

Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol

Crynodeb Gweithredol



© Hawlfraint y Goron 2021

Mae'r cyhoeddiad hwn wedi'i drwyddedu o dan delerau'r Drwydded Llywodraeth Agored v3.0, ac eithrio lle nodir yn wahanol. I weld y drwydded hon, ewch i nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3.

Lle rydym wedi nodi unrhyw wybodaeth hawlfraint trydydd parti, bydd angen i chi gael caniatâd y deiliaid hawlfraint perthnasol.

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

Dylid anfon unrhyw ymholiadau sy'n ymwneud â'r cyhoeddiad hwn at IHRAR@justice.gov.uk.

Argraffwyd ar bapur sy'n cynnwys lleiafswm o gynnwys ffibr 75% wedi'i ailgylchu.

Argraffwyd yn y DU gan HH Associates ar ran Rheolydd Llyfrfa ei Mawrhydi.

Crynodeb Gweithredol

Pennod Un – Cyflwyniad

Cefndir

1. Mae cyfraniad y DU i ddatblygiad cyfraith hawliau dynol yn aruthrol. Mae wedi'i seilio yn nhraddodiad y gyfraith gyffredin, sy'n dyddio'n ôl gannoedd o flynyddoedd, ac yn natblygiad y Senedd o hawliau cadarnhaol. Mae'n rhywbeth y gall y DU fod yn falch ohono. Rhan o'r cyfraniad hwnnw oedd y rôl ganolog a chwaraeodd wrth ddrafftio a hyrwyddo'r *Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol* (y Confensiwn), y cydsyniodd iddo ym 1951. Ers yr amser hwnnw mae'r DU wedi ymrwmo i gydymffurfio â'i ddarpariaethau.
2. Hyd nes y mabwysiadwyd y Ddeddf Hawliau Dynol (HRA) ym 1998, nid oedd yr hawliau a nodwyd yn y Confensiwn yn orfodadwy yn uniongyrchol yn y DU. Er mwyn eu gorfodi roedd angen gwneud cais i *Lys Hawliau Dynol Ewrop* (ECtHR) yn Strasbwrg. Sicrhaodd yr HRA fod hawliau'r Confensiwn bellach yn orfodadwy yn uniongyrchol. Mae'r Confensiwn ac aelodaeth y DU ohono yn hollol ar wahân, ac yn rhagflaenu aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd, ac roedd yr hawliau a'r rhwymedigaethau perthnasol wedi'u hymgorffori yng nghyfraith y DU gan Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972.

Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol (IHRAR)

3. Ym mis Rhagfyr 2020, cyhoeddodd yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, y Gwir Anrhydeddus Robert Buckland, QC AS, bod yr Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol (IHRAR)¹ wedi ei greu. Gofynnwyd i IHRAR adolygu gweithrediad yr HRA, a oedd wedi bod mewn grym ers 20 mlynedd erbyn hynny. Yn benodol, gofynnwyd iddo ystyried dwy thema allweddol². Mae'r gyntaf, *Thema I*, yn ymwneud â'r berthynas rhwng llysoedd domestig a'r ECtHR. Mae'r ail, *Thema II*, yn ymwneud ag effaith yr HRA ar y berthynas rhwng y Farnwriaeth, y Weithrediaeth (Llywodraeth) a'r Ddeddfwrfa. Mae'n canolbwyntio'n benodol ar yr hyn y gellir ei alw yn yr effaith y mae'r HRA wedi'i gael ar y 'cydbwysedd cyfansoddiadol'³ sy'n bodoli rhyngddynt. Bydd Adroddiad IHRAR yn cael ei gyhoeddi, ynghyd ag ymateb y Llywodraeth.

1 Gweler Adroddiad yr Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol, Atodiad II, am y Datganiad Gweinidogol Ysgrifenedig a gyhoeddwyd gan yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder

2 Gweler Adroddiad yr Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol, Atodiad III, am Gylch Gorchwyl IHRAR.

3 Sir John Laws, *The Constitutional Balance* (Hart, 2021).

4. Fel rhan o'r gwaith, roedd angen i IHRAR ystyried y ddwy thema, a'r cwestiynau penodol oddi tanynt, a nodir yn ei Chylch Gorchwyl (ToR), yn drylwyr ac yn annibynnol. Y nod oedd cyflwyno opsiynau ar gyfer diwygio i'w hystyried gan yr Arglwydd Ganghellor. Mae'r opsiynau hynny wedi'u nodi mewn tri chategori arwahanol. Opsiynau diwygio sydd wedi'u hystyried a'u gwrthod. Y rheini sydd wedi cael eu hystyried ac nad ydynt yn cael eu hargymell gan Banel IHRAR. Ac, y rheini sydd wedi cael eu hystyried ac sy'n cael eu hargymell. Nodir crynodeb o'r argymhellion yn **Atodiad** y Crynodeb Gweithredol hwn.
5. Mae IHRAR yn cynnwys tair nodwedd sydd o bwys aruthrol. Yn gyntaf, mae'n adolygiad annibynnol. Yn ail, mae'r Panel hefyd yn annibynnol. Detholwyd pob aelod yn seiliedig ar *"..eu cyfoeth o brofiad, yn dod o gefndiroedd cyfreithiol ac academiaidd uwch. Mae ganddynt yr ehangder a'r dyfnder o arbenigedd sydd ei angen i ystyried y materion a amlygir yn y Cylch Gorchwyl yn effeithiol..."*⁴. Yn drydydd, mynegwyd ToR IHRAR mewn termau niwtral, heb ofyn y cwestiwn nac awgrymu atebion rhagdybiedig neu ragderfyndig. Nid oedd unrhyw un.
6. Mae'n bwysig pwysleisio'r pethau sydd yn rhan o gwmpas IHRAR, yn ogystal â'r pethau *nad ydynt* yn rhan o gwmpas IHRAR:
 - (1) Mae IHRAR wedi cael ei lywio gan ymrwymiad y Llywodraeth i'r DU barhau i fod yn rhan o'r Confensiwn; roedd yr ymrwymiad hwn yn gysail sefydlog i IHRAR.
 - (2) Roedd archwiliad o hawliau sylweddol y Confensiwn y tu allan i gwmpas IHRAR. Mae ffocws IHRAR wedi bod ar weithrediad yr HRA, y statud domestig.
 - (3) Mae IHRAR yn berthnasol i'r DU yn ei gyfanrwydd, ac felly mae'n ymwneud â Chymru, Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mae'r Panel, trwy'r cyfan, wedi bod yn ymwybodol iawn o faterion datganoli ac yn benderfynol o roi ystyriaeth briodol i bob rhan o'r DU.
7. O'r cychwyn cyntaf, mae didwylledd a thryloywder wedi bod yn nodweddion amlwg o IHRAR:
 - (1) Gwnaeth y Cadeirydd hynny'n glir yn ystod 38 sgwrs gyda phartion â diddordeb ar adeg lansio IHRAR.
 - (2) Roedd yr Alwad am Dystiolaeth (CfE) yn annog ymatebion gan unigolion a sefydliadau, ble bynnag y gallent fod ar sbectwm y farn, a derbyniwyd oddeutu 150 o ymatebion. Cyhoeddwyd bron pob un ar wefan IHRAR⁵. Mae IHRAR yn ddiolchgar iawn i bawb ag ymatebodd. Erbyn hyn, mae'r wefan yn cynnwys storfa aruthrol o wybodaeth am yr HRA⁶.

4 Gweler yr Adolygiad Annibynnol o'r Ddeddf Hawliau Dynol, Atodiad II.

5 Ar wahân i nifer fach, yn unol â'r disgrifiad yng nghorff yr Adroddiad.

6 Gweler: <https://www.gov.uk/guidance/independent-human-rights-act-review>

- (3) Er ei fod wedi'i gyfyngu i gyflawni llawer o'i waith ar-lein oherwydd cyfyngiadau Covid, cynhaliodd IHRAR⁷:
- Tri cyfarfod bwrdd crwn ar ddeg, trwy gyfarfodydd llai oedd yn cynnwys ymgysylltu targedig â phartion oedd â diddordeb;
 - Un cyfarfod bwrdd crwn ar-lein, gydag unigolion oedd â phrofiad personol o ddibynnu ar yr HRA er mwyn gweithredu eu hawliau o dan y Confensiwn;
 - Saith sioe deithiol ar-lein, yn lle cyfarfodydd neuadd y dref, a hwyluswyd gan brifysgolion ledled y DU;
 - Cyfarfodydd ar-lein gyda Barnwyr yr ECtHR, Llys Cyfansoddiadol yr Almaen a Goruchaf Lys Iwerddon;
 - Mae munudau'r cyfarfodydd bwrdd crwn a'r cyfarfodydd eraill wedi'u cynnwys yn **Atodiad III** yr Adroddiad. Cyhoeddwyd recordiadau'r sioeau teithiol ar wefan IHRAR. Mae IHRAR yn ddiolchgar iawn i bawb a hwylusodd y cyfarfodydd bwrdd crwn, y sioeau teithiol a'r cyfarfodydd, a'r rheiny a roddodd eu hamser i ymgysylltu â'r Adolygiad.
8. Cyfarfu'r Panel yn rheolaidd ar-lein ac, yn ddiweddarach, yn bersonol, gan weithio trwy'r materion a godwyd yn y ToR. Gwnaeth hynny heb ragdybiaethau ac yn ddarostyngedig, wrth gwrs, i feddwl, myfyrio ac adolygu ymhellach am unrhyw argraffiadau rhagarweiniol, ar ôl iddo amsugno'r dystiolaeth, y cyfarfodydd bwrdd crwn a'r sioeau teithiol. Cefnogwyd y Panel yn rhagorol drwyddo draw gan gynghorwyr cyfreithiol annibynnol: Dr John Sorabji, Mr Gethin Thomas a Ms Rachel Jones, ynghyd ag Ysgrifenyddiaeth a ddarparwyd gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder.
9. Mae'r Panel yn gwrthod y farn, a fynegwyd gan rai, nad oedd unrhyw adolygiad o'r HRA yn briodol oherwydd ei fod yn gweithio'n dda. Mae'r HRA yn rhan bwysig o'n tirwedd gyfreithiol; byddai'n syndod pe na bai unrhyw beth i'w adolygu ar ôl ugain mlynedd o weithredu. Tasg IHRAR oedd ymchwilio i weithrediad yr HRA er mwyn darganfod sut mae wedi bod yn gweithredu. Mae hunanfodlonrwydd yn anesgusodol, gan ei fod yn anwybyddu'r lefel barhaus o elyniaeth i'r HRA, ac mae angen mynd i'r afael ag ef. Fodd bynnag, mae gwaith y Panel wedi datgelu, er bod yr HRA wedi bod yn llwyddiant ar y cyfan, mae lle amlwg i becyn cydlynol o ddiwygiadau sy'n dwyn buddion domestig a rhyngwladol.

