



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru:

**Tystiolaeth Ysgrifenedig a gyflwynwyd
gan Lywodraeth Cymru**

Cyflwyniad

Gofynnwyd i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru ystyried y cwestiynau oedd yn weddill ynglŷn â phlisma, y system gyfiawnder a'r awdurdodaeth gyfreithiol yng Nghymru nad oedd Deddf Cymru 2017 wedi mynd i'r afael yn briodol â nhw. Mae arwyddocâd cyfansoddiadol eang i'r materion cyfiawnder sy'n rhan o gylch gwaith y Comisiwn, ac mae'r ffaith bod cymhwysedd deddfwriaethol a chyfrifoldebau gweithredol dros blisma a chyfiawnder yng Nghymru yn faterion a gedwir yn ôl gan sefydliadau'r Deyrnas Unedig (DU) ar hyn o bryd yn cael effaith ar fawr ar y ffordd o lywodraethu yng Nghymru. Mae'r dystiolaeth hon gan Lywodraeth Cymru yn rhoi asesiad cychwynnol o'r effaith honno ar y system o lywodraeth yng Nghymru, ar gysylltiadau rhynglywodraethol, ar gyfraith Cymru ac yn y pen draw ar y gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir i bobl Cymru.

Bu'n broses hir i ddatblygu system gynhwysfawr a sefydlog o lywodraeth i Gymru, ac nid ydyw wedi'i chwblhau eto. Gwelwyd bod yr hyn a ddechreuodd fel datganoli gweithredol a oedd yn gyfyngedig iawn ym 1999 wedi esblygu erbyn hyn. Erbyn hyn mae gennym ddeddfwrfa lawn, llywodraeth ar wahân sy'n atebol i'r ddeddfwrfa honno ac i bobl Cymru, ac mae gennym hefyd fodd o godi cyllid ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus a buddsoddiad drwy drethi a benthyciadau. Fodd bynnag, o ystyried sefyllfa Cymru yng nghydestun domestig y DU a'r cyd-destun rhyngwladol, cyfyngedig yw'r setliad datganoli o hyd. Dyma'r union reswm, yn bennaf, pam mae datganoli yn gymhleth iawn yng Nghymru. Ni wnaeth Deddf Cymru 2017 ddatrys y cymhlethdod hwn fel yr obeithiwyd. Yn wir, gellid dadlau ei fod wedi cymhlethu'r sefyllfa ymhellach. Mae materion sy'n bodoli ers amser heb eu datrys o hyd ac, i ryw raddau, mae'r sefyllfa wedi gwaethgu.

Drwy symud o'r model rhoi pwerau i'r model cadw pwerau, amlygwyd gwendidau'r setliad datganoli. Gwendidau yw'r rhain sy'n deillio'n bennaf o ddymuniad Llywodraeth y DU i "ddiogelu" un awdurdodaeth gyfreithiol bresennol Cymru a Lloegr. Yn ei hanfod, ymddengys mai ymgais i gyfyngu ar yr ymwahanu rhwng

y gyfraith sy'n gymwys i Gymru a'r gyfraith sy'n gymwys i Loegr oedd y rhesymeg dros wneud hyn. Fodd bynnag, mae cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr eisoes wedi ymwahanu a byddant yn parhau i wneud hynny. Mae hyn yn ganlyniad anorfod creu deddfwrfa i Gymru. Ni cheir bellach un corff unffurf o gyfraith, sy'n un o nodweddion sylfaenol awdurdodaeth gyfreithiol.

Dywedir yn aml mai'r ffaith bod Cymru a Lloegr yn rhannu un awdurdodaeth gyfreithiol yw'r rheswm pam nad yw plisma a'r system gyfiawnder (at ei gilydd) wedi eu datganoli i Gymru. Ond nid oes unrhyw reswm pam na ddylid datganoli'r materion hyn ac, yn wir, mae yna resymau darbwyllo pam y dylid gwneud hynny. Sefydlu system resymegol o lywodraeth i Gymru sy'n gallu gwella bywydau pobl Cymru ddylai fod yn sail i benderfyniadau ynghylch yr hyn y dylid ei ddatganoli i Gymru, neu na ddylid ei ddatganoli. Ni ddylid gwneud y fath benderfyniadau, fel sydd wedi digwydd yn rhy aml, ar sail yr hyn sydd wedi cael ei wneud yn y gorffennol. Hynodwyd sy'n deillio o ddiwyddiadau bron i bum can mlynedd yn ôl yw'r diffyg awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru. Dylanwadwyd yn ormodol hefyd ar y materion sydd wedi'u datganoli i Gymru gan yr hyn a gafodd ei ddatganoli i Swyddfa Cymru i gychwyn ryw hanner can mlynedd yn ôl.

