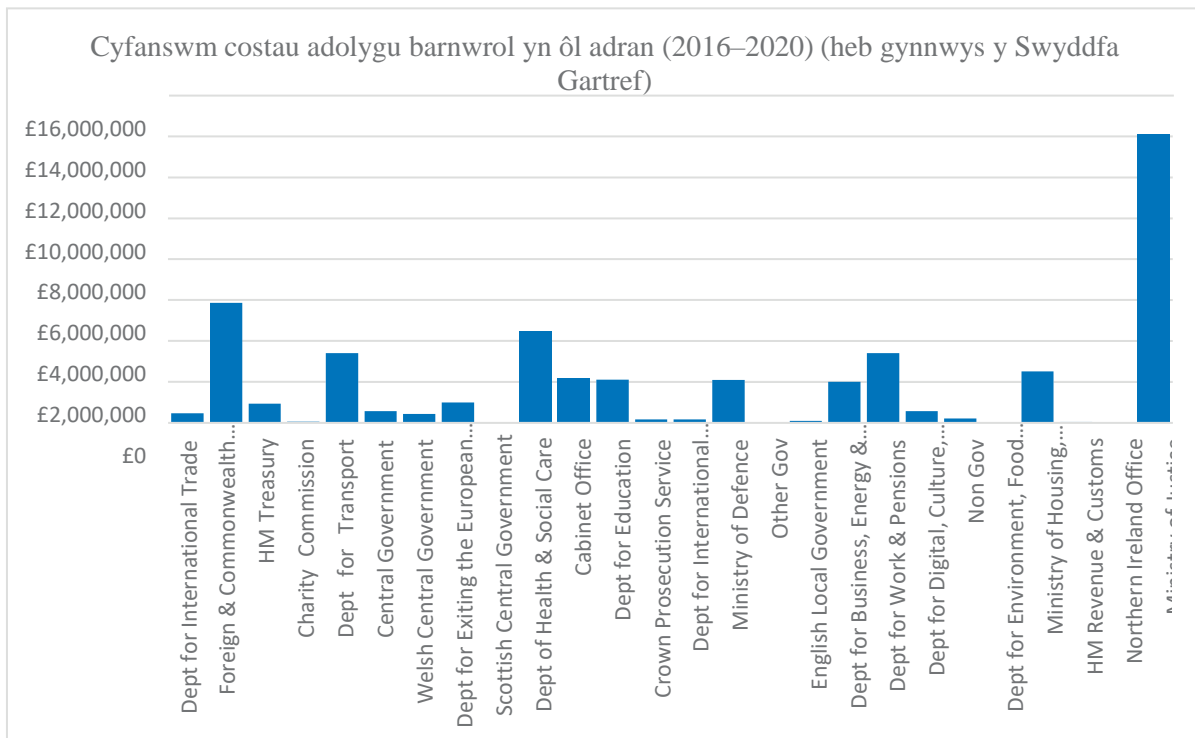


Fig. 39



Ffig. 40

D56. Un o'r rhesymau dros yr anghysondeb rhwng cyfanswm costau a chostau cyfartalog y Swyddfa Gartref yw pwnc yr adolygu barnwrol. Mewnffudo yw pwnc mwyafrif llethol yr achosion y mae'r Swyddfa Gartref yn delio â nhw: cyfanswm costau'r rhain er 2016 yw £122,793,969. Er hynny, y cyfanswm cyfartalog a anfonebwyd oedd £262, o'i gymharu â chyfanswm cyfartalog o £1,434 ar gyfer adolygiadau barnwrol y gyfraith gyhoeddus.

Adolygu barnwrol yn y gweinyddiaethau datganoledig

D57. Mae data am adolygu barnwrol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon ac yng Nghymru a Lloegr yn cael eu casglu mewn ffordd wahanol a'u storio mewn systemau digidol gwahanol. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd cymharu tebyg â'i debyg mewn rhai meysydd. Er hynny, mae data cyson ar gael am geisiadau am adolygu barnwrol o leiaf, a rhai elfennau tebyg o ran y dadansoddiad o bynciau a hynt achosion. Lle'r oedd yn bosibl, mae cymariaethau wedi'u gwneud i ddangos unrhyw wahaniaeth neu debygrwydd o ran tueddiadau.