Gweithredu'r HRA

10. Yn dilyn Etholiad Cyffredinol 1997, cyflwynodd y Llywodraeth y *Ddeddf Hawliau Dynol*. Daeth yn gyfraith, at rai dibenion, ar 9 a 24 Tachwedd 1998, a daeth i rym yn gyffredinol ar 2 Hydref 2000. Ni ymgorfforwyd y Confensiwn yn uniongyrchol i gyfraith ddomestig y DU. Yn hytrach, fe greodd hawliau domestig ar yr un telerau â hawliau'r Confensiwn⁸. Mae trafodaethau a dadleuon cyfoes yn dangos bod amcanion yr HRA yn cynnwys:

⁷ Mae manylion llawn y sioeau teithiol a'r cyfarfodydd bwrdd crwn yn ymddangos yng nghorff yr Adroddiad.

⁸ Adran 1 o, ac Atodiad 1 i'r HRA.

- (1) *'Dod â hawliau adref'*. Roedd hyn yn golygu y byddai unigolion yn y DU yn gallu gorfodi eu hawliau Confensiwn yn Llysoedd y DU. Byddent yn gallu gwneud hynny heb yr oedi a'r gost o orfod dwyn achos o flaen ECtHR.
- (2) Cread a datblygiad pellach 'diwylliant hawliau' yn y DU ac, yn benodol, yn y Llywodraeth.
- (3) I alluogi Llysoedd y DU i gyfrannu at, ac i helpu i lunio cyfraith achos ECtHR, gan wneud cyfraniad nodweddiadol Prydeinig (DU) iddo.

11. Fel yr adlewyrchir yn y pwerau a roddwyd i'r Farnwriaeth, ni fwriadwyd i ddeddfu'r HRA effeithio ar egwyddor gyfansoddiadol Sofraniaeth Seneddol, ac eithrio i'r graddau ei fod yn caniatáu i Lysoedd y DU adolygu deddfwriaeth i asesu ei gydnawsedd â hawliau'r Confensiwn, ond i beidio â datgan bod deddfwriaeth o'r fath yn aneffeithiol.
12. Yn ddiweddarach, darparwyd effaith ddomestig bellach ar hawliau'r Confensiwn gan Gytundeb Heddwch Gogledd Iwerddon⁹ (Cytundeb Dydd Gwener y Groglith neu Gytundeb Belfast). Yn ogystal, daeth yr hawliau confensiwn i rym yn y ddeddfwriaeth sy'n sefydlu datganoli ledled y DU. Wrth gynnal ei adolygiad, mae'r Panel wedi ystyried effaith andwyol bosibl yr opsiynau diwygio ar drefniadau datganoli.

Egwyddorion Arweiniol

13. Wrth ystyried ei argymhellion, datblygodd y Panel rai egwyddorion penodol, yn seiliedig ar y gwaith a wnaed ymhellach i'r ToR:
 - Parch at draddodiad cyfraith gyffredin o amddiffyn hawliau dynol;
 - Parch at wahanu pwerau a Sofraniaeth Seneddol;
 - Parch at y Confensiwn fel is-system amddiffyn hawliau;
 - Cydnabod pwysigrwydd sicrwydd a rhagweladwyedd yn y gyfraith;
 - Bod yn agored i ddulliau cymharol o ymgorffori'r Confensiwn;
 - Realiaeth yn yr argymhellion a gynigiwyd, yn unol â thraddodiad cyfraith gyffredin, ynghyd â chanolbwyntio ar dystiolaeth wrth ystyried materion;
 - Sicrhau bod argymhellion yn destun dadansoddiad risg / budd;
 - Cysondeb o fewn yr Adroddiad: ein nod yw cyflwyno pecyn cydlynol o ddiwygiadau.

⁹ Teitl ffurfiol y Cytundeb, fel y'i hadneuwyd gyda'r Cenhedloedd Unedig.

Ystyriaethau Cyffredinol

14. Llywiodd nifer o ystyriaethau mynych, cyffredinol safbwyntiau'r Panel, gan gynnwys:
- (i) *Ymrwymiad y DU i aros yn rhan o'r Confensiwn*: Mae'r ymrwymiad hwn yn tanlinellu'r diddordeb mewn *cysondeb* cyffredinol rhwng penderfyniadau yn Llysoedd y DU a rhai'r ECtHR, yn bennaf er mwyn sicrhau na fydd penderfyniadau Llysoedd y DU yn torri rhwymedigaethau rhyngwladol y DU - er y gall ystyriaethau eraill orbwysu'r budd hwn.
 - (ii) *Y DU fel prif fforwm ar gyfer diogelu hawliau*: Yn unol â'r egwyddor o sybsidiaredd, pob Gwladwriaeth Confensiwn yw'r prif fforwm ar gyfer diogelu hawliau, gyda'r Confensiwn a'r ECtHR yn gweithredu fel ategiadau.
 - (iii) *Dod â hawliau adref*: Mae'r ystyriaeth hon, un o amcanion gwreiddiol yr HRA, yn gweithredu yn erbyn y bylchau sylweddol sy'n dod i'r amlwg rhwng diogelu hawliau gerbron Llysoedd y DU a'r ECtHR, gan y byddai bylchau o'r fath yn mynd yn groes iddo.
 - (iv) *Y gyfraith gyffredin a'r Farnwriaeth*: Ystyriaeth bellach ar gyfer IHRAR yw canologrwydd y gyfraith gyffredin a chyfraith achos yn gyffredinol ledled y DU. Mae gan y DU un o'r systemau cyfreithiol hynaf a mwyaf llwyddiannus yn y byd, ac mae Barnwriaeth y DU yn ganolog i'w ddatblygu. Gyda'i gilydd, maent yn gryfderau nodedig o gyfraith y DU, yn ddomestig ac yn rhyngwladol. Yng nghydestun IHRAR, mae cyfraith gyffredin a chyfraith achos y DU wedi amddiffyn hawliau unigol ers canrifoedd. Mae eu rhoi nhw yng nghanol y llwyfan, ymysg pethau eraill, yn fater o arwyddocâd gwirioneddol i hyrwyddo derbyniad cyhoeddus a pherchnogaeth o'r HRA. Mae hefyd yn elfen bwysig o weithredu'r egwyddor o sybsidiaredd¹⁰ ac amddiffyn prif nod yr HRA, sef galluogi hawliau'r Confensiwn i gael eu gorfodi yn ddomestig.
 - (v) *Rôl y senedd*: Mae falf ddiogelwch wedi'i chynnwys yng Nghyfansoddiad y DU, o ran datblygu cyfraith gyffredin: Gall y Senedd ddeddfu i ddiystyru datblygiadau cyfraith gyffredin neu gyfraith achos gan Lysoedd y DU neu, yn wir, gosod cyfeiriad deddfwriaethol gwahanol. Fodd bynnag, nid yw'r sefyllfa mor syml o ran penderfyniadau'r ECtHR. Cwestiwn pwysig i IHRAR oedd i ba raddau y gallai'r Senedd gymryd perchnogaeth a chyfrifoldeb gwleidyddol effeithiol dros amddiffyn hawliau, a sut y gallai hyn gael ei wella.

10 Gweler isod.

(vi) *Canfyddiadau a'r HRA*: Siaradodd mwyafrif helaeth y cyflwyniadau mewn ymateb i'r CFE yn gryf o blaid yr HRA, gan bwysleisio na ddylid edrych arno trwy brism ychydig o achosion proffil uchel; roedd yr hyn a ddigwyddodd y tu allan i'r llys yr un mor bwysig, enghraifft amlwg oedd effaith datblygu diwylliant hawliau dynol ar ddarpariaeth gofal mewn cartrefi gofal. I'r gwrthwyneb, roedd bodolaeth a dyfalbarhad gelyniaeth i'r HRA o gyfeiriadau eraill yn werth ei nodi, gan awgrymu bod angen gwneud llawer o waith i chwalu'r canfyddiad negyddol hwn o'r HRA a chynyddu ymdeimlad o berchnogaeth gyhoeddus. Roedd dau llyn meddwl yn dod i'r amlwg. Yn gyntaf, bod hawliau dynol yn eiddo i bawb; gall cam-drin hawliau dynol effeithio ar unrhyw un. Mae datblygu'r lefel angenrheidiol o ymostyngiad sefydlog yn gofyn am berchnogaeth fwyafriol ar yr HRA a'i gysyniadau. Yn ail, nodwyd canfyddiad cyhoeddus sylweddol gryfach a mwy cadarnhaol o'r HRA yng Ngogledd Iwerddon, yr Alban a Chymru nag a oedd yn amlwg yn Lloegr.

(vii) *Perchnogaeth gyhoeddus o hawliau - addysg Gyhoeddus neu Ddinesig*: Pwysleisiwyd i'r Panel, dro ar ôl tro ac yn rymus, yr angen am fwy o addysg gyhoeddus neu ddinesig ynghylch yr HRA, a hawliau yn fwy cyffredinol. Mewn egwyddor, mae'r Panel yn cymeradwyo'r galwadau hyn.

15. Mae IHRAR yn argymhell yn gryf bod y Llywodraeth yn ystyried ac yn ffocysu ar addysg ddinesig, gyfansoddiadol o ran yr HRA, a hawliau yn fwy cyffredinol, gan gynnwys y cydbwysedd heriol sy'n ofynnol yn aml o ran cwestiynau yn ymwneud â hawliau dynol, ac ar gyfrifoldebau unigol.
16. Mae mynd i'r afael â phryderon ynghylch perchnogaeth gyhoeddus o'r HRA ac addysg ddinesig gysylltiedig yn ymdrech a rennir sy'n galw am gyfranogiad gweithredol tair cangen y Wladwriaeth; nid yw'n fater i'r Farnwriaeth yn unig. Nid yw IHRAR yn tanamcangyfrif yr heriau o ran addysg ddinesig ac ymdeimlad o berchnogaeth gyhoeddus gynyddol ar yr HRA ond mae o'r farn glir, er budd cymdeithas sifil, bod y rhain yn faterion na ellir eu hanwybyddu.

Pennod Dau – Adran 2 yr HRA

17. Mae Cwestiwn 1(a) y ToR yn gofyn:

Sut mae'r ddyletswydd i 'ystyried' cyfreitheg ECtHR wedi'i chymhwyso'n ymarferol? A oes angen diwygio Adran 2 [yr HRA] o gwbl?

18. Ni awgrymwyd erioed bod penderfyniadau ECtHR yn *rhwymo* Llysoedd y DU. Nid yw hynny'n wir. Gan nad yw penderfyniadau ECtHR yn rhan o hierarchaeth penderfyniadau Llys y DU, rhesymeg adran 2 oedd rhoi arweiniad i Lysoedd y DU ar sut y dylid eu hystyried. Ers hynny, mae llawer o feddwl wedi'i gyfeirio tuag at y berthynas rhwng cyfraith achos ECtHR a statud y DU, cyfraith gyffredin a chyfraith achos. Mae IHRAR yn pryderu na roddwyd digon o amlygrwydd i statud y DU, cyfraith gyffredin a chyfraith achos.