Mae sybsidiaredd – y rhagdybiaeth mai dim ond y tasgau na ellir eu cyflawni'n effeithiol ar lefel fwy lleol y dylai llywodraeth ganolog ymgymryd â hwy – yn nodwedd gyffredin o lywodraethau datganoledig ledled y byd. O ganlyniad, yn gyffredinol, datganolir materion domestig fel darparu gwasanaethau cyhoeddus. Nid yw plisma na'r system gyfiawnder yn eithriadau i hyn. I bob pwrpas, maent yn wasanaethau cyhoeddus sydd wedi eu datganoli bob amser. Mae mynd ati i chwilio am wahaniaethau rhwng y gwasanaethau cyhoeddus hynny sydd wedi eu datganoli a'r rheini nad ydynt wedi eu datganoli yn creu rhwystrau i'r cydweithio sy'n digwydd rhwng llywodraethau ac asiantaethau cyflenwi lleol, ac mae hynny'n niweidiol i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithiol.

Mae'r Dystiolaeth Ysgrifenedig hon yn ymchwilio ymhellach i'r materion hyn fel a ganlyn:

Mae **Rhan 1** yn edrych ar **gyfansoddiad a'r gyfraith** ac mae'n ystyried cymhlethdod y setliad datganoli, cysylltiadau rhynglywodraethol, yr awdurdodaeth gyfreithiol, mynediad at gyfiawnder a'r sector cyfreithiol yng Nghymru.

Mae **Rhan 2** yn edrych ar **blismona a chyfiawnder fel gwasanaethau cyhoeddus** ac mae'n ystyried sut y gellir sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu cyflenwi mewn modd cyson. Mae'r rhan hon yn amlinellu beth mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud ar hyn o bryd i gefnogi gwasanaethau cyfiawnder a'r anawsterau a wynebir wrth wneud hynny o fewn setliad datganoli cyfyngedig, a'r cyfleoedd a fyddai'n codi pe byddai'r materion hyn yn cael eu datganoli.

Rhan 1: Y cyfansoddiad a'r gyfraith

Cyflwyniad

Mae'r Comisiwn yn ystyried materion sy'n sylfaenol i'r cyfansoddiad ac i'r gyfraith. Bu'r broses o ddatganoli pwerau yng Nghymru yn anghonfensiynol, yn wahanol i'r Alban, er enghraifft. Mae wedi bod yn broses ddarniog, ad hoc, a feirniadwyd yn aml. Gwnaed gwelliannau sylweddol ers 1999, ond o ran cyfiawnder, yr awdurdodaeth gyfreithiol a'r gyfraith ei hun, mae trefniadau cyfansoddiadol Cymru yn dal i fod yn hynod anghonfensiynol, ac nid oes mo'u tebyg yn y byd.

Awdurdodaeth gyfreithiol

Mae'r un awdurdodaeth gyfreithiol a rennir gan Gymru a Lloegr yn hynafol. Mae'n deillio o'r cyfnod Tuduraidd, yn benodol o Ddeddfau Cyfreithiau yng Nghymru 1535 a 1542. Diben y Deddfau hyn, i bob pwrpas, oedd cymathu Cymru yn Lloegr at ddibenion llywodraethol, a thrwy hynny, geisio sicrhau unffurfiaeth wleidyddol, weinyddol, ieithyddol a chyfreithiol ar draws Cymru a Lloegr.

Nid yw'r unffurfiaeth hon yn bod bellach yn y cyfnod diweddar hwn, fodd bynnag. Gellir olrhain hanes datganoli gweinyddol, sy'n golygu polisi a gweinyddiaeth lywodraethol neilltuedig i Gymru, mor bell â sefydlu'r Swyddfa Gymreig ym 1965 o leiaf. Cafodd datganoli yng Nghymru ei ddemocrateiddio adeg sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol Cymru ym 1999, a chafodd y Cynulliad bwerau deddfu llawn yn dilyn y refferendwm yn 2011. Mae gan Gymru ei llywodraeth ei hun, system o weinyddiaeth gyhoeddus neilltuedig ac mae'r Gymraeg wedi cael ei chydabod yn iaith swyddogol ag iddi yr un statws â'r Saesneg. Yn fwy sylfaenol eto, mae gan Gymru ei system wleidyddol, deddfwrfa a'i chyfreithiau ei hun. Fodd bynnag, ceir camagraff o hyd bod unffurfiaeth gyfreithiol yn bod ar draws Cymru a Lloegr. Yr un awdurdodaeth gyfreithiol sy'n cael ei rhannu gan Gymru a Lloegr – yr unig beth a etifeddwyd o'r Deddfau hynny sy'n dyddio o'r unfed ganrif ar bymtheg sy'n parhau hyd heddiw – sy'n gyfrifol am greu'r gamagraff hons.

Ond nid yw nodweddion sylfaenol awdurdodaeth gyfreithiol yn perthyn i awdurdodaeth gyfreithiol "Cymru a Lloegr":

- Nid yw "Cymru a Lloegr" yn un diriogaeth wleidyddol a daearyddol resymegol – mae gan Gymru ddeddfwrfa lawn ers 2011 ac nid yw'r cysyniad o "Gymru a Lloegr" yn bodoli bellach at unrhyw ddiben arall;
- Nid oes gan Gymru a Lloegr gorff unffurf o gyfraith sy'n ymestyn ar draws y diriogaeth honno – nid yw'n synhwyrol bellach i siarad am gyfraith Cymru a Lloegr, mae'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru yn parhau i ymwahanu wrth gyfraith Lloegr ac mae'r mwyafrif helaeth o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru yn ddwyieithog.