D58. Hyd yn oed o hepgor ffigurau am achosion mewnffudo o'r data ar gyfer Cymru a Lloegr, mae'r tueddiadau o ran adolygu barnwrol yn wahanol rhwng yr awdurdodaethau, fel y gwelir yn gliriach yn Ffig. 35. Nid yw'n ymddangos bod cysondeb o ran amseriad y newidiadau, er bod graddau'r amrywiad yn niferoedd yr achosion yn debyg iawn, a'r ffigurau am geisiadau am adolygu barnwrol yn yr Alban ychydig yn fwy cyfnewidiol.

Ceisiadau am adolygu barnwrol

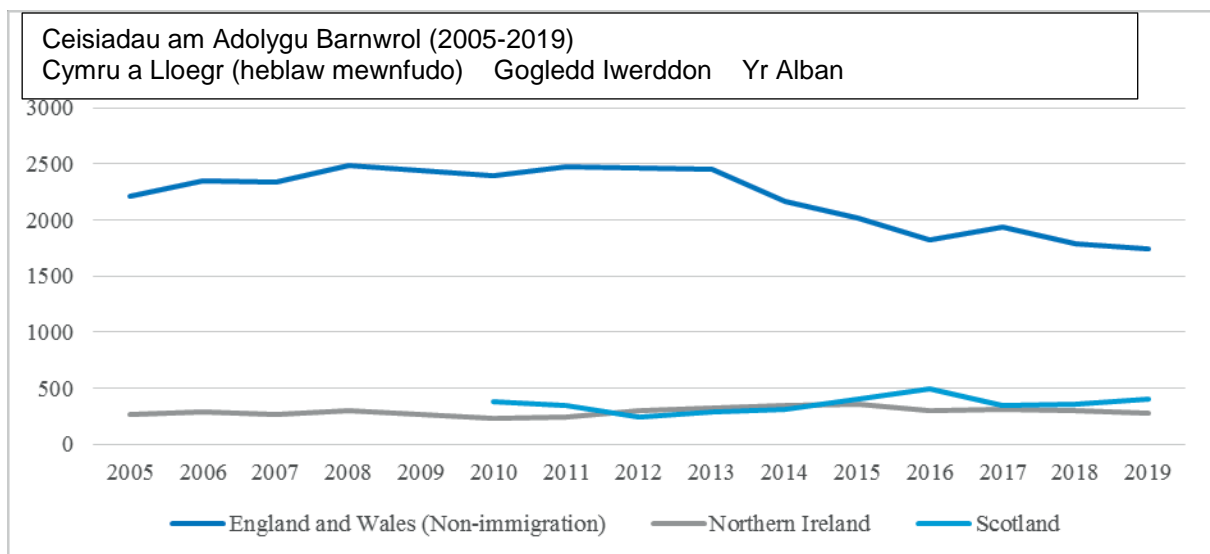


Fig. 41

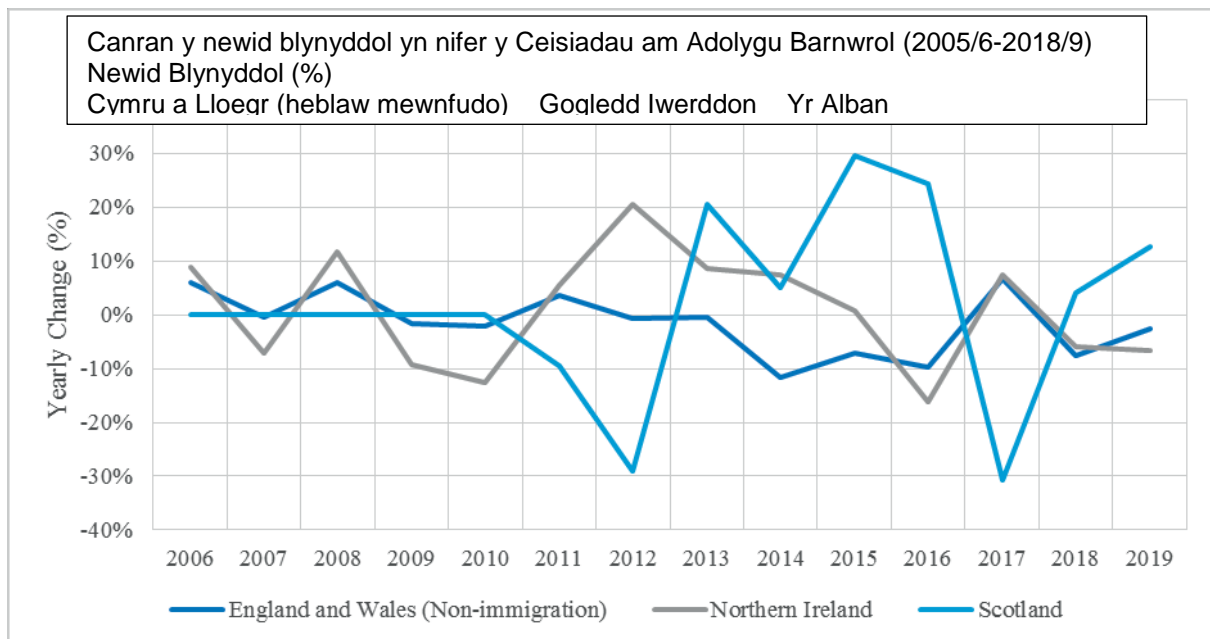
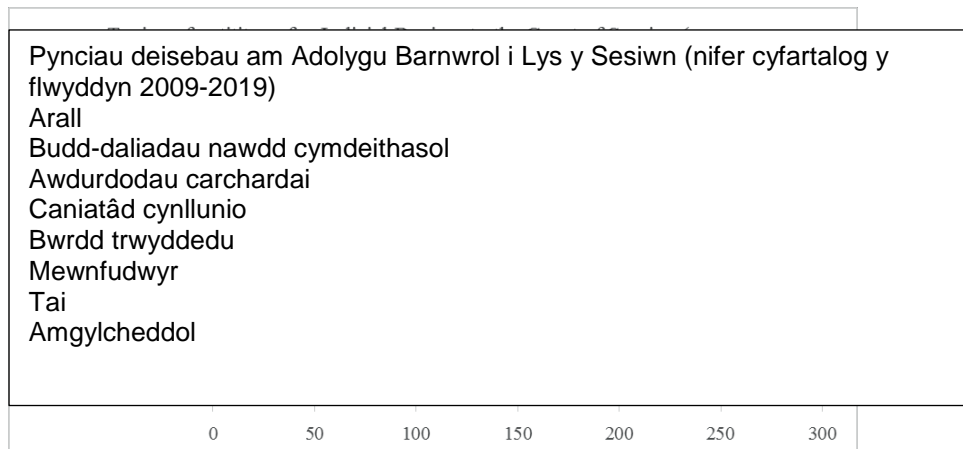


Fig. 42

Pynciau

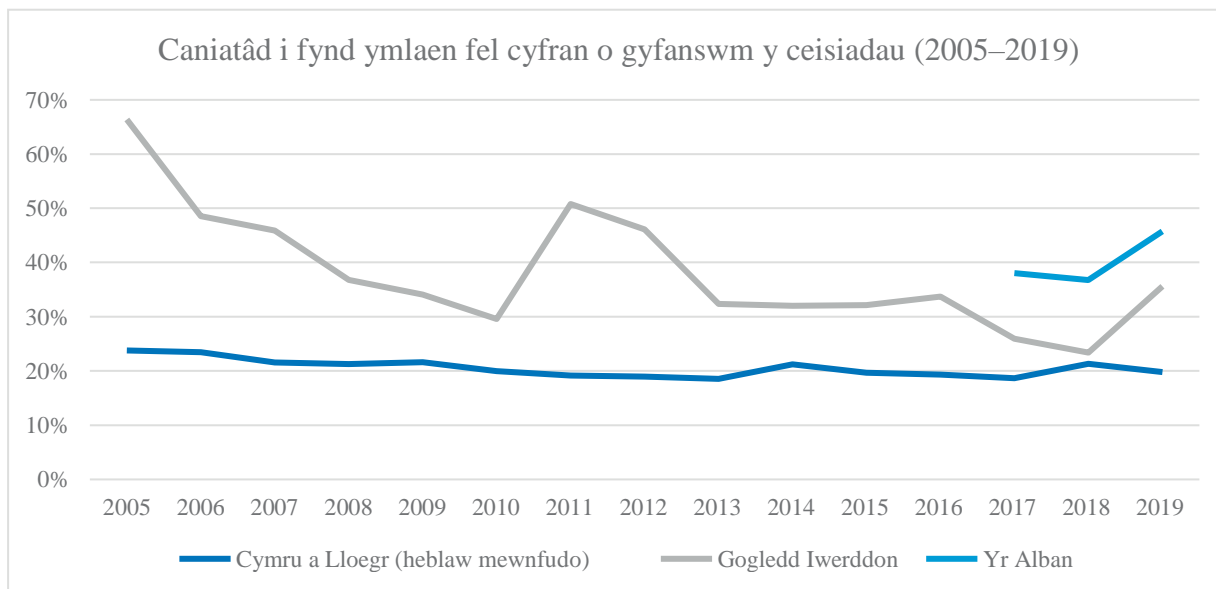
D59. Mae data o Lys y Sesiwn hefyd yn dangos dadansoddiad yn ôl pwnc:



Ffig. 43

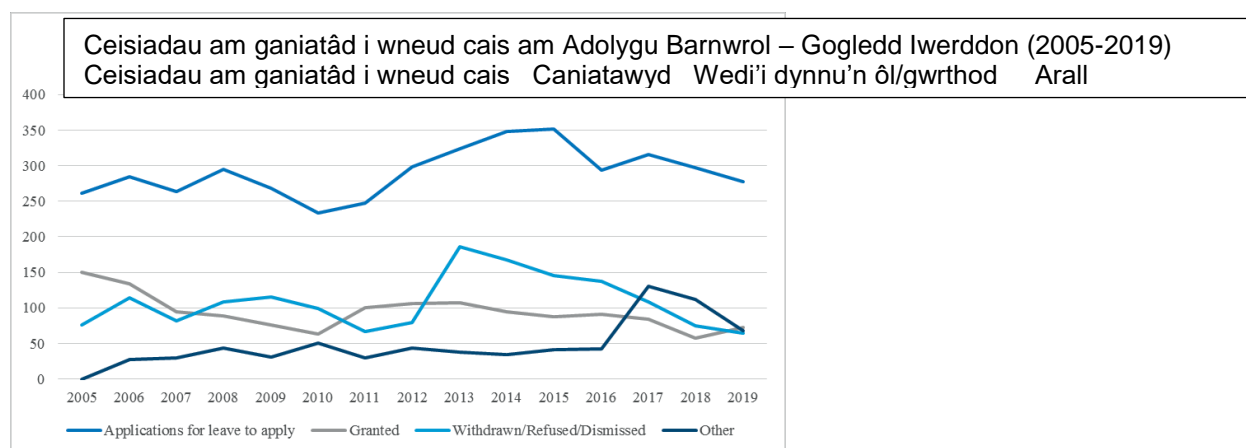
Cam y caniatâd

D60. Gyda golwg ar gam y caniatâd/canlyniad y cam cyntaf mewn ceisiadau am adolygu barnwrol, hyd yn oed wrth hepgor achosion mewnfudo yng Nghymru a Lloegr (lle mae'r gyfradd am roi caniatâd yn isel iawn), mae cyfran fwy o geisiadau am adolygu barnwrol yn cael caniatâd neu'n mynd yn eu blaen at wrandawriad ar y sylwedd yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Dylid nodi, er hynny, fod cyfansymiau'r niferoedd yn is o lawer.