19. Roedd un aelod o'r Panel yn ffafrio cyflwyno canllawiau statudol i roi sylfaen statudol gliriach a mwy diogel i Lysoedd y DU ar gyfer cydbwysu'r amcan o leihau'r angen i ymglyfreithwyr y DU droi at yr ECtHR yn erbyn ystyriaethau eraill a fyddai'n pwysu yn erbyn ymlyniad llymach wrth yr hyn y gellid disgwyl i'r Llys hwnnw benderfynu petai'r achos yn ei gyrraedd. Byddai hynny'n hyrwyddo mwy o ymreolaeth ar gyfer llysoedd y DU o ran cymhwyso hawliau'r Confensiwn. Nid oedd mwyafrif y Panel o blaid y dull hwn.
20. Mae IHRAR yn argymhell diwygio Adran 2 yr HRA er mwyn egluro blaenoriaeth diogelu hawliau trwy wneud deddfwriaeth y DU, cyfraith gyffredin a chyfraith achos arall yn fan cychwyn cyn ystyried cyfraith achos ECtHR, os yw'n mynd ymlaen i ddehongli hawl Confensiwn. Mae'r argymhelliad hwn, os gweithredir yn syml, yn diogelu hawliau statudol penodol yn y DU, ac yn rhoi mwy o amlygrwydd i'r gyfraith gyffredin¹¹, gan gynnwys cyfraith achos yr Alban - *gan ei roi yng nghanol y llwyfan* - gan adlewyrchu'r ffaith ei fod wedi diogelu hawliau dynol dros ganrifoedd. Byddai hyn yn cyfundrefnu'r dull a gymerwyd gan y Goruchaf Lys yn ei benderfyniadau yn achosion *Osborn*¹² a *Kennedy*¹³. Gan fynd i'r afael ag unrhyw bryderon ynghylch datblygiadau cyfraith gyffredin, neu gyfraith achos yr Alban, byddai'r rhain yn cael eu llywio trwy'r egwyddor o *ataliaeth farnwrol*, lle bo hynny'n briodol (a danlinellwyd yn awdurdodol yn ddiweddar gan yr Arglwydd Reed yn *Elgizoul*¹⁴). Byddai hefyd yn ddarostyngedig i sofraniaeth Seneddol, fel y mae datblygiadau o'r fath bob amser. Mae blaenoriaethu cyfraith y DU fel hyn yn ddull naturiol, sy'n adlewyrchu hyder cyfiawn yn y gyfraith gyffredin a'i fwriad yw hybu cefnogaeth ddomestig i'r HRA, a'i ymostyngiad sefydlog.
21. Yn yr un modd, mae'r argymhelliad hwn yn rhoi ystyriaeth lawn ac egwyddorol i egwyddor sybsidiaredd y Confensiwn, hynny yw, mai Gwladwriaethau'r Confensiwn, nid yr ECtHR, sydd â'r prif gyfrifoldeb am ddiogelu hawliau dynol. Mae'n ddull sy'n gyfarwydd i wladwriaethau Confensiwn eraill, megis Iwerddon a'r Almaen. Felly, nid yn unig yw'r berthynas gyda'r ECtHR, sy'n cynnwys y cydbwysedd aeddfed a gyrhaeddwyd rhyngddo a Llysoedd y DU, yn cael ei gadw, ond mae'n cael ei atgyfnerthu ymhellach gan athrawiaeth ddatblygedig *Ullah*¹⁵, a ailadroddwyd ac a syntheseiddwyd yn *AB*¹⁶ yn ddiweddar, gan warchod yn erbyn datblygu hawliau Confensiwn¹⁷ ar wahân, heb gefnogaeth cyfraith achos ECtHR.

11 Diffinnir yn unol â'r uchod.

12 *Osborn v Parole Board* [2013] UKSC 61; [2014] AC 1115.

13 *Kennedy v Charity Commission* [2014] UKSC 20; [2015] AC 455.

14 *Elgizouli v Secretary of State for the Home Department* [2020] UKSC 10; [2020] 2 WLR 857.

15 *R (Ullah) v Special Adjudicator* [2004] UKHL 26; [2004] 3 WLR 23.

16 *R (AB) v Secretary of State for Justice* [2021] UKSC 28.

17 Ar wahân i hawliau cyfraith gyffredin.

22. Mae angen sicrhau cydbwysedd gofalus a datrys tensiynau o dan Adran 2 o'r HRA. Ar y naill law, ni fwriadwyd erioed i ddarostwng cyfraith y DU i gyfyngiadau llym ECtHR. Ar y llaw arall, ar y rhagdybiaeth bod y DU wedi ymrwymo i'r Confensiwn ac i weithredu hawliau'r Confensiwn yn ddomestig, dylid osgoi creu bwlch sylweddol rhwng diogelu hawliau gerbron Llysoedd y DU a'r ECtHR yn gyffredinol - er bod yr HRA yn amlwg yn ystyried ac yn caniatáu i Lysoedd y DU, o bryd i'w gilydd, wneud penderfyniadau a fyddai'n gweld y DU yn torri ei rhwymedigaethau rhyngwladol (gan adael y mater i benderfyniad gwleidyddol rhynglywodraethol). Ar yr un pryd, mae diddordeb amlwg mewn datblygu cyfraniad nodweddiadol Prydeinig (hynny yw, y DU) i gyfreitheg y Confensiwn, gan osgoi'r risg o fynd yn rhy bell o flaen penderfyniadau ECtHR ar hawliau'r Confensiwn, gan arwain at hawliau annibynnol. Nid yw'r perygl hwnnw yr un peth o ran cyfraith gyffredin a datblygiadau cyfraith achos Albanaid, sydd bob amser yn destun ataliad barnwrol, parch sefydliadol a Sofraniaeth Seneddol.
23. Mae argymhelliad IHRAR yn cydbwysu'r diddordebau hyn ac yn datrys y tensiynau hyn, yn ddomestig ac yn rhyngwladol, ac felly'n cynorthwyo i gryfhau'r sylfaen y mae'r HRA wedi'i seilio arni. Nid oes unrhyw bryderon datganoli yn codi.

Pennod Tri – Lwfans Gwerthfawrogiad

24. Mae Cwestiwn 1(b) y ToR yn gofyn i IHRAR ystyried y canlynol:

Wrth ystyried cyfreitheg yr ECtHR, sut mae llysoedd a thribiwnlysoedd domestig wedi mynd i'r afael â materion sy'n dod o fewn y lwfans gwerthfawrogiad a ganiateir i Wladwriaethau o dan y gyfreitheg honno? A oes angen unrhyw newid?

25. Ac eithrio'r diwygiad a argymhellir ym Mhennod Dau, argymhellodd pob aelod o'r Panel, ar wahân i un, nad oedd angen newid Adran 2 yr HRA mewn perthynas â'r lwfans gwerthfawrogiad

26. Hanfod y *Lwfans Gwerthfawrogiad* yw'r gydnabyddiaeth, er bod hawliau dynol yn gyffredinol ar lefel egwyddor, eu bod yn genedlaethol o ran y ffordd y cant eu gweithredu¹⁸; dyma'r ffordd y mae egwyddorion lefel uchel y Confensiwn yn cael effaith bendant yn ddomestig. Pan fo cwestiwn sy'n ymwneud â dehongli neu gymhwyso hawl Confensiwn yn dod o fewn y lwfans gwerthfawrogiad, gall gwladwriaeth Confensiwn (e.e. y DU) benderfynu dros ei hun sut i weithredu'r hawl honno, yn gyson â'i thraddodiadau cymdeithasol, gwleidyddol a diwylliannol ei hun. Wrth wneud hynny, mae'r wladwriaeth yn parhau i fod yn ddarostyngedig i awdurdod goruchwyllo cyffredinol yr ECtHR, er mwyn sicrhau bod y safonau gofynnol lleiaf posib a osodir gan y Confensiwn yn cael eu bodloni. Mae'n dilyn y gall gwahanol wladwriaethau'r Confensiwn ateb yr un cwestiwn ynghylch cymhwyso hawliau'r Confensiwn yn wahanol ac nad oes unrhyw ofyniad am ddehongliad unffurf o hawliau'r Confensiwn ar draws gwladwriaethau'r Confensiwn.
27. Mae'r lwfans gwerthfawrogiad wedi'i gysylltu'n annatod â'r egwyddor o sybsidiaredd, a ailddatganwyd yn ddiweddar yn Natganiadau *Brighton a Copenhagen*¹⁹, sef mai gwladwriaethau Confensiwn yw'r prif fforymau ar gyfer diogelu hawliau, yn hytrach na'r ECtHR, sydd yn lle hynny yn gweithredu fel ategiad. Fel y mae'r ECtHR wedi cydnabod, mae awdurdodau cenedlaethol mewn gwel sefyllfa i wneud hynny. Yn y modd hwn, gall thraddodiadau cyfreithiol domestig barhau i ddatblygu.
28. Mae'r lwfans gwerthfawrogiad yn gweithredu ar lefel ryngwladol. Pan gaiff ei ddyrannu i wladwriaeth Confensiwn, nid oes gan yr ECtHR unrhyw beth i'w ddweud am sut mae'n cael ei weithredu rhwng Canghennau'r wladwriaeth honno. Mae hwnnw'n fater i'w benderfynu'n genedlaethol, yn unol â thraddodiadau cyfansoddiadol pob gwladwriaeth. Yn draddodiadol yn y DU, rhannwyd y lwfans gwerthfawrogiad rhwng tair Cangen y Wladwriaeth, yn amodol ar barch at ei gilydd, ataliaeth farnwrol a Sofraniaeth Seneddol.
29. Mae cysyniad *domestig* y DU o lwfans disgresiwn yn wahanol i'r lwfans gwerthfawrogiad (rhyngwladol). Mae'n cyfeirio at y parch, a'r pwysigrwydd, y mae Llysoedd y DU yn rhoi i wneud penderfyniadau domestig gan y Llywodraeth a'r Senedd wrth ystyried cymhwyso hawliau'r Confensiwn i benderfyniadau o'r fath. Fodd bynnag, mae'r cysyniadau'n debyg i'r graddau bod y meini prawf sy'n llywio lled a chymhwysiad y ddwy egwyddor yn debyg. O ganlyniad, mewn meysydd fel diogelwch cenedlaethol, dyrannu adnoddau economaidd a chwestiynau sy'n ymwneud â pholisi cymdeithasol, yn enwedig lle nad oes consensws cymdeithasol, mae'r lwfans gwerthfawrogiad a'r lwfans disgresiwn yn debygol o fod yn eang. Ar raddfa symudol (neu sbectrw), y mwyaf gwleidyddol yw'r mater, y mwyaf tebygol yw y bydd yn dod o fewn y lwfans gwerthfawrogiad yn rhyngwladol, a'r lleiaf tebygol y bydd Llysoedd y DU yn ymyrryd â phenderfyniad Canghennau gwleidyddol y Wladwriaeth yn ddomestig. Mae'r gwrthwyneb yn wir po fwyaf cyfreithiol yw'r mater o dan sylw.

18 Lord Hoffmann in *Re G* [2008] UKHL 38; [2009] 1 AC 173 at [118]; Lord Hoffmann, *The Universality of Human Rights*, (JSB Lecture, 2009) at [43] <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2014/12/Hoffmann_2009_JSB_Annual_Lecture_Universality_of_Human_Rights.pdf>

19 European Court of Human Rights, *Reform of the Court* <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=>>>; Copenhagen Declaration (12-13 April 2018) at [28]-[31] <<https://rm.coe.int/copenhagen-declaration/16807b915c>>.