Er gwaetha'r ffaith nad yw awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr yn addas i'r diben bellach, wrth ddatblygu'r hyn a ddaeth yn Ddeddf Cymru 2017 ceisiodd Llywodraeth y DU, ar ddechrau'r broses o leiaf, "ddiogelu'r" awdurdodaeth. Aed ati i wneud hynny drwy gyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, mewn ymgais yn ôl pob tebyg, i gynnal corff unffurf o'r gyfraith, i ryw raddau o leiaf. Ond mae'r corff hwn o gyfraith eisoes yn amrywio o ran ei gynnwys, yn y ffordd y caiff ei gymhwyso ac o ran ei iaith. Mae Gweinidogion Cymru wedi gwneud tua 4500 o Offerynnau Statudol ers 1999 ac mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi deddfu 56 o ddarnau o ddeddfwriaeth sylfaenol hyd yma, a llawer ohonynt yn hir ac yn eang eu cynnwys.

Mae materion amgylcheddol yn un enghraifft o'r meysydd lle y mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi bod yn hynod o weithgar wrth deddfu. Yn sgil datganoli, bu'n bosibl i'r Cynulliad gyflwyno, a hynny drwy amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth, fframwaith deddfwriaethol unigryw ar gyfer yr amgylchedd. Mae'r fframwaith hwn yn cyflawni rhwymedigaethau rhyngwladol ac yn rhoi lle canolog i ddatblygu cynaliadwy a'r amgylchedd wrth wneud penderfyniadau polisi yng Nghymru.

At hynny, er mwyn cefnogi dull integredig o reoli ein hamgylchedd, cafodd Cyfoeth Naturiol Cymru ei greu a rhoddwyd i'r corff newydd hwn ddiben statudol newydd sy'n gyson â'r fframwaith deddfwriaethol, i gyflawni nodau llesiant. Felly, mae'r fframwaith deddfwriaethol ar gyfer yr amgylchedd yng Nghymru yn awr yn wahanol iawn i'r fframwaith yn Lloegr. Er gwaethaf y gwahaniaethau amlwg, fodd bynnag, mae'r ddau fframwaith yn gweithredu o fewn yr un awdurdodaeth gyfreithiol, a bydd hyn yn cymhlethu'r sefyllfa'n fawr pan ddaw'n amser mynd i'r afael â chanlyniadau Brexit o safbwynt materion amgylcheddol.

Mae'n werth nodi hefyd fod cyfreithiau Cymru a Lloegr yn ymwahanu o ganlyniad i gyfreithiau a wnaed i Loegr yn unig. Mae'r "cyfreithiau Lloegr" sy'n cael eu creu (a phleidleisiau i Aelodau Seneddol Lloegr yn unig ar gyfer cyfreithiau Lloegr yn y Senedd) yn golygu bod achos yr un mor ddarbwyllol dros gael awdurdodaeth gyfreithiol (wirioneddol) ar wahân i Loegr.

Ceir awdurdodaeth gyfreithiol gyfatebol i gyd-fynd â phob deddfwrfa ar draws gwledydd y gyfraith gyffredin, ac eithrio un enghraifft. Cymru yw'r eithriad hwnnw – mae'n anomaledd. Ni fyddai creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yn newid radical, yn syml, mater o fynd i'r afael yn briodol â goblygiadau'r hyn sydd eisoes wedi digwydd fyddai gwneud hyn. Dylid fod wedi gwneud hynny eisoes, a byddai'n ganlyniad naturiol y datganoli deddfwriaethol sydd eisoes wedi digwydd yng Nghymru. Felly, o safbwynt Llywodraeth Cymru, nid yw'r ddadl dros awdurdodaeth gyfreithiol neilltuedig i Gymru yn seiliedig ar arddel angen i sicrhau "tegwch" (mewn rhyw synnwyr) i Gymru – mae'n golygu sicrhau llywodraethu'n fwy effeithlon ac effeithiol ar ran pobl Cymru.

Cymhlethdod y setliad datganoli

Nid oes amheuaeth mai'r ffaith bod Cymru a Lloegr yn rhannu'r un awdurdodaeth gyfreithiol, a'r ffaith nad yw plismona a chyfiawnder, o ganlyniad, wedi eu datganoli, yw'r prif reswm sy'n parhau pam y mae setliad datganoli Cymru yn gymhleth. Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Cymru 2017) yn cynnwys 44 o dudalennau o faterion a gedwir yn ôl a chyfyngiadau. Ar y llaw arall, 20 o dudalennau cyfatebol sydd yn Neddf yr Alban (fel y'i deddfwyd). Yr awdurdodaeth, a'r ffaith bod plismona a chyfiawnder yn faterion a gedwir yn ôl, yw'r unig reswm, fwy neu lai, am y gwahaniaeth hwn.