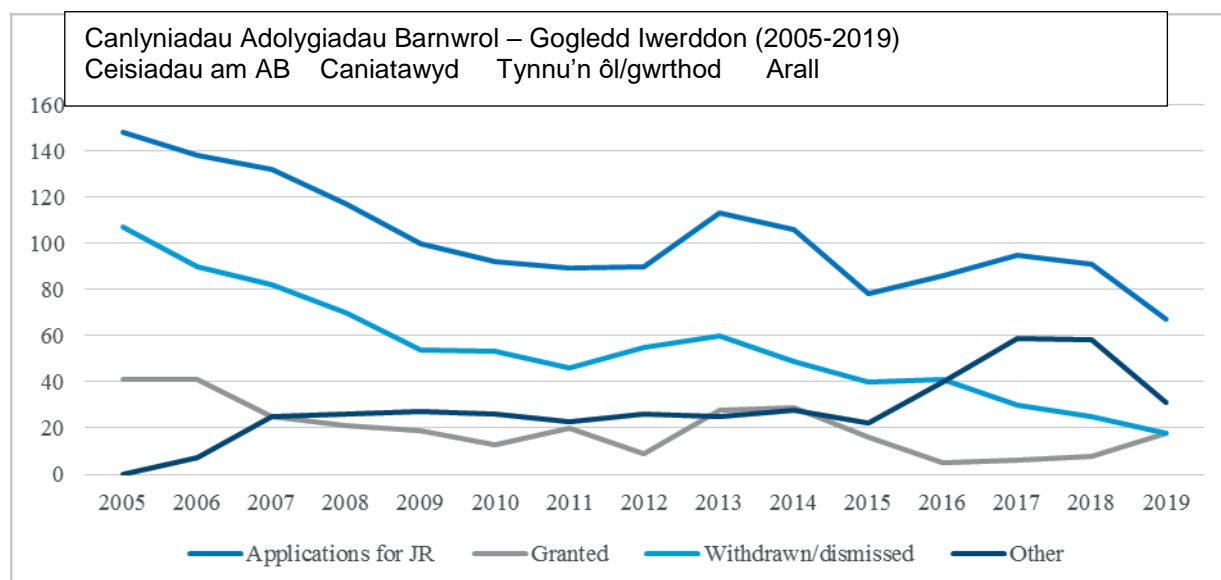
Ffig. 44

D61. Dyma olwg mwy manwl ar geisiadau a chanlyniadau yng Ngogledd Iwerddon:



Ffig. 45

D62. Yng Ngogledd Iwerddon cafwyd gostyngiad cyson yn nifer yr achosion lle gwnaed cais am adolygiad barnwrol ar ôl cael caniatâd i wneud cais.

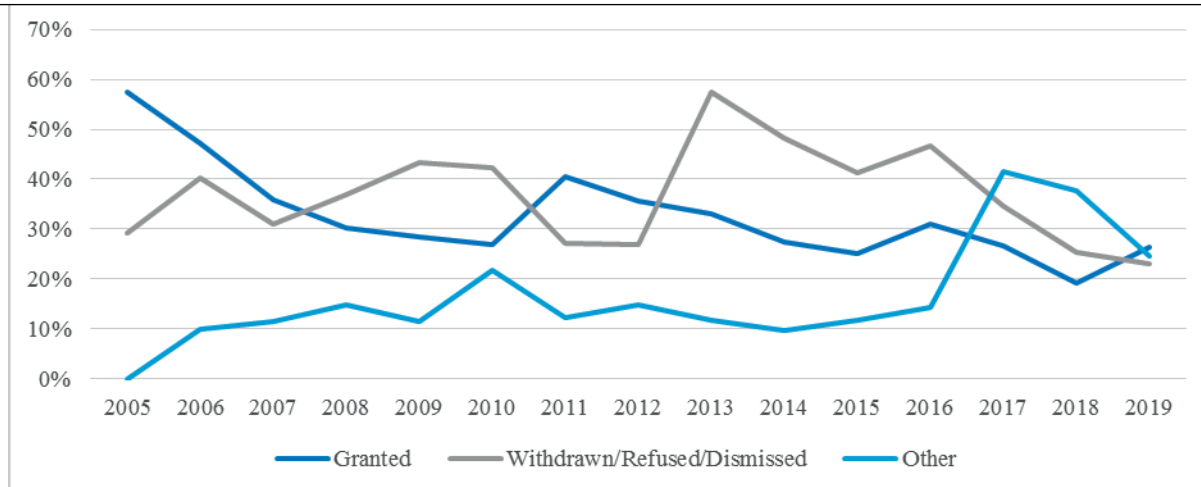


Ffig. 46

D63. Mae canlyniadau fel cyfran o'r geisiadau am adolygu barnwrol yng Ngogledd Iwerddon yn dangos gostyngiad bach yng nghyfran y ceisiadau am adolygu barnwrol sy'n cael eu caniatáu, ac mae'r rhan fwyaf o'r gostyngiad hwn yn ganlyniad i nifer yr achosion sydd yn y categori 'arall'.

Canlyniadau Adolygiadau Barnwrol fel cyfran o'r ceisiadau am Adolygiad Barnwrol – Gogledd Iwerddon (2005-2019)

Caniatawyd Tynnu'n ôl/gwrthod Arall



Ffig. 47

D64. Mewn perthynas â'r Alban, roedd barnwyr yn Llys y Sesiwn wedi darparu'r dadansoddiad canlynol ar gyfer y tair blynedd diwethaf. Mae hyn yn dangos bod tua 12% o'r holl ddeisebau am adolygu barnwrol yn arwain at wrandawriad ar sylwedd yr achos.