30. Yr astudiaeth achos flaenllaw ar gyfer cymhwyso lwfans disgrisiwn i fater sydd o fewn y lwfans gwerthfawrogiad, yw *Nicklinson*²⁰. Er gwaethaf yr amgylchiadau ffeithiol hynod ddirdynol, o leiaf cynhaliodd mwyafrif pendant o'r Goruchaf Lys ffocws gofalus ar gymhwysedd sefydliadol.
31. Mae pob un ond un o'r Panel yn gwrthod y cynnig y dylai'r lwfans gwerthfawrogiad berthyn i'r Llywodraeth a'r Senedd yn unig ac y dylid darparu canllawiau statudol i egluro sut y dylid ei gymhwyso. Yn lle, mae mwyafrif y Panel o'r farn y dylid parhau i rannu'r lwfans gwerthfawrogiad, fel y bu yn draddodiadol, rhwng y Farnwriaeth, y Llywodraeth a'r Senedd. Mae Llysoedd y DU wedi datblygu dull gofalus a gochelgar o bennu materion sy'n dod o fewn y lwfans gwerthfawrogiad. Maent wedi dangos ystyriaeth briodol i'w rôl, a rolau priodol y Senedd a'r Llywodraeth. Maent wedi gwneud hynny'n gyson dros ugain mlynedd gyntaf yr HRA. Yn anochel, mae yna benderfyniadau unigol y gellir eu cwestiynu. Ar y cyfan, fodd bynnag, mae Llysoedd y DU wedi datblygu a chymhwyso dull ag egwyddor briodol yn y maes hwn, wedi'i arwain gan ataliaeth farnwrol.

Pennod Pedwar - Deialog Barnwrol

32. Mae Cwestiwn 1(c) o'r ToR yn gofyn:
- A yw'r dull presennol o 'ddeialog barnwrol' rhwng llysoedd domestig a'r ECtHR yn caniatáu i lysoedd domestig godi pryderon ynghylch cymhwyso cyfreitheg ECtHR, gan roi sylw i amgylchiadau'r DU? Sut y gellir cryfhau a chynnal deialog o'r fath?*
33. Mae mwyafrif y Panel yn rhoi ateb syml i'r Cwestiwn hwn, sef y dylai Deialog Barnwrol, ffurfiol ac anffurfiol, barhau i ddatblygu'n organig. Fel y tanlinellwyd yn Natganiad Copenhagen, mae deialog rhwng Llysoedd cenedlaethol a'r ECtHR o bwysigrwydd canolog i weithrediad effeithiol y Confensiwn.
34. Bwriedir i'r berthynas rhwng Llysoedd y DU a'r ECtHR fod yn rhyngweithiol ac yn ddeinamig. Mae cyfnewidiadau, sy'n cynnwys Deialog Barnwrol ffurfiol ac anffurfiol, yn gweithio er budd cyffredin y ddau Lys. Gellid ychwanegu at ddealltwriaeth y cyhoedd o werth Deialog Barnwrol o'r fath trwy roi mwy o sylw i ddeialog anffurfiol.

²⁰ *R (Nicklinson) v Ministry of Justice* [2014] UKSC 38; [2015] AC 657.

- 35.** Ar y cyfan, mae'r parch mawr y mae Llysoedd a Barnwriaeth y DU yn ei arddel gan yr ECtHR, a'r dylanwad buddiol y mae hyn wedi'i gael, yn ddomestig ac i'r ECtHR, wedi gwneud argraff mawr arnom ni. Mae'r defnydd a wnaed gan yr ECtHR o achos Denmarc²¹ (nad oedd y DU yn rhan ohono), lle ystyriodd yr ECtHR ddyfarniad llys yn y DU oedd yn dehongli hawl ECtHR, yn enghraifft drawiadol o'r berthynas aeddfed hon - parch at ei gilydd yn dod â budd i'r ddwy ochr. Bydd deialog barnwrol yn elfen bwysig wrth ddatblygu'r berthynas honno ymhellach a chynnal y cydbwysedd y mae wedi'i gyflawni. Gan ystyried ymwybyddiaeth y cyhoedd (yr ymdrinnir ag ef ym Mhennod Un), dylid gwerthfawrogi'r parch a fwynheir gan Lysoedd a Barnwriaeth y DU cyn yr ECtHR, a'i barodrwydd i dderbyn meddylfryd barnwrol y DU, yn ehangach ac yn well yn ddomestig. Yn gryno, dyma ased y DU, sy'n cael ei danbriso'n ddomestig ar hyn o bryd, a dylid ei feithrin.
- 36.** Mae enghreifftiau llwyddiannus o Ddeialog Barnwrol rhwng Llysoedd y DU a'r ECtHR yn cynnwys:
- *Horncastle*²²: yr agwedd at dystiolaeth achlust.
 - *McLoughlin/Hutchinson*²³: dedfrydau oes.
 - *Rabone*²⁴: ECtHR yn ailystyried ei gyfraith achos ei hun, gan wneud cyfraniad Prydeinig (DU) i gyfreitheg ECtHR.
- 37.** Mae hyder yr ECtHR yn Llysoedd a phenderfyniadau'r DU, yn seiliedig ar safon dyfarniadau Llys y DU a'u dadansoddiad o gyfreitheg ECtHR, yn amlwg o led y lwfans gwerthfawrogiad a roddir i'r DU (*Ndidi*²⁵) ac o enwi penderfyniadau Llysoedd y DU, hyd yn oed mewn achosion sydd gerbron yr ECtHR nad oedd yn ymwneud â'r DU (achos Denmarc, a nodwyd uchod).
- 38.** Mae Deialog Barnwrol Anffurfiol, sy'n cynnwys cyfnewidiadau rhwng Barnwriaeth y DU a Barnwriaeth ECtHR, y tu allan i ddyfarniadau, wedi'i ddatblygu'n dda yn yr un modd, a dylid ei annog i ddatblygu'n organig.

²¹ *S., V. and A. v Denmark – 35553/12 (judgment : no article 5 – right to liberty and security : grand chamber)* [2018] ECHR 856.

²² *R v Horncastle* [2009] UKSC 14; [2010] 2 WLR 47.

²³ *R v McLoughlin (also known as Attorney General's Reference (No.69 of 2013))* [2014] EWCA Crim 188; [2014] 1 WLR 3964; *Hutchinson v The United Kingdom – 57592/08 – Chamber Judgment* [2017] ECHR 65; 43 BHRC 667.

²⁴ *Rabone v Pennine Care NHS Foundation* [2012] UKSC 2; [2012] 2 AC 72.

²⁵ *Ndidi v The United Kingdom – 41215/14* [2017] ECHR 781.

39. Mae parodrwydd yr ECtHR i ystyried dadl Seneddol yn werth ei nodi, ac ar adegau mae'n gweithio o blaid y DU lle mae'n amlwg bod y ddadl honno ar ystyriaethau'r Confensiwn wedi'i hystyried: gweler *Shindler*²⁶ (cyfyngiad ar yr hawl i bleidleisio dros ddinasyddion dibreswyl y DU) ac *Animal Defenders*²⁷ (gwahardd hysbysebu gwleidyddol). Gweithiodd y mater o *Bleidleisiau i Garcharorion*²⁸, a oedd yn nodi pwynt isel mewn perthnasau, y ffordd arall ac, yn y pen draw, cafodd ei ddatrys yn wleidyddol. Y gwir amdani yw bod yr ECtHR yn ystyried dadleuon Seneddol o'r fath, er bod egwyddorion cyfansoddiadol y DU yn ei drin fel rhywbeth na ddylid ei ystyried na'i gwestiynu mewn unrhyw lys²⁹. Mae datrys y mater hwn ei hun yn debygol o elwa o Ddeialog Barnwrol.
40. Nid oedd diddordeb gan y Panel mewn cyflwyno safbwyntiau cynghorol, un ai wrth yr ECtHR, trwy Brotocol 16, nac wrth Lysoedd y DU.
41. Ar ddiwedd Thema Un o ToR IHRAR, mae'r Panel yn pwysleisio bod ei argymhellion o ran Adran 2 yr HRA, sef y lwfans gwerthfawrogiad a Deialog Barnwrol, yn cydblethu'n dda ac yn ffurfio pecyn cydlynol. Maent i gyd yn golygu arddeliadau hunan-hyderus o gryfder cyfraith Prydain (y DU), ac felly'n atgyfnerthu'r sylfaen yn ddomestig ar gyfer ymostyngiad sefydlog yr HRA, ynghyd â chynnal a chryfhau'r cydbwysedd aeddfed a gyraeddwyd rhwng Llysoedd y DU a'r ECtHR, er budd y ddwy ochr.

Pennod Pump – Adran 3 ac Adran 4 yr HRA

42. Mae Cwestw2(a) o'r ToR, y cyntaf o dan Thema II sy'n delio ag effaith yr HRA ar y cydbwysedd cyfansoddiadol, yn gofyn:

A ddylid gwneud unrhyw newid i'r fframwaith a sefydlwyd gan adrannau 3 a 4 o'r HRA? Yn benodol:

- A oes achosion lle, o ganlyniad i lysoedd a thribiwnlysoedd domestig sy'n ceisio darllen a gweithredu deddfwriaeth sy'n cyd-fynd â hawliau'r Confensiwn (fel sy'n ofynnol gan adran 3), bod deddfwriaeth wedi'i dehongli mewn modd sy'n anghyson â bwriad Senedd y DU i'w deddfu? Os oes, a ddylid diwygio adran 3 (neu ei diddymu)?*
- Os dylid diwygio neu ddiddymu adran 3, a ddylid cymhwyso'r newid hwnnw i ddehongli deddfwriaeth a basiwyd cyn i'r diwygiad / diddymiad ddod i rym? Os oes, beth y dylid ei wneud am ddehongliadau adran 3 blaenorol a fabwysiadwyd gan y llysoedd?*

²⁶ *Shindler v UK – 19840/09 – Chamber Judgment* [2013] ECHR 423; (2014) 58 EHRR 5.

²⁷ *Animal Defenders International v Secretary of State for Culture, Media and Sport* [2008] UKHL 15; [2008] 1 AC 1312;

²⁸ *28 Hirst v The United Kingdom (No. 2) – 74025/01* [2005] ECHR 681; (2006) 42 EHRR 41.

²⁹ *R (SC, CB and 8 children) v Secretary of State for Work and Pensions* [2021] UKSC 26; [2021] 3 WLR 428 at [163]-[185].

- *A ddylid ystyried datganiadau o anghydnawsedd (o dan adran 4) fel rhan o'r broses ddehongli gychwynnol, yn hytrach nag fel mater pan fetho popeth arall, er mwyn gwella rôl y Senedd wrth benderfynu sut y dylid mynd i'r afael ag unrhyw anghydnawsedd?*

43. Atebodd mwyafrif o aelodau'r Panel fel a ganlyn i'r cwestiynau hyn:

- Gellid dadlau bod achosion o ddeddfwriaethau yn cael eu dehongli'n anghyson â bwriad Senedd y DU i'w deddfu, ond nid ydym yn credu y dylid diwygio neu ddiddymu adran 3, ar wahân i'r diwygiad a nodir isod.
- Petai adran 3 yn cael ei ddiwygio neu ei ddiddymu, dylid gwneud hynny yn rhagolygol yn unig.
- Ni ddylid ystyried datganiadau o anghydnawsedd fel rhan o'r broses ddehongli gychwynnol.