Yn ogystal â chymhlethdod y setliad (ac i'r perwyl hwn mae'r setliad yn fwy cymhleth eto ers symud o'r model rhoi pwerau i'r model cadw pwerau) mae goblygiadau ymarferol i hyn hefyd. Yn unol â'r egwyddor o sybsidiaredd, mae'r rhan fwyaf o faterion 'domestig' wedi cael eu datganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon. Mae eu pwerau hwythau, felly, yn llawer mwy hunangynhwysol ac mae llawer llai o berygl y byddant yn gwrthdaro â'r rheini a gedwir yn ôl gan Senedd y DU. I'r gwrthwyneb, yng Nghymru, mae'r ffin rhwng yr hyn sydd wedi ei ddatganoli a'r hyn nad ydyw wedi ei ddatganoli yn croesi pynciau 'domestig' gan greu penbleth a chymhlethdod a llesteirio cyfleoedd i weithio'n gydgyssylltiedig a llywodraethu da.

Yn yr adroddiad "*Achieving Political Decentralisation*"¹, dywed yr Institute for Government fod y DU yn un o'r gwledydd â'r lefel isaf o ddatganoli yn y byd. Mae'n honni bod **"Academics and think-tanks regularly argue that decentralisation could boost economic growth; better reflect differences in local identities and preferences; and allow more local variation and innovation in public services."**

Yn yr adroddiad hwnnw, mae'r Institute for Government yn edrych ar y ffordd orau o ddatganoli pwerau ac mae'n dweud ei bod wedi dod yn glir

¹ www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/DecentralisationPaper%20-%20FINAL_0.pdf

bod rhaid ystyried, wrth gynllunio polisi, agweddau ymarferol y byd go iawn o ran gweithredu. Mae'r adroddiad hefyd yn cyfeirio at rwydwaith o rwystrau sy'n rhaid ei oresgyn cyn gallu datganoli'n effeithiol. Cyflwynir dadl o blaid datganoli set gynhwysfawr o bwerau, ac mae'n cyfeirio'n benodol at yr hyn y mae'n ei alw'n bum prif faes polisi lleol – plismona, cynllunio strategol, trafnidiaeth, sgiliau a thai.

Mae'r adroddiad yn dod i'r casgliad hefyd na ddylai'r hyn a wnaed yn y gorffennol gyfyngu ar syniadau ar gyfer diwygio newydd drwy ddatganoli, sy'n arbennig o addas yng nghyd-destun Cymru. Mae penderfyniadau ynglŷn â'r hyn y dylid ei ddatganoli ac na ddylid ei ddatganoli i Gymru yn cael eu gwneud yn rhy aml ar sail yr hyn a wnaed cyn hyn. Hyd yn oed heddiw, er gwaetha'r holl ddiwygio ers 1999, mae'r pynciau sydd wedi cael eu datganoli i Gymru yn cyfateb i raddau helaeth â'r hyn a oedd wedi cael ei ddatganoli i'r hen Swyddfa Gymreig.

Dylai'r pwerau a ddatganolir i Gymru fod yn rhesymegol a chynhwysfawr, yn seiliedig ar yr hyn sydd ei angen i fod yn llywodraeth effeithiol sy'n gwella bywydau'r bobl y mae'n ei gwasanaethu. Nid ddylai'r hyn sydd wedi digwydd yn y gorffennol, nac awydd i ddiogelu sefydliadu a strwythurau'r DU, fod yn ystyriaeth wrth bennu'r pwerau hynny.

Yn fwy sylfaenol eto, system o lywodraeth a fyddai'n dod â'r cyfrifoldeb dros blismona a chyfiawnder yn agosach at y bobl fyddai orau ar gyfer amddiffyn ein democratiaeth a rheol y gyfraith. Byddai cymhwyso'r egwyddor o sybsidiaredd yn arwain at fwy o ymwybyddiaeth o faterion, a diddordeb mewn canlyniadau, yn lleol. Byddai'n creu system sy'n fwy hyblyg, ag iddi fwy o hygredd, ac a fyddai'n fwy parod i addasu. Dylai fod yn ofynnol i Lywodraeth a Senedd y DU gyflwyno'r achos o blaid cadw'r cyfrifoldeb dros blismona a chyfiawnder yn San Steffan. Yn realistig, ni ellir gwneud y fath achos oherwydd mae'r materion hyn eisoes wedi cael eu datganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon, ac i ddinas-ranbarthau yn Lloegr hyd yn oed i ryw raddau.

Hygyrchedd deddfwriaeth a rheol y gyfraith

Un o egwyddorion sylfaenol cynnal un awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a Lloegr yw unffurfiaeth gyfreithiol. Seilir awdurdodaeth ar y cysyniad bod y gyfraith yr un fath ym mhob cwr o'i thiriogaeth. Golyga hynny mai un corff o gyfraith a geir i Gymru a Lloegr. O ganlyniad, nid oes y fath beth â "chyfraith Cymru" ac (ar y sail honno), yng ngwir ystyr y term, nid oes ychwaith y fath beth â "chyfraith Lloegr".