Deisebau am adolygu barnwrol sy'n arwain at ddyfarniad gan lys yn dilyn gwrandawriad ar sylwedd yr achos	2017-18	2018-19	2019-20
Amgylcheddol	2	0	0
Tai	0	1	2
Mewnfudo	25	19	21
Bwrdd trwyddedu	0	0	0
Arall	15	18	20
Caniatâd cynllunio	4	2	2
Awdurdodau carchardai	0	2	7
Budd-daliadau nawdd cymdeithasol	1	0	0

Ffig. 48

ATODIAD E: RHESTR O GYFRANWYR

Mae dolenni ar-lein ar gael, am y tro, i'r cyflwyniadau gan gyfranwyr sydd wedi'u marcio â * yn <https://ukaji.org/2020/11/04/collection-of-responses-to-the-independent-review-of-administrative-law-iral/>

Roedd 35 o unigolion wedi rhoi cyflwyniadau neu ddarparu tystiolaeth mewn ymateb i'r alwad am dystiolaeth. Mae enwau unigolion wedi'u hanonymaiddio oherwydd ystyriaethau o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data ac eithrio lle mae'r unigolyn cysylltiedig wedi cydsynio i'w eiriau gael eu dyfynnu yn yr adroddiad.

Llywodraeth leol a chanolog

GOV001	Cyngor Dosbarth Arun
GOV002	Swyddfa'r Twrnai Cyffredinol
GOV003	Gwasanaeth Eryl y Goron
GOV004	Yr Adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol
GOV005	Yr Adran dros Dechnoleg Ddigidol, Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon
GOV006	Yr Adran Addysg
GOV007	Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig
GOV008	Yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol
GOV009	Grŵp Cynllunio'r Adran Seilwaith
GOV010	Yr Adran Masnach Ryngwladol
GOV011	Yr Adran Drafnidiaeth
GOV012	Yr Adran Gwaith a Phensiynau
GOV013	Y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu
GOV014	Trysorlys EM
GOV015	Y Swyddfa Gartref
GOV016	Cyngor Sir Swydd Gaerlŷr
GOV017	Awdurdodau lleol (Cyngor Islington, Cyngor Dosbarth Gogledd Norfolk - Eastlaw, Cyngor Dosbarth Three Rivers)
GOV018	Cynghorau Maidstone, Swale a Tunbridge Wells
GOV019	Cyngor Medway
GOV020	Y Weinyddiaeth Amddiffyn
GOV021	Y Weinyddiaeth Dai, Cymunedau a Llywodraeth Leol
GOV022	NHS Resolution
GOV023	Rhif 10 Downing Street
GOV024	Ofsted
GOV025	Yr Arolygiaeth Gynllunio
GOV026	Llywodraeth yr Alban
GOV027	Swyddfa Twyll Difrifol
GOV028	Llywodraeth Cymru

Rhanddeiliaid allanol

EXT001	9 aelod o Wildlife and Countryside Link*
EXT002	11KBW*
EXT003	39 Essex Chambers
EXT004	Access Social Care I

EXT005 Access Social Care II
 EXT006 Advocates for Animals*
 EXT007 Y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol*
 EXT008 Cymdeithas y Bar ar Gyfraith Weinyddol*
 EXT009 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT010 AIRE Centre
 EXT011 Fforwm Datblygu Cymdogaethau Aireborough
 EXT012 Y Grŵp Seneddol Hollbleidiol ar Ddulliau Amgen o Ddatrys Anghydfod
 EXT013 Amnest Rhyngwladol
 EXT014 Anti-Slavery International
 EXT015 Yr Uned Atal Masnachu mewn Pobl a Chamfanteisio ar Weithwyr*
 EXT016 Article 39*
 EXT017 Awduron *De Smith's Judicial Review**
 EXT018 Comisiwn Bach
 EXT019 Bail for Immigration Detainees
 EXT020 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT021 Baker McKenzie*
 EXT022 Grŵp Ymchwil Cyfraith Gyhoeddus Ysgol y Gyfraith Bangor*
 EXT023 Cyngor y Bar*
 EXT024 Cyngor Bar Gogledd Iwerddon*
 EXT025 Baring Foundation
 EXT026 Bates Wells*
 EXT027 BDB Pitmans*
 EXT028 Bevan Brittan LLP*
 EXT029 Bhatt Murphy LLP
 EXT030 Sky Bibi
 EXT031 Bindmans LLP*
 EXT032 Cymdeithas Cyfreithwyr Birmingham
 EXT033 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT034 Sefydliad Hawliau Dynol Bonavero
 EXT035 Dr Katie Boyle a Dr Diana Camps, Prifysgol Stirling*
 EXT036 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT037 Brethren's Gospel Trusts Planning Group
 EXT037 Brick Court Chambers*
 EXT039 Sefydliad Hawliau Dynol Prydain*
 EXT040 Ffederasiwn Eiddo Prydain
 EXT041 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT042 Browne Jacobson LLP
 EXT043 Bryan Cave Leighton Paisner
 EXT044 BT, Centrica, Heathrow, Sky a Vodafone
 EXT045 Yr Arglwydd Burnett o Maldon, LCJ
 EXT046 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT047 Canolfan Cyfraith Gyhoeddus Caergrawnt*
 EXT048 Ymgyrch Diogelu Cymru Wledig