44. Mae opsiynau diwygio IHRAR fel a ganlyn ac wedi'u rhestru'n unigol:

- Diwygio adran 3 i egluro'r drefn blaenoriaeth dehongli. Ni argymhellir unrhyw newidiadau eraill i adrannau 3 neu 4;
- Mwy o dryloywder wrth ddefnyddio adran 3 drwy greu cronfa ddata o ddyfarniadau;
- Rôl fwy blaenllaw i'r Senedd, yn arbennig trwy'r Cydbwyllgor Hawliau Dynol (JCHR);
- Cyflwyno disgrisiwn i wneud taliadau ex gratia lle gwneir datganiad o anghydnawsedd.

45. Mae'r opsiynau hyn yn hwyluso ac yn adlewyrchu casgliadau'r rhan fwyaf o aelodau'r Panel: ar wahân i'r rheol anarferol o ddehongli a geir yn adran 3, nid oes achos sylweddol dros ei ddiddymu na'i ddiwygio, ac eithrio drwy eglurhad *neu* ar gyfer newid naill ai'r cydbwysedd rhwng adrannau 3 a 4 a gyflawnwyd gan yr HRA *neu'r* gofynion sefydlog (*locus standi*) ar gyfer naill ai adran 3 neu adran 4; bod unrhyw ganfyddiadau niweidiol o ran gweithredu adran 3 yn cael eu chwalu orau gan ddata cynyddol o ran ei ddefnydd; at hynny, fel mater o ganfyddiad a realiti, y gallai ac y dylai'r Senedd gymryd rôl fwy blaenllaw o ran diogelu hawliau, rôl y gellid ei chyflawni'n synhwyrol drwy roi mwy o gyfrifoldeb i'r JCHR.

46. Mae opsiynau pellach yn hwyluso ac yn adlewyrchu casgliadau'r Panel cyfan: yn gyntaf, bod angen egluro, drwy ddiwygio adran 3, y drefn flaenoriaeth y mae Llysoedd y DU yn cymhwyso egwyddorion dehongli arferol ynddi, ac yna'r egwyddor ddehongliadol benodol a nodir yn adran 3; yn ail, dymunoldeb cyflwyno disgrisiwn i wneud taliadau ex gratia lle gwneir datganiad o anghydnawsedd.

47. O ran y bensaerniaeth statudol, y rhesymeg dros adran 3 yw osgoi bwllch gormodol rhwng diogelu hawliau sydd ar gael gan Lysoedd y DU a chan yr ECtHR, bwllch a fyddai'n tansailio'r amcan o ddod â hawliau adref. Datblygodd yr HRA gydbwysedd gofalus rhwng adran 3 ac adran 4, gyda datganiadau o anghydnawsedd yn darparu dewis olaf, lle nad oedd modd dehongli yn unol ag adran 3. Roedd adran 19 yn rhan ychwanegol, bwysig o'r bensaerniaeth hon; y man cychwyn ar gyfer deddfwriaeth ôl-HRA yw y bydd datganiad o gydnawsedd adran 19 wedi bod, oni bai bod y Llywodraeth, yn fwriadol, wedi gwahodd y Senedd i fwrw ymlaen mewn amgylchiadau lle na ellir gwneud datganiad o'r fath.
48. Nid oes amheuaeth bod adran 3 yr HRA yn cynnwys rheol ddehongli anarferol, gan fynd y tu hwnt i reolau dehongli cyffredin a rhoi pŵer a gosod dyletswydd ar Lysoedd y DU i ddarllen a gweithredu deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, i'r graddau y mae'n bosibl gwneud hynny, mewn ffordd sy'n gydnaws â hawliau'r Confensiwn. Nid yw'r rheol adran 3 yn amodol ar unrhyw amwysedd yn y ddeddfwriaeth a ddehonglwyd. Er bod Llys sy'n hwyluso'r rheol hon yn gweithredu ewyllys y Senedd wrth ddeddfu adran 3 – pwynt sy'n rhy aml yn cael ei anwybyddu – mae pryder ynghylch a yw'r rheol hon yn hawdd ei deall, gan greu, o ganlyniad, y perygl y bydd Llysoedd yn crwydro i diriogaeth sy'n fwy priodol i'r Senedd.
49. Gan wneud pob lwfans ar gyfer safbwyntiau o'r fath, mae ystyried y dystiolaeth yn awgrymu'n gryf y dylid lleddfu pryderon o'r fath trwy ganolbwyntio ar y ffeithiau o ran gwir arferion y Llysoedd wrth benderfynu ar achosion. Y gwir amdani yw bod yr uchafbwynt o berygl, o ran defnyddio adran 3, yn dibynnu ar achos sydd bellach yn 20 mlwydd oed³⁰. Nid yw hynny'n awgrymu patrwm, heb sôn am batrwm parhaus, o gamddefnyddio'r adran³¹. Ar ben hynny, mae canllawiau cymharol sefydlog a chyfyngus o ran defnyddio adran 3 wedi bod mewn grym am ddegawd o leiaf³², sy'n golygu bod diwygiadau statudol i gau'r adran ei hun yn peri risg o ansicrwydd.
50. Yn erbyn y cefndir hwn, mae pecyn IHRAR o opsiynau a argymhellir yn canolbwyntio ar daflu goleuni ar y ffeithiau o ran gwir arferion y Llysoedd. Fel hyn, bydd eglurder dadansoddi yn cael ei gynorthwyo, ac mae'r rhagdybiaethau'n gwrthgyferbynnu â thystiolaeth a ffaith. Mae'r diwygiad arfaethedig i adran 3, sy'n cyfateb i'r hyn a gynigir mewn perthynas ag adran 2, yn cynnwys tynnu sylw at yr achlysuron pan ddefnyddir rheol dehongli adran 3 mewn gwirionedd. Mae'r un peth yn wir am y gronfa ddata dyfarniadau. Bydd ffeithiau o'r fath ynghylch defnydd adran 3 naill ai'n lleddfu pryderon neu'n cyfiawnhau ymyrraeth statudol targedig. Ar ben hynny, mae'r Panel yn cynnig rôl fwy blaenllaw i'r Senedd, trwy'r JCHR yn benodol, wrth graffu ar achosion adran 3. Nid ydym yn awgrymu unrhyw newid i'r cydbwysedd presennol rhwng adrannau 3 a 4, gan adael adran 4 fel dewis olaf, prin. Fodd bynnag, credwn y dylai adran 4 gael mecanwaith *ex gratia* atodedig.

30 *R v A (Complainant's Sexual History)* [2001] UKHL 25; [2002] 1 AC 45.

31 The pragmatic advantages of the decisions most criticised, *R v A* and *Ghaidan v Godin-Mendoza* [2004] UKHL, [2004] 2 AC 557 should not be ignored.

32 *Ghaidan v Godin-Mendoza* [2004] UKHL, [2004] 2 AC 557; *Sheldrake v Director of Public Prosecutions* [2004] UKHL 43; [2005] 1 AC 264.

51. Yn bwysig, nid yw adran 3 nac adran 4 yn cael effaith andwyol ar bŵer cyfansoddiadol y Senedd i ddeddfu deddfwriaeth yn ôl yr angen. Felly, nid yw'n effeithio ar y nodwedd ganolog honno o Sofraniaeth Seneddol. Mae adrannau 3 a 4 wedi'u cyfyngu'n glir i adolygiad statudol o ddeddfwriaeth. Os deallir adran 3 yn gywir, mae'n rhoi pŵer dehongliadol – o fewn maes gwaith sefydledig y Llysoedd – yn hytrach na phŵer i ddiwygio (maes gwaith y ddeddfwrfa). Nid oes awgrym bod adran 3 neu adran 4 yn annog adolygiad o ddilysrwydd deddfwriaeth sylfaenol y gyfraith gyffredin.
52. O ran adran 4, mae gan y Llys ddisgresiwn i roi datganiad o anghydnawsedd, yn unol â disgresiwn cyffredinol y Llys i roi rhyddhad mynegiadol. Os yw'r Llys yn gwneud datganiad o anghydnawsedd, nid oes rheidrwydd ar y Senedd i weithredu arno. Nid yw hynny'n golygu bod datganiad o anghydnawsedd o reidrwydd yn adlewyrchu safbwynt y Llys. Disgwylir y bydd yn cael ei ystyried yn ofalus gan y Senedd, a'r Senedd sydd â'r gair olaf.
53. Yn gyffredinol, ar ôl i'r gyfraith ymsefydlu ar ôl cyflwyno'r HRA, mae'r Llysoedd wedi'u harwain gan ataliad barnwrol a pharch sefydliadol. Yn erbyn y cefndir hwnnw, mae'r Panel yn cynnig y pecyn o ddiwygiadau a argymhellir.
54. Rhaid nodi – gan adlewyrchu ymgysylltiad go iawn y Panel – bod un aelod o'r Panel yn meddu ar safbwyntiau penodol nad oedd yn cael eu rhannu gyda'r mwyafrif. Mae lle yn Adroddiad IHRAR i gynnwys yr holl safbwyntiau. Mae'r farn leiafrifol wedi'i chynnwys ym mhrif gorff yr Adroddiad, lle caiff ei nodi a'i thrafod yn glir³³. Mae barn y mwyafrif yn wahanol i'r safbwyntiau hynny, gyda pharch ac am y rhesymau a nodwyd yno, gan gynnwys pryderon datganoli.

Pennod Chwech – Gorchmynion Rhanddirymu Dynodedig o dan Adran 14 yr HRA

55. Mae Cwestiwn 2(b) o dan Thema II y ToR yn gofyn:
Pa ddatrysiadau ddylai fod ar gael i lysoedd domestig wrth ystyried heriau i orchmynion rhanddirymu dynodedig a wneir o dan adran 14(1)?
56. Fel arfer, mae cyd-destun yn hollbwysig. Y rhagosodiad yw bod y DU wedi gwyro oddi wrth ei rwymedigaethau rhyngwladol, yn unol ag erthygl 15 o'r Confensiwn, "mewn cyfnod o ryfel neu argyfwng cyhoeddus arall sy'n bygwth bywyd y genedl". Mae rhanddirymiadau Erthygl 15 yn gweithredu mewn cyfraith Ryngwladol. Er mwyn eu rhoi ar waith yn ddomestig ac er mwyn datgymhwyso darpariaethau perthnasol yr HRA, mae angen Gorchmyn Rhanddirymu Dynodedig ar hyn o bryd, yn ychwanegol at adran 14 o'r HRA.

³³ Gweler paragraffau 82, 138-143 ac 163-171, Pennod Pump yr Adroddiad.