Mae problemau ymarferol yn codi o hyn sy'n cael effaith ar gymhlethdod a hygyrchedd y gyfraith. Yn draddodiadol, rhannwyd deddfwriaeth yn y DU gan gyfeirio at ei "graddau", cysyniad sydd yn ei dro yn seiliedig ar yr awdurdodaeth gyfreithiol y caiff y ddeddfwriaeth effaith ynddi. Yn wir, dangos y gwahaniaeth rhwng un gyfraith a'r llall fel hyn yw un o ddibenion awdurdodaeth gyfreithiol.

Mae cyfraith sy'n ymestyn i'r Alban yn dod yn rhan o gyfraith yr Alban, ac mae cyfraith sy'n ymestyn i Ogledd Iwerddon yn dod yn rhan o gyfraith Gogledd Iwerddon. Ni all Deddf a chaiff ei phasio gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru, fodd bynnag, ymestyn i Gymru, dim ond i Gymru a Lloegr. Yn yr un modd, rhaid i Ddeddf Senedd y DU, y bwriedir iddi, dyweder, gael effaith ar awdurdodau lleol yn Lloegr yn unig ymestyn i Loegr a Chymru. O ganlyniad, mae pennu pa gyfraith sy'n cael **effaith** yng Nghymru, a pha gyfraith sy'n cael **effaith** yn Lloegr (ar wahân i'r diriogaeth y mae'n **ymestyn** iddi) yn gallu bod yn broses anodd, i gyfreithwyr hyd yn oed.

O ganlyniad, mae llyfr statud sydd eisoes yn gymhleth a hirfaith yn dod yn fwy cymhleth eto. Gall hyn achosi cryn broblemau yng nghyd-destun materion ehangach sy'n ymwneud â hygyrchedd cyfiawnder. Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod pa mor bwysig ydyw i unigolion gael mynediad at gyfiawnder er mwyn iddynt allu amddiffyn a gwireddu eu hawliau, a'r canlyniadau negyddol posibl, yn gymdeithasol, yn economaidd ac o safbwynt iechyd, pan nad yw hynny'n bosibl. Mae'r ffaith bod llai a llai yn derbyn cymorth cyfreithiol,

ffioedd llysoedd a thriwlysoedd yn codi, nifer yr ymgyfreithwyr sy'n cynrychioli eu hunain yn y llys yn cynyddu, a bod llysoedd yn cau ac yn cael eu hadleoli yn cynrychioli newid yn y system gyfiawnder yn yr wyth blynedd ddiwethaf na welwyd mo'i debyg o'r blaen. O ganlyniad, mae Llywodraeth Cymru yn hynod ymwybodol bod angen sicrhau bod y rheini sy'n destun cyfraith Cymru yn parhau i gadw ymwybyddiaeth a dealltwriaeth lawn ohoni.

Y 'swyddogaeth gyfiawnder' mewn llywodraeth

Mynegodd yr Arglwydd Thomas, yr Arglwydd Brif Ustus, bryderon am ddiffyg, yn ei eiriau ef, "swyddogaeth gyfiawnder" i Gymru:

"No one has really studied the problem of what has happened under the [Government of Wales] Act and there is no justice function that looks after Wales. By default the courts have put one in place, but there is not a justice function. The Welsh Government do not have justice as a competence and the Ministry of Justice has only just realised, despite our pressing it, that there is a problem."

Mae datgysylltiad amlwg rhwng y cyfansoddiad yn gwneud cyfreithiau i Gymru ar yr un llaw (rhywbeth sydd, wrth gwrs, wedi ei ddatganoli), a'u gweinyddu a'u gorfodi ar y llaw arall (materion nad ydynt wedi eu datganoli). Ni cheir unrhyw enghraifft arall, ym myd y gyfraith gyffredin o leiaf, lle nad yw'r ddeddfwrfa a'i gweithrediaeth yn gyfrifol am sut y mae ei chyfreithiau'n cael eu gweithredu mewn ymarfer gan yr heddlu a thrwy'r llysoedd. Mae cyfreithiau Cymru, fel pob cyfraith arall, yn creu hawliau a chyfrifoldebau y gall fod angen eu gorfodi, troseddau sy'n aml angen eu herlyn ac yn rhoi pwerau i'r heddlu.