EXT049 Y Ganolfan dros Lywodraethu a Chraffu
 EXT050 Canolfan Cyfiawnder Milwrol
 EXT051 Y Ganolfan dros Gyfiawnder Menywod
 EXT052 Cymdeithas y Bar mewn Siawnsri
 EXT053 Child Law Network UK
 EXT054 Child Poverty Action Group*
 EXT055 Canolfan Gyfreithiol Plant
 EXT056 Y Ganolfan Gyfreithiol Gristnogol
 EXT057 Chris Daniel, Cyfarwyddwr – Possession Friend
 EXT058 Cymdeithas Cyfreithwyr Dinas Llundain
 EXT059 Cyngor Cyfiawnder Sifil
 EXT060 Fforwm yr Hawlwyr
 EXT061 ClientEarth*
 EXT062 CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang
 EXT063 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT064 Y Pwyllgor ar Weinyddu Cyfiawnder*
 EXT065 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT066 Llys Barnweiniaeth Gogledd Iwerddon
 EXT067 Barnwyr Llys y Sesiwn
 EXT068 DAC Beachcroft
 EXT069 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT070 Yr Athro Paul Daly*
 EXT071 Deighton Pierce Glynn
 EXT072 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT073 Deloitte LLP
 EXT074 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT075 Cymdeithas Cyfraith Gwahaniaethu
 EXT076 DLA Piper LLP*
 EXT077 Doughty Street Chambers*
 EXT078 Yr Athro Richard Ekins, Judicial Power Project
 EXT079 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT080 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT081 Cymdeithas Cyfreithwyr Cyflogaeth
 EXT082 Y Sefydliad Cyfraith Amgylcheddol
 EXT083 Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol*
 EXT084 Equally Ours
 EXT085 Faculty of Advocates*
 EXT086 Yr Athro David Feldman
 EXT087 Yr Athro Christopher Forsyth
 EXT088 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT089 Cymdeithas Cyfreithwyr Twyll
 EXT090 Cyfeillion y Ddaear

EXT091 Freshfields Bruckhaus Deringer
 EXT092 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT093 Garden Court Chambers
 EXT094 General Counsel 100*
 EXT095 Goldsmith Chambers*
 EXT096 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT097 Canolfan Gyfraith Gymunedol Hackney*
 EXT098 Cymdeithas Cyfreithwyr Sosialaidd Haldane
 EXT099 Yr Arglwyddes Hale
 EXT101 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT102 Canolfan Gyfraith Hammersmith a Fulham
 EXT103 Daniel Hayes, Cyfarwyddwr D Hayes Public Law Practice
 EXT104 Sefydliad Helen Bamber*
 EXT105 Herbert Smith Freehills LLP*
 EXT106 Hickman & Rose LLP
 EXT107 Hodge, Jones & Allen LLP*
 EXT108 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT109 Hogan Lovells*
 EXT110 Mainc Flaen Tŷ'r Arglwyddi
 EXT111 Cymdeithas Ymarferwyr Cyfraith Tai*
 EXT112 Howard League Prison Reform
 EXT113 Humanists UK
 EXT114 International Regulatory Strategy Group
 EXT115 Cymdeithas Ymarferwyr Cyfraith Mewnfudo
 EXT116 Cymdeithas y Bar ar Eiddo Deallusol
 EXT117 Irwin Mitchell
 EXT118 Tîm Mewnfudo Canolfan Gyfraith Islington
 EXT119 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT120 Ymateb ar y cyd gan Elusennau a Chymdeithas Sifil*
 EXT121 Y Cyd-gyngor er Lles Mewnfudwyr*
 EXT122 JUSTICE*
 EXT123 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT124 Kingsley Napley LLP*
 EXT125 Landmark Chambers
 EXT126 Rhwydwaith y Canolfannau Cyfraith
 EXT127 Cymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Lloegr*
 EXT128 Cymdeithas Cyfreithwyr Gogledd Iwerddon*
 EXT129 Cymdeithas Cyfreithwyr yr Alban*
 EXT130 LawWorks*
 EXT131 Syr Stephen Laws, Policy Exchange JPP
 EXT132 Cyfreithwyr mewn Llywodraeth Leol*
 EXT133 Legal Action Group
 EXT134 The Legal Company
 EXT135 Syr Thomas Legg/ Policy Reform Group