57. Yn amlwg, mater i'r Senedd a'r Llywodraeth yw hwn. Bydd y lwfans disgresiwn ar ei letaf; mae'n amlwg bod y parch at eu cymhwysedd sefydliadol priodol yn ddyledus gan y Llysoedd i'r Senedd a'r Llywodraeth. Ond mae'r Llysoedd yn gallu camu i mewn, er enghraifft, os yw Llywodraeth y dydd wedi gor-ymateb yn ddramatig, gyda chanlyniadau difrifol i ryddid unigolion. Yn erbyn y cefndir hwn, ac eithrio diwygiad i'r HRA i alluogi Llysoedd y DU i wneud gorchmynion diddymu gohiriedig lle mae her i orchymyn rhanddirymu dynodedig yn llwyddo, nid yw'r Panel yn argymhell unrhyw newid i adran 14.
58. Bwriad yr opsiwn hwn yw cydnabod y pwysau eithafol sydd ar y Llywodraeth a'r Senedd mewn argyfwng o'r fath, ynghyd ag anghenraid y sefyllfa. Er hynny, fel democratiaeth lle mae Rheol y Gyfraith yn berthnasol, mae'n cynnal gallu Llysoedd y DU i herio – ond gyda digon o hyblygrwydd yn y datrysiadau sydd ar gael i ddarparu ar gyfer unioni diffygion yn drefnus yn y mesurau a gymerwyd gan y Llywodraeth er budd y cyhoedd.
59. Dim ond un achos a gafwyd o herio gorchymyn rhanddirymu dynodedig yn Llysoedd y DU: sef y penderfyniad yn Belmarsh³⁴. Mae'r Panel, yn unol â hynny, yn ofalus ynghylch cyffredinol. Fodd bynnag, mae Belmarsh yn cynnwys arsylwadau goleuedig gan yr Arglwydd Bingham ar wahanol feysydd y Farnwriaeth a'r Llywodraeth. Yn benodol, mae sbectrwm yn bodoli wrth ystyried 'diffinio swyddogaethau' (hynny yw, lwfans y disgresiwn) rhwng y Farnwriaeth a'r Llywodraeth a'r Senedd; po fwyaf gwleidyddol, y lleiaf tebygol yw y bydd yn fater i'r Farnwriaeth; po fwyaf cyfreithiol, y mwyaf tebygol y bydd yn fater i'r Farnwriaeth. Roedd ei araith yn cynnwys y darn hwn:
- "Mae swyddogaeth barnwyr annibynnol, sy'n gyfrifol am ddehongli a chymhwyso'r gyfraith, yn cael ei chydabod yn gyffredinol fel nodwedd allweddol o'r wladwriaeth ddemocrataidd fodern, sy'n gonglfaen i reolaeth y gyfraith ei hun. Mae gan y Twrnai Cyffredinol hawl llawn i fynnu ar derfynau priodol awdurdod barnwrol, ond mae'n anghywir i warthnodi penderfyniadau barnwrol fel rhai annemocrataidd mewn rhyw ffordd."*
- Ar ben hynny, tanlinellodd yr Arglwydd Bingham nad oedd adran 3 na 4 o'r HRA yn diystyru Sofraniaeth Seneddol, mater a bwysleisiwyd yn ein trafodaeth ym mhennod 5.
60. Yn y pen draw, yn *Belmarsh*, llwyddodd y Llywodraeth yn seiliedig ar a oedd argyfwng cyhoeddus yn bygwth bywyd y genedl; ond llwyddodd y carcharorion i ymateb i'r Llywodraeth, gan fethu â bodloni'r profion rheidrwydd, cymesuredd, rhesymoledd ac anwahaniaethol perthnasol. Diddymwyd y Gorchymyn Rhanddirymu Dynodedig. Ni chafodd y penderfyniad hwn unrhyw effaith ar lefel ryngwladol lle, wedi hynny, tynnodd y Llywodraeth y rhanddirymiad erthygl 15 yn ôl. Cefnogodd yr ECtHR Dŷ'r Arglwyddi ar y ddau bwynt.

34 *A v Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL 56; [2005] 2 AC 68.

61. Mae gwahanol safbwyntiau ynghylch a fyddai gan y Llys, mewn amgylchiadau eraill, hawl neu rwyriad i asesu dilysrwydd y Gorchymyn Rhanddirymu Dynodedig trwy gyfeirio at randdirymiad Erthygl 15. Ni chododd y mater hwnnw yn *Belmarsh*, oherwydd adran 30 o Ddeddf Gwrthderfysgaeth, Trosedd a Diogelwch 2001, yn ogystal â chaniatâd y Llywodraeth y gallai wneud hynny. Nid yw Erthygl 15 o'r Confensiwn yn un o erthyglau'r Confensiwn a ymgorfforir gan adran 1 o'r HRA. O ganlyniad, mae'r sail ar gyfer craffu gan y Llys yn ansicr.
62. O ystyried, fodd bynnag, mai dim ond un Gorchymyn Rhanddirymu Dynodedig sydd wedi cael ei ystyried gan Lysoedd y DU, mae IHRAR yn fodlon mabwysiadu'r opsiwn o 'aros i weld' er gwaethaf yr ansicrwydd – ynghyd ag ychwanegu gorchymynion diddymu gohiriedig i arfogaeth y Llys, gan gydnabod y cyd-destun lle mae Gorchymynion Rhanddirymu Dynodedig yn debygol o godi.
63. Ni ddangosodd y Panel unrhyw ddiddordeb mewn safbwyntiau eraill, gan gynnwys y rheini a oedd naill ai'n sicrhau nad oedd Gorchymynion Rhanddirymu Dynodedig yn agored i gael eu herio yn y Llys, neu (er bod un aelod o'r Panel yn ffafrio'r opsiwn hwn) ddiddymu adran 14 wrth ddadlau am bwysigrwydd darpariaethau amgen (ym maes deddfu cynradd), gan greu argyfwng o natur gymharol ar bob achlysur.

Pennod Saith – Is-ddeddfwriaeth

64. Mae Cwestiwn 2(c), Thema II, y ToR yn gofyn:
O dan y fframwaith cyfredol, sut mae llysoedd a thribiwnlysoedd wedi delio â darpariaethau is-ddeddfwriaeth sy'n anghydnaws â hawliau Confensiwn yr HRA? A oes angen unrhyw newid?
65. Pan fo Deddf Seneddol yn anghydnaws â hawliau'r Confensiwn, gall Llysoedd y DU, fel y trafodir ym Mhennod Pump, gyhoeddi datganiad o anghydnawsedd. Nid oes gan Lysoedd y DU unrhyw bŵer tebyg o ran is-ddeddfwriaeth. Yn lle hynny, mae ganddyn nhw bŵer disgresiynol ehangach, sy'n eu galluogi nhw i ddiddymu deddfwriaeth o'r fath. Y cwestiwn yma yw: a yw'r dull cyfredol a sefydlwyd gan yr HRA wedi creu anghydbwysedd yn y Cyfansoddiad?
66. Mae opsiynau argymelledig y Panel yn cynnwys cyflwyno pŵer ychwanegol i atal gorchymynion diddymu neu eu gwneud yn arfaethedig yn unig, yn y maes hwn, fel y cynigiwyd ar gyfer adolygiadau barnwrol yn gyffredinol. Mae hefyd yn argymhell cyflwyno cronfa ddata o ddyfarniadau ar gyfer dyfarniadau lle mae is-ddeddfwriaeth wedi'i anghymeradwyo neu ei ddiddymu, gyda'r bwriad o wella prosesau craffu llywodraethol a seneddol ar ddyfarniadau Llys yn y maes hwn.

67. Mae'r cyntaf o'r opsiynau hyn yn adlewyrchu barn mwyafrif y Panel bod is-ddeddfwriaeth yng nghyd-destun yr HRA i'w ystyried fel is-set o is-ddeddfwriaeth yn fwy cyffredinol. Yn unol â hynny, yn yr un modd ag yr ystyrir cyflwyno gorchmynion diddymu neu orchmynion diddymu arfaethedig yn unig mewn adolygiadau barnwrol yn gyffredinol, felly dylai fod yma. At hynny, byddai ei gyflwyno yn hyrwyddo sicrwydd cyfreithiol, gweithrediad effeithiol hawliau Confensiwn a gweinyddiaeth gyhoeddus effeithiol, yn anad dim, trwy ddarparu cyfnod priodol o amser i'r Llywodraeth ystyried y ffordd orau i unioni'r diffyg a nodwyd yn y ddeddfwriaeth gan y Llys.
68. Mae'r ail opsiwn yn adlewyrchu'r farn a gymerwyd gan y Panel mewn perthynas ag adran 3 o'r HRA (a drafodir ym Mhennod Pump uchod), sef, mai'r modd i leddfu pryder neu gyfiawnhau camau adfer targedig yw pwysleisio'r ffeithiau o ran arferion gwirioneddol y Llysoedd.
69. Mae'r ymchwil sydd ar gael, sy'n rhan o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i IHRAR, yn datgelu enghreifftiau prin ble mae heriau i is-ddeddfwriaeth o dan yr HRA wedi arwain at Lysoedd y DU yn ei osod o'r neilltu. Yn hytrach na gweld Llysoedd a thriwlnlysoedd y DU yn mabwysiadu dull cyffredinol neu ddull actifydd o herio is-ddeddfwriaethau³⁵, fel y mae rhai wedi awgrymu, mae'r darlun cyffredinol yn un o ofal a pharch at wahanol gymwyseddau sefydliadol y Llywodraeth a'r Llysoedd, gan weithredu yn erbyn unrhyw anghydbwysedd yn y Cyfansoddiad. Fodd bynnag, efallai nad yw'r ffigurau a gyflwynwyd i IHRAR yn ddiffiniol oherwydd, er enghraifft, nid ydynt yn cynnwys Tribiwnlysoedd.
70. Dadleuodd un aelod o'r Panel nad oedd ymchwil o'r fath, sy'n canolbwyntio fel yr oedd ar ymgyfreitha, yn mynd i'r afael â'r cwestiwn ehangach, sef beth oedd yn digwydd y tu allan i'r llys. Yno, awgrymwyd, y gallai'r tebygrwydd o ddileu is-ddeddfwriaeth am fod yn anghydnaws â hawliau'r Confensiwn gael effaith andwyol - er enghraifft, darparu ysgogiad i ddrafftio deddfwriaethol rhy ofalus i leihau'r tebygrwydd o heriau 'â chymhellant gwleidyddol' i is-ddeddfwriaeth. Felly, awgrymwyd y gallai rwystro llunio polisiau yn effeithiol. Yn yr un modd, gallai arwain at ddrafftio amwys, a fyddai'n lleihau rhagweladwyedd a sicrwydd yn y gyfraith. Beth bynnag, byddai'r effaith yn niweidiol i lywodraethiant da. Roedd mwyafrif y Panel yn cydymdeimlo â'r pryderon hyn, sy'n tanlinellu y byddai unrhyw ystyriaeth o'r mater hwn yn y dyfodol yn elwa o dystiolaeth fanwl ar yr effaith sy'n codi mewn perthynas â'r mater hwn, os oes un, y tu allan i'r llys. Fel arall, mae perygl fan hyn o ddamcaniaethu.

35 R. Ekins, *Protecting the Constitution*, (Policy Exchange, 2019) at 21 <<https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2020/01/Protecting-the-Constitution.pdf>>.