Cyfrifoldeb sefydliadau eraill, yn benodol Swyddfa Gartref a Gweinyddiaeth Gyfiawnder Llywodraeth y DU, yw'r swyddogaethau sylfaenol hyn, sy'n rhan annatod o unrhyw broses ddeddfu. Nid yw Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o unrhyw system

o lywodraeth arall lle y digwydda hyn. Mae hyn yn achosi dryswch, diffyg tryloywder ac atebolrwydd annelwig o ran gweithredu a gallai arwain at densiynau rhwng llywodraethau â'i gilydd. Pan fo un o Ddeddfau Cymru yn gwneud newidiadau eang i'r gyfraith, gallai hyn gael effaith sylweddol, er enghraifft, ar y system llysoedd. Gallai fod angen newid arferion mewn perthynas ag achosion Cymreig a gallai hyn arwain at gostau. O ganlyniad, efallai na fydd modd gorfodi'r Ddeddf a wneir yng Nghymru yn effeithiol oni cheir cytundeb ar drefniadau priodol â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder yn gyntaf, a bydd pwysau, amserlenni a blaenoriaethau penodol yn gysylltiedig â hynny. Mae dibyniaeth Llywodraeth Cymru ar Lywodraeth y DU i weithredu ei deddfwriaeth ei hun fel hyn yn afreolaidd ac nid yw'n gynaliadwy yn y tymor hir.

Y llysoedd a'r farnwriaeth

Mae rheoli'r berthynas rhwng y llywodraeth a'r llysoedd a'r farnwriaeth yn rhan o'r "swyddogaeth farwnol" y cyfeirir ati gan yr Arglwydd Brif Ustus. Mae tensiynau yn gysylltiedig â'r mater hwn hefyd sydd wedi'u hachosi gan y rhaniad rhwng yr hyn sydd wedi ei ddatganoli a'r hyn nad yw wedi ei ddatganoli. Mae aelodau o'r farnwriaeth wedi bod yn ymwybodol ers amser o oblygiadau'r ymwahanu sydd wedi'i weld yn y gyfraith. Maen nhw wedi bod yn ymwybodol bod angen deall sut mae'r gyfraith yn datblygu yng Nghymru er mwyn sicrhau bod y gyfraith gywir yn cael ei chymhwyso lle bo yna ymwahanu rhwng cyfreithiau. Ysgogodd yr Arglwydd Thomas welliannau yn y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a swyddfa'r Arglwydd Brif Ustus. Fodd bynnag, mae anawsterau'n parhau o ran cytuno pwy ddylai fod yn gyfrifol am faterion fel hyfforddiant ar y cyfreithiau Cymru newydd.

Mae'n bwysig nodi yn y cyd-destun hwn hefyd fod y ffaith mai un awdurdodaeth gyfreithiol sydd i Gymru a Lloegr yn golygu, mewn egwyddor o leiaf, fod angen i farnwr yn Newcastle wybod am

fodolaeth a chynnwys Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016, dyweder, (sy'n diwygio'n eang y gyfraith ar denantiaethau preswyl, ac sy'n gwahaniaethu'n fawr rhwng y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru a honno sy'n gymwys yn Lloegr), fel sydd angen i farnwr yng Nghasnewydd. Mewn ymarfer, mae ymdrechion i hyfforddi barnwyr ar ddatblygiadau yng nghyfraith Cymru yn canolbwyntio ar farnwyr Cymru, ond, mewn gwirionedd, gan mai un awdurdodaeth gyfreithiol sydd, nid oes y fath beth â "barnwr Cymru".

Er mwyn creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru, byddai angen llysoedd a barnwyr neilltuedig i Gymru ag arbenigedd yng nghyfraith Cymru. (Byddai hefyd yn cael gwared ar unrhyw amheuaeth – amheuon nad yw Llywodraeth Cymru yn eu rhannu – y dylai Cymru gael ei chynrychioli yn ei rhinwedd ei hun yn aelod o'r Goruchaf Lys, fel y mae awdurdodaethau neilltuedig yr Alban a Gogledd Iwerddon yn cael eu cynrychioli eisoes). Nid oes angen i'r broses o ddatblygu awdurdodaeth neilltuedig i Gymru olygu, fodd bynnag, na ellid galw ar arbenigedd barnwyr Lloegr lle y bo hynny'n briodol. Yn y tymor byr i'r tymor canolig o leiaf, byddai'r rhan fwyaf o gyfraith Cymru yr un fath neu'n debyg i gyfraith Lloegr, ac nid yw egwyddorion sylfaenol systemau'r gyfraith gyffredin yn debygol o newid.

Un agwedd ddymunol iawn o Ddeddf Cymru 2017 oedd creu'r swydd farnwrol newydd Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru. Adeg datganoli ym 1999, daeth y Cynulliad Cenedlaethol (a Llywodraeth Cymru wedi hynny) yn gyfrifol, yn sgil trosglwyddo swyddogaethau, am ddarparu adnoddau ar gyfer grŵp amryfal o dribiwnlysoedd ac am ei weinyddu. Bydd gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru a benodwyd yn ddiweddar gyfrifoldebau penodol mewn perthynas â'r tribiwnlysoedd hynny. At hynny, mae Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Gyfraith yn y broses o gytuno ar brosiect diwygio'r gyfraith newydd mewn perthynas â'r tribiwnlysoedd hyn, gwaith y disgwylir iddo ddechrau yn 2019.