EXT136 Leigh Day*
 EXT137 Duncan Lewis
 EXT138 Liberty*
 EXT139 Linklaters LLP
 EXT140 Matrix Chambers*
 EXT141 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT142 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT143 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT144 Mind
 EXT145 Mischon de Reya LLP*
 EXT146 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT147 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT148 Antonia Murillo*
 EXT149 National AIDS Trust
 EXT150 Yr Undeb Addysg Cenedlaethol
 EXT151 Cymdeithas Genedlaethol y Landlordiaid
 EXT152 Cyngor Cenedlaethol Mudiadau Gwirfoddol
 EXT153 Yr Arglwydd Neuberger
 EXT154 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT155 Oxford Human Rights Hub*
 EXT156 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT157 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT158 Cymdeithas y Bar ar Gynllunio a'r Amgylchedd*
 EXT159 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT160 Public Interest Law Centre
 EXT161 Public Interest Litigation Support Project*
 EXT162 Public Law Project*
 EXT163 Cymdeithas Cyfreithwyr Cyfraith Gyhoeddus*
 EXT164 Cyfraith Gyhoeddus Cymru*
 EXT165 Ramblers
 EXT166 Yr Arglwydd Reed
 EXT167 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT168 Reprieve
 EXT169 Rights of Women
 EXT170 Rook Irwin Sweeney LLP*
 EXT171 Y Gymdeithas Frenhinol er Gwarchod Adar*
 EXT172 Y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol
 EXT173 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT174 Comisiwn Hawliau Dynol yr Alban

EXT175 Y Gwir Anrhydeddus Syr Stephen Sedley
 EXT176 Blair Sessions
 EXT177 Simpson Millar Solicitors
 EXT178 Southall Black Sisters
 EXT179 Shelter
 EXT180 Cynghrair yr Elusennau Bach
 EXT181 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT182 Cymdeithas Cyfreithwyr Llafur*
 EXT183 Cymdeithas yr Ysgolheigion Cyfreithiol
 EXT184 Cymdeithas Cyfreithwyr Gweinyddol De-orllewin Lloegr*
 EXT185 Grŵp Cyfraith Gyhoeddus a Gweinyddol St John's Chambers
 EXT186 Yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd
 EXT187 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT188 Yr Athro Robert Thomas a Dr Joe Tomlinson*
 EXT189 Thompsons LLP
 EXT190 Cyngres yr Undebau Llafur
 EXT191 Sefydliad Cyfiawnder Gweinyddol y DU*
 EXT192 Cymdeithas Cyfreithwyr Amgylcheddol y DU*
 EXT193 UK Finance*
 EXT194 UK Working Group on Arms
 EXT195 Unsain
 EXT196 Yr Athro Jason Varuhas
 EXT197 Comisiynydd Dioddefwyr*
 EXT198 Vodafone
 EXT199 The Western Circuit*
 EXT201 Which?
 EXT202 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*
 EXT203 Cymorth i Fenywod
 EXT204 Martin Wood*
 EXT205 Yr Arglwydd Woolf
 EXT206 WWF
 EXT207 Cyfreithwyr Cymorth Cyfreithiol Ifanc*
 EXT208 *Enw'r unigolyn wedi'i anonymeiddio oherwydd ystyriaethau
o ran y Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data*

978-1-5286-2460-2

CCS0321143222