71. Ym mhob digwyddiad, cyn belled ag y mae'n ymwneud ag ymglyfreitha, gellir crynhoi agwedd Llysoedd y DU i is-ddeddfwriaeth yn y maes hwn fel a ganlyn:
- Anaml y mae Llysoedd y DU wedi diddymu is-ddeddfwriaeth ar y sail nad yw'n gydnaws â hawliau'r Confensiwn. Ni fyddant yn diddymu deddfwriaeth o'r fath, oni bai ei bod yn anghydawns ym mhob achos, neu bron pob achos, lle mae'n berthnasol.
 - Dylai Llysoedd y DU, fel man cychwyn, ddiystyru is-ddeddfwriaeth sy'n anghydawns â hawliau'r Confensiwn. Fodd bynnag, maent wedi ceisio cyfyngu ar effaith yr opsiwn hwn. O ganlyniad, gallant ddefnyddio eu disgrisiwn o dan adran 8 o'r HRA i ddarparu datrysiad sy'n *'gyfiawn ac yn briodol'* o dan yr amgylchiadau, hynny yw, datganiad, anghymeradwyaeth o'r is-ddeddfwriaeth neu ddarpariaeth ynddo mewn ffordd benodol i alluogi'r ddarpariaeth i barhau i fod yn berthnasol mewn achosion eraill lle na fyddai'n anghydawns â hawliau'r Confensiwn.
72. Ystyriodd, a gwrthododd, y Panel gynbig y dylid diwygio'r HRA i atal is-ddeddfwriaeth rhag cael ei ddiddymu. Un o'r gwrthwynebiadau i'r cynbig hwn oedd y byddai'n anarferol pe na ellid dileu deddfwriaeth ddirprwyedig yn y maes hawliau dynol yn unig ar sail adolygiad barnwrol sefydledig.
73. Gellir nodi bod cyflwyno gorchmynion diddymu gohiriedig neu arfaethedig yn unig yn adlewyrchu deddfwriaeth bresennol yn yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon.

Pennod Wyth - Cwmpas Alldiriogaethol ac Amserol

74. Mae Cwestiwn 2(d), o dan Thema II y ToR, yn ymwneud ag effaith alldiriogaethol yr HRA:

O dan ba amgylchiadau mae'r HRA yn berthnasol i weithredoedd awdurdodau cyhoeddus sy'n digwydd y tu allan i diriogaeth y DU? Beth yw goblygiadau'r sefyllfa bresennol? A oes achos dros newid?

Cymhwysir y cwestiwn trwy gydnabod os oes angen gwneud newidiadau, efallai y bydd angen gwneud newidiadau y tu allan i ToR IHRAR:

Cydnabyddir, pe bai cwmpas alldiriogaethol yr HRA yn cael ei gyfyngu, efallai y byddai angen newidiadau deddfwriaethol eraill y tu hwnt i'r HRA er mwyn cynnal cydymffurfiaid â rhwymedigaethau'r DU o dan y Confensiwn. O ganlyniad, byddai newidiadau o'r fath y tu allan i gwmpas yr Adolygiad. Ni ofynnir i'r panel wneud argymhellion deddfwriaethol penodol ar y mater hwn, ond i ystyried goblygiadau'r sefyllfa bresennol ac a oes achos dros newid.

75. Mae'r bennod hon hefyd yn ystyried cwmpas amserol yr HRA, hynny yw, i ba raddau y mae'n berthnasol i weithredoedd awdurdodau cyhoeddus cyn ac ar ôl iddo ddod i rym. Nid yw'r mater hwn yn ganolbwynt cwestiwn penodol yn y ToR. Fodd bynnag, codwyd y mater dro ar ôl tro gydag IHRAR ac ni ellir ei anwybyddu. Ar ben hynny, mae'n gorgyffwrdd i raddau â'r mater o awdurdodaeth alldiriogaethol. Ymhellach fyth, mae archwiliad o gwmpas amserol yr HRA ymhlyg yn y ToR, os ac i'r graddau ei fod yn ymwneud â'r mater cyffredinol a nodwyd yn Thema II y ToR: sef, a oes risg o or-farnu gweinyddiaeth gyhoeddus trwy dynnu Llysoedd y DU yn ormodol mewn i gwestiynau polisi.
76. Dylid nodi, fel y pwysleisiodd yr Arglwydd Reed i IHRAR yn ei dystiolaeth i'r CFE, fod cwmpas alldiriogaethol ac amserol ychwanegol yr HRA yn feysydd lle mae'r HRA wedi cael 'cryn effaith' ar y berthynas rhwng y Farnwriaeth a'r Llywodraeth mewn 'meysydd polisi a gweithredu gwladwriaethol arbennig o sensitif'³⁶. At hynny, oherwydd datblygiadau ym maes cyfraith achos ECtHR, mae cwmpas y ddau wedi ehangu i feysydd 'annhebygol'³⁷, nad oedd y Senedd wedi bwriadu iddynt fynd ym 1998, wrth ddeddfu'r HRA.
77. Nid oedd y Panel wrth ateb Cwestiwn 2 (d): 'oes, mae achos clir dros newid'. Y mater llawer anoddach yw sut orau i wneud hynny. Mae'r opsiwn diwygio a argymhellir fel a ganlyn:
- Mae sefyllfa bresennol cymhwysiad alldiriogaethol yr HRA yn anfoddfaol, gan adlewyrchu ehangiad cythryblus cymhwysiad y Confensiwn. Dylid ymdrin â chwmpas tiriogaethol y Confensiwn trwy gynnal sgwrs genedlaethol a hyrwyddir i IHRAR yn ystod Cyfarfod Bwrdd Crwn y Lluoedd Arfog, ynghyd â thrafodaethau Llywodraethol yng Nghyngor Ewrop, ynghyd â deialog barnwrol rhwng Llysoedd y DU a'r ECtHR.*
- Yn yr un modd, mae cymhwysiad amserol yr HRA bellach yn ansicr ac yn anfoddfaol. Mae angen eglurder. Dylai'r DU a gwladwriaethau eraill y Confensiwn fynd i'r afael â chwmpas amserol y Confensiwn ar lefel wleidyddol.*
- Bydd datblygiadau domestig yn y dyfodol, yn ddeddfwriaethol ac yn farnwrol, yn cael eu llywio gan gynnydd a chanlyniadau'r sgwrs genedlaethol a'r ddeialog rynglywodraethol.*
78. Ni all datblygiadau domestig yn y dyfodol, yn ddeddfwriaethol ac yn farnwrol, gael eu gohirio am gyfnod amhenodol; byddai'n anghywir dyfalu nawr ynghylch eu ffurf ond, yn ddiau, byddant yn cael eu llywio gan gynnydd a chanlyniadau'r sgwrs genedlaethol a'r ddeialog rynglywodraethol.

³⁶ Lord Reed, *Submission to the Independent Human Rights Act Review Panel* at 12.

³⁷ Lord Reed *ibid.*

Cwmpas Alldiriogaethol y Confensiwn

79. Mae ehangiad Awdurdodaeth Alldiriogaethol (ETJ) y Confensiwn y tu hwnt i ffiniau'r DU wedi digwydd mewn dwy brif ffordd: yn gyntaf, bellach mae gan y Confensiwn gylch gwaith byd-eang; yn ail, mae'r Confensiwn yn berthnasol mewn cyfnodau o ryfela gweithredol.
80. Mae'r ail ehangiad yn codi anhawster penodol o ran y cydadwaith rhwng y Confensiwn a Chyfraith Ddyngarol Ryngwladol (IHL), y *lex specialis* mewn sefyllfaoedd o'r fath. Mae'r mater hwn yn parhau i fod yn broblem er bod rhywfaint o ymdrech i ddechongli'r Confensiwn gan ystyried y cyd-destun IHL³⁸.
81. Mynegodd Lloyd-Jones ('LJ' gynt), yn *Al-Saadoon*³⁹ bryder amlwg o ran "ehangiad anferthol arfaethedig cwmpas cymhwysiad y Confensiwn". Nid yw beirniadaeth o ehangiad ETJ y Confensiwn wedi'i gyfyngu i Lysoedd y DU. O ganlyniad, denodd penderfyniad mwyafrifol ECtHR yn *Hanan*⁴⁰ (cyrch awyr gan yr Almaen yn Afghanistan), anghytundeb grymus, gan ddatgan bod y ddyletswydd weithdrefnol i archwilio i laddiadau anghyfreithlon o dan erthygl 2 o'r Confensiwn yn berthnasol.
82. Gellid sicrhau mwy o eglurder a sicrwydd trwy ddatrysiaid unochrog, er enghraifft diwygio'r HRA i ddileu neu gyfyngu ei ETJ. Fodd bynnag, byddai datrysiaid o'r fath yn peryglu achosi niwed difrifol i fuddiannau hanfodol y DU, gan y byddai'r DU yn parhau i fod yn rhwym yn rhyngwladol i'r Confensiwn. Mae risg y byddai'r Lluoedd Arfog, Asiantaethau Cudd-wybodaeth, Asiantaethau Diogelwch a'r Heddlu yn agored i hawliadau gerbron yr ECtHR, heb fudd ystyriaeth lawn Llysoedd y DU, gan gynnwys defnyddio Gweithdrefnau Deunydd Caeedig. Mae IHRAR yn gwrthwynebu argymell llwybr o'r fath.

Cwmpas Amserol y Confensiwn

83. Yn gyffredinol, mae rhwymedigaethau'r Confensiwn ond yn berthnasol i wladwriaethau'r Confensiwn o'r dyddiad y mae'r Confensiwn mewn grym. Mae'n amlwg y dylai hon fod yn rheol gyffredinol; fel y nododd yr Arglwydd Hoffmann mewn perthynas â'r HRA: *pe na bai unrhyw derfynau i'w gwmpas amserol ôl-weithredol, byddai'n ei gwneud yn angenrheidiol 'mewn egwyddor... i archwilio i farwolaethau trwy weithredoedd gwladol y Tywysogion yn y Tŵr*.⁴¹

38 *Hassan v The United Kingdom – 29750/09 – Grand Chamber Judgment* [2014] ECHR 936; (2014) 38 BHRC 358.

39 *R (Al-Saadoon) v Secretary of State for Defence* [2009] EWCA Civ 7; [2010] QB 486.

40 *Hanan v Germany – 4871/16 (Judgement : Remainder inadmissible: Grand Chamber)* [2021] ECHR 131.

41 *Re McKerr (Northern Ireland)* [2004] UKHL 12; [2004] WLR 807 at [69].