Y Gymraeg

Fel y nodir uchod, mae awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr wedi'i seilio ar y cysyniad o unffurfiaeth. Roedd hyn yn cynnwys rhith o unffurfiaeth ieithyddol. Mewn gwirionedd, pan gafodd yr awdurdodaeth ei chreu ychydig iawn o bobl Cymru a siaradai air o Saesneg ac, mor ddiweddar â 1891, roedd 30% o boblogaeth Cymru yn uniaith Gymraeg. Mae'r rhith o unffurfiaeth ieithyddol yng Nghymru a Lloegr yn parhau hyd heddiw, o ran y llys ac o ran iaith gweinyddu'r gyfraith. Mae hawl gan y rheini sy'n ymddangos gerbron y llysoedd yng Nghymru ddefnyddio'r Gymraeg ers Deddf Llysoedd Cymru 1942, ac mae'r Deddfau sy'n cael eu gwneud gan Weinidogion Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddwyieithog. Mae statws cyfartal i destunau Gymraeg a Saesneg y cyfreithiau hyn a rhaid eu dehongli'n unol â hynny – golyga hyn lle y ceir unrhyw amwysedd ynglŷn â darparu deddfwriaeth Cymru rhaid ystyried y ddwy iaith². Unwaith eto, nid yw un awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr yn alluog i ddelio â hyn.

Addysg gyfreithiol

Fel awdurdodaethau cyfreithiol eraill ledled y byd, byddai awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yn cael ei chreu yn seiliedig ar y gyfraith gyffredin. Byddai ei chyfreithiau yn wahanol, ond ni fyddent yn sylfaenol felly yng ngoleuni egwyddorion y gyfraith gyffredin y byddai awdurdodaeth gyfreithiol o'r fath yn cael eu seilio arnynt. Bydd angen addysg gyfreithiol bwrpasol yng Nghymru er mwyn ystyried y gwahaniaethau, ond bydd llawer iawn o'r hyn a addysgir yr un fath. Rydym yn rhagweld, felly, y bydd y rheini a addysgir yng Nghymru yr un mor hyddysg yng nghyfraith Lloegr ag y byddant yng nghyfraith Cymru – fel y byddai'r rheini a fyddai'n ymarfer yng Nghymru.

² Gellir darllen Pennod 12 o bapur ymgynghori Comisiwn y Gyfraith ar Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru i gael asesiad cynhwysfawr o hyn.

Y proffesiynau cyfreithiol

Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod pwysigrwydd y sector cyfreithiol yng Nghymru. Mae manteision economaidd pwysig yn dod o gael sector cyfreithiol ffyniannus, ac mae hefyd yn hanfodol cael rhwydwaith hygyrch o bractisau cyfreithiol yn lleol i sicrhau bod pobl yn llwydo i gael mynediad effeithiol at gyfiawnder.

Rydym yn ymwybodol bod rhai ymarferwyr cyfreithiol wedi mynegi pryderon am greu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru, ac maent hefyd yn cwestiynu a allai hynny niweidio'r sector cyfreithiol yng Nghymru. Rydym yn deall y byddai sefydlu awdurdodaeth i Gymru yn golygu newid sylweddol. Fodd bynnag, nid ydym o'r farn y byddai hynny yn newid y patrwm cyfreithiol yn sylfaenol. Yn bwysicach eto, nid oes unrhyw reswm i ymarferwyr Cymru gael eu heithrio o awdurdodaeth gyfreithiol Lloegr a chyfraith Lloegr, ac i'r gwrthwyneb. Nid oes unrhyw fwriad creu rhwystrau heb reswm, ac nid oes angen gwneud hynny.

Yn wir, rydym yn rhagweld y bydd cyfleoedd yn deillio o hyn i gwmnïau mawr Cymru oherwydd byddant yn gallu 'marchnata' eu hunain fel cyfreithwyr sy'n arbenigo yng nghyfraith 'Lloegr' (gan mai ychydig o ymwahanu fydd rhwng y gyfraith yn y rhan fwyaf o feysydd o gyfraith fasnachol, naill ai oherwydd mai ychydig iawn o angen sydd i wneud hynny neu oherwydd nad ydy'r meysydd wedi eu datganoli), sydd â phrofiad hefyd o'r gyfraith sy'n ymwahanu yng Nghymru. Mae gan Ogledd Iwerddon a'r Alban sectorau cyfreithiol ffyniannus sy'n gweithredu mewn amgylchiadau tebyg felly nid ydym yn gweld unrhyw reswm pam y dylai'r sector cyfreithiol yng Nghymru fod yn wahanol.