84. Mae cyfraith achos ECtHR wedi datblygu eithriadau i'r rheol, ac mae rhai ohonynt yn ddealladwy, gan gynnwys lle cychwynnodd toriad honedig cyn i'r Confensiwn ddod i rym, ond mae'n parhau, a lle mae angen ystyried digwyddiadau blaenorol er mwyn mynd i'r afael â thoriad honedig yn iawn. Mae eraill yn fwy problemus, er enghraifft, lle mae lladd anghyfreithlon honedig wedi digwydd cyn i'r Confensiwn ddod i rym, ond efallai y bydd yn dal yn angenrheidiol i gynnal archwiliad o dan y Confensiwn, sy'n gysylltiedig â'r ddyletswydd weithdrefnol o dan erthygl 2 o'r Confensiwn, ac yno nodir bod cysylltiad dilys rhwng y farwolaeth a'r dyddiad critigol⁴² neu os nad oes cysylltiad dilys, mae'n angenrheidiol mewn amgylchiadau eithriadol i gyflawni'r ddyletswydd weithdrefnol er mwyn gweithredu gwarantau a gwerthoedd sylfaenol y Confensiwn. Y canlyniad yw ansicrwydd ynghylch cwmpas amserol yr HRA, gan orgyffwrdd ag ansicrwydd o ran graddau dyletswydd gweithdrefnol erthygl 2 ac felly ETJ y Confensiwn a'r HRA.
85. Unwaith eto, nid oes ateb hawdd gan y byddai diwygio'r HRA yn unochrog yn creu bwlch a allai fod yn niweidiol rhwng y statud domestig a'r Confensiwn, gyda chanlyniadau datganoli a allai fod yn niweidiol. Mae cwmpas amserol yr HRA yn peri pryder penodol o ran Gogledd Iwerddon, ond mae ei gymhwyso yno y tu allan i gwmpas y trafodaethau rhyng-lywodraethol a argymhellwyd yn gynharach.

Pennod Naw – Gorchmynion Adfer

86. Mae Cwestiwn 2(e) o Thema II y ToR yn gofyn:
- A ddylid addasu'r broses gorchmynion adfer, fel y'i nodir yn adran 10 ac Atodlen 2 i'r HRA, er enghraifft trwy wella rôl y Senedd?*
87. Mae'r cwestiwn hwn yn ymwneud â'r mecanwaith y mae'r HRA yn ei ddarparu i ddiwygio deddfwriaeth, gan gynnwys yr HRA ei hun⁴³, a gynhaliwyd gan Lysoedd y DU i beidio â chydymffurfio â hawliau'r Confensiwn. Yn anochel ddadleuol, mae'r mecanwaith yn rhoi 'pŵer Harri'r VIII'⁴⁴ i'r Llywodraeth, trwy bŵer y gorchmyn adfer yn adran 10 yr HRA, hynny yw, y gallu i ddefnyddio is-ddeddfwriaeth i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, mae gorchmynion adfer o'r fath yn fodd i unioni anghydnawsedd yn gyflymach na phe bai atgyrchu'n gyfyngedig at gymeradwyo deddfwriaeth sylfaenol. Mae gorchmynion adfer yn cynnwys mesur disgresiynol. Fel y nodwyd ym Mhennod Pump, lle bu'r Panel yn ystyried adrannau 3 a 4 o'r HRA, nid yw'r Llywodraeth na'r Senedd wedi rhwymo i ddiwygio deddfwriaeth sy'n anghydnaws â hawliau'r Confensiwn

⁴² Y dyddiad critigol yw naill ai'r dyddiad y daeth gwladwriaeth Confensiwn naill ai'n ddarostyngedig i'r Confensiwn neu i hawl deiseb unigol iddi gan unigolion yn nhaleithiau'r Confensiwn

⁴³ Fel y deallwyd ond gweler ymhellach isod.

⁴⁴ P'un a yw wedi'i nodweddu'n bendant felly ai peidio.

- 88.** Mae'r Panel yn argymhell (1) diwygio adran 10 o'r HRA i egluro na ellir defnyddio gorchmynion adfer i ddiwygio'r HRA ei hun, a (2) gwella craffu seneddol ar orchmynion adfer. Mae'r argymhellion hyn yn awgrymu gwelliant egwyddorol i'r pŵer i wneud gorchmynion adfer ac, o bosibl, defnydd gwell o bwerau craffu'r JCHR.
- 89.** Yn syml, mae gorchmynion adfer yn darparu'r mecanwaith ar gyfer adfer deddfwriaeth sy'n anghydnaws â hawliau'r Confensiwn yn llawer cyflymach (pan fydd y Senedd yn dewis unioni anghydnawsedd o'r fath) o gymharu ag aros am ddeddfwriaeth sylfaenol. Y bwriad, fodd bynnag, oedd na ddylent gael eu defnyddio fel mater o drefn, a dylai'r bar fod yn uchel cyn eu defnyddio; ni fwriadwyd i orchmynion adfer ddisodli deddfwriaeth sylfaenol. Yn y modd hwn, er bod rhaid troedio'n ofalus wrth ddynesu at bŵer Harri'r VIII, maent yn cynrychioli pwrpas a phŵer defnyddiol.
- 90.** Fodd bynnag, ar un achlysur, mae gorchmynion adfer wedi cael eu defnyddio i ddiwygio'r HRA ei hun⁴⁵. Ym marn y Panel, mae hynny'n mynd yn rhy bell. Yng ngoleuni statws yr HRA fel Deddf ag effaith eang ar draws y llyfr statudau a'r goblygiadau i'r berthynas gyfansoddiadol rhwng gwahanol ganghennau'r Wladwriaeth, ynghyd â'r angen i unrhyw ddiwygiad i'r HRA roi ystyriaeth briodol i faterion datganoli, yn enwedig Cytundeb Heddwch Gogledd Iwerddon, rydym o'r farn ei bod yn anghywir, mewn egwyddor, ei ddiwygio trwy orchmynion adfer. Fel mater o egwyddor, yr unig ffordd y dylid gallu diwygio'r HRA yw trwy Ddeddf Seneddol.
- 91.** O ran craffu Seneddol, rydym yn gwahodd y JCHR i ailedrych ar egwyddorion 2001 - a luniwyd i lywio dull gweithredu'r Llywodraeth a'r Senedd o ran y broses gorchymyn adfer - er nad oedd unrhyw gyfeiriad ati yn neunyddiau'r JCHR oedd ar gael i IHRAR. Yn benodol, dylai'r JCHR ystyried a oes angen diweddarau neu ehangu'r egwyddorion hynny. Yn ogystal, ac yn ein barn ni, dylai'r JCHR ystyried y ffordd orau o sicrhau y rhoddir ystyriaeth briodol iddynt yn y dyfodol. Yna, gellir ystyried y casgliadau ar y mater hwn maes o law, yn seiliedig ar eu rhinweddau, gan y Llywodraeth a'r Senedd.

⁴⁵ Deddf Hawliau Dynol 1998 Gorchymyn (Adfer) (SI 2020/1160).

Atodiad

Crynodeb o'r Argymhellion⁴⁶

Pennod Un: Cyflwyniad

- Dylai'r Llywodraeth roi ystyriaeth ddifrifol i ddatblygu rhaglen effeithiol o addysg ddinesig ac addysg gyfansoddiadol mewn ysgolion, prifysgolion ac addysg oedolion. Yn benodol, dylai rhaglen o'r fath ganolbwyntio ar gwestiynau am hawliau dynol, y cydbwysedd sydd i'w daro rhwng hawliau o'r fath, a chyfrifoldebau unigol.

Pennod Dau: Adran 2 yr HRA

- Diwygio adran 2 i egluro blaenoriaeth diogelu hawliau trwy roi effaith statudol i'r safle a ddatblygwyd yn *Osborn v Parole Board* [2013] UKSC 61; [2014] AC 1115 a *Kennedy v Charity Commission* [2014] UKSC 20; [2015] AC 455, felly'n cymhwyso statud domestig y DU a chyfraith gyffredin / achos yn gyntaf, cyn ystyried cyfraith achos ECtHR, os yw'n mynd ymlaen i ddehongli hawl Confensiwn.

Pennod Tri: Y Lwfans Gwerthfawrogiad

- Ar wahân i'r gwelliant a argymhellir ym Mhennod Dau, dim newid i adran 2 mewn perthynas â'r lwfans gwerthfawrogiad. Mae Llysoedd y DU, dros ugain mlynedd gyntaf yr HRA, wedi datblygu a chymhwyso dull sy'n egwyddorol ac sy'n arddangos ystyriaeth briodol o'u rôl hwy a rôl y Senedd a'r Llywodraeth.

Pennod Pedwar: Deialog Barnwrol

- Parhau i alluogi deialog barnwrol, ffurfiol ac anffurfiol, i ddatblygu'n organig.

Pennod Pump: Adran 3 ac Adran 4 yr HRA

- Diwygio adran 3 i egluro trefn blaenoriaeth dehongli, ynghyd â mwy o dryloywder wrth ddefnyddio adran 3, rôl fwy blaenllaw i'r Senedd yn benodol trwy'r JCHR, a chyflwyno disgrisiwn i wneud taliadau *ex gratia* lle mae datganiad o anghydwysedd yn cael ei wneud. Fel arall, dim newidiadau i adrannau 3 a 4.

Pennod Chwech: Gorchmynion Rhanddirymu Dynodedig o dan adran 14 yr HRA

- Diwygio'r HRA i alluogi Llysoedd y DU i wneud gorchmynion diddymu gohiriedig lle mae her i orchymyn rhanddirymu dynodedig yn llwyddo. Fel arall, dim newid i adran 14.

⁴⁶ Fel y nodwyd yng nghorff y Crynodeb Gweithredol ac yn yr Adroddiad Llawn, mae rhai o'r argymhellion hyn wedi'u cymeradwyo gan fwyafrif y Panel.

Pennod Saith: Is-ddeddfwriaeth

- Cyflwyno pŵer ychwanegol i atal gorchmynion diddymu neu eu gwneud yn arfaethedig yn unig, yn y maes hwn fel gydag adolygiad barnwrol yn gyffredinol, a chyflwyno cronfa ddata o ddyfarniadau ar gyfer dyfarniadau lle mae is-ddeddfwriaeth wedi'i anghymeradwyo neu ei ddiddymu.

Pennod Wyth: Cwmpas Alldairiogaethol ac Amserol yr HRA

- Mae sefyllfa bresennol cymhwysiad alldiriogaethol yr HRA yn anfoddfaol, gan adlewyrchu ehangiad cythryblus cymhwysiad y Confensiwn. Dylid ymdrin â chwmpas tiriogaethol y Confensiwn trwy gynnal sgwrs genedlaethol a hyrwyddir i IHRAR yn ystod Cyfarfod Bwrdd Crwn y Lluoedd Arfog, ynghyd â thrafodaethau Llywodraethol yng Nghyngor Ewrop, ynghyd â deialog barnwrol rhwng Llysoedd y DU a'r ECtHR.
- Yn yr un modd, mae cymhwysiad amserol yr HRA bellach yn ansicr ac yn anfoddfaol. Mae angen eglurder. Dylai'r DU a gwladwriaethau eraill y Confensiwn fynd i'r afael â chwmpas amserol y Confensiwn ar lefel wleidyddol.
- Bydd datblygiadau domestig yn y dyfodol, yn ddeddfwriaethol ac yn farnwrol, yn cael eu llywio gan gynnydd a chanlyniadau'r sgwrs genedlaethol a'r ddeialog rynglywodraethol.

Pennod Naw: Gorchmynion Adfer o dan adran 10 yr HRA

- Diwygio adran 10 o'r HRA i egluro na ellir defnyddio gorchmynion adfer i ddiwygio'r HRA ei hun a gwella prosesau craffu seneddol ar orchmynion adfer.