Rhan 2: Plismona a chyfiawnder fel gwasanaethau cyhoeddus

Llunio polisiâu a chyflenwi gwasanaethau cyhoeddus mewn modd cydgysylltiedig

Y fantais amlwg o allu alinio'r ffordd y llunnir polisiâu, y deddfir ac y gweithredir yw un o'r rhesymau pwysicaf dros ddatganoli set resymegol a chynhwysfawr o bwerau i unrhyw haen o lywodraeth – ceir potensial i gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus trefnus ac effeithiol. Mae hwn yn fater cymhleth a hynod bwysig, yn arbennig mewn perthynas â throedd a chyfiawnder – fel sy'n cael ei gydnabod gan y Swyddfa Gartref yn yr adroddiad 'Prevention through the Partnership Approach', 1991 ('Adroddiad Morgan'). Bathodd y Swyddfa Gartref y term 'diogelwch cymunedol' ac 'agwedd fwy holistaidd' at leihau trosedd ac anrhefn a oedd yn rhoi mwy o bwyslais ar atal trosedd drwy ganolbwyntio ar y ffactorau achosol cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol sy'n arwain at droseddoldeb. Roedd yn cynnwys 19 o argymhellion, a'r pumed ohonynt yn cefnogi bod awdurdodau lleol yn cael cyfrifoldeb statudol clir dros ddatblygu ac ysgogi rhaglenni diogelwch cymunedol ac atal trosedd. Arweiniodd hyn at Ddeddf Trosedd ac Anhrefn 1998 a oedd yn gyfrifol am sefydlu trefniadau gweithio fel partneriaeth statudol rhwng awdurdodau lleol, yr heddlu, gwasanaethau tân, iechyd a'r gwasanaeth prafw i atal a lleihau trosedd, ymddygiad gwrthgymdeithasol, camddefnyddio sylweddau ac aildroseddu.

Fodd bynnag, nid yw pwerau gweithredol Llywodraeth Cymru wedi'u seilio ar asesiad o'r hyn a fyddai'n ofynnol ar gyfer gweinyddiaeth gyhoeddus effeithlon ac effeithiol. Ym 1999, roedd pwerau gweithredol yr Ysgrifennydd Gwladol (fel yr oeddynt wedi datblygu dros gyfnod o tua thri deg mlynedd) wedi eu datganoli (a chafodd y pwerau hynny eu trosi wedi hynny yn gymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer y Cynulliad). Cyfaddawd ac ymarferoldeb gwleidyddol oedd prif ysgogiad y broses honno, yn hytrach na phenderfyniad ynglŷn â sut y gall deddfwrfa a gweithrediaeth fodern weithredu orau i wasanaethu'r bobl. Mae'n her cydweithio a chynnal gwasanaethau ar y cyd, ond mae gwneud hynny bron yn amhosibl pan nad yw'n glir pwy yn union fyddai'n gyfrifol ac yn atebol ar draws y gwasanaethau hynny y byddem yn ceisio eu cydgysylltu.

Mae dadlau mawr ynglŷn â'r ffordd orau o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus, ac mae hynny'n rhannol o ganlyniad i werthoedd a blaenoriaethau sy'n gwahaniaethu. Ceir materion sy'n anodd eu datrys, er enghraifft sut i wneud arbedion effeithlonrwydd, diweddarau gwasanaethau digidol, darparu seilwaith gwell a gwneud y defnydd gorau o gyrff cyhoeddus a phartneriaid cyflenwi mewn ardaloedd penodol. Derbynnir yn gyffredinol, fodd bynnag, fod polisiâu cydgysylltiedig ac arweinwyr cyflenwi integredig yn arwain at arbedion cost, er enghraifft drwy leihau'r galw am wasanaethau yn sgil atal ac ymyrryd yn gynnar, ond yn gwella gwasanaethau a chanlyniadau hefyd i bobl agored i niwed a chymunedau, a nhw ddylai fod wrth galon unrhyw system gwasanaethau cyhoeddus. Mae hwn yn fater sydd wedi cael ei ddadansoddi gan yr Institute for Government mewn astudiaeth a chyfres o adroddiadau. Mae'n nodi:

"...public service landscape is wide, varied and complex, with a mix of organisations from the public, private and voluntary sectors delivering a huge range of services which are rarely co-ordinated with each other. People find it difficult to navigate the system and access the support they need, particularly at crucial life transitions or when their needs are multiple and complex."

Mae cymhlethdod y patrwm a'r ystod o wasanaethau cyhoeddus a ddarperir yn cael eu cyfleu gan y ffigur sydd i'w weld yn Atodiad 1. Mae'n bwysig nodi hefyd bod "cydgysylltu'r" gwasanaethau hyn yn fater ag iddo sawl dimensiwn ynddo'i hun. Ceir rhai amgylchiadau sy'n rhaid eu bodloni cyn y gellir "cydgysylltu" gwasanaethau i ddinasyddion. Yn gyffredinol, gellir gwneud hynny dim ond os yw polisi, a lle bo hynny'n angenrheidiol, y gyfraith a rheoleiddio hefyd, yn gydgysylltiedig. Rhaid hefyd fod gweithgareddau cyrff cyhoeddus a chyrrff perthnasol eraill, yn ogystal ag adnoddau, yn gydgysylltiedig.

Mae datganoli yn allweddol i sicrhau bod modd cydgysylltu gwasanaethau. Fel y dywed yr Institute for Government, rhagdybir bod mwy o ddatganoli yn mynd law yn llaw â chyflenwi gwasanaethau mewn

modd mwy cydgyssylltiedig. Sicrhau bod pwerau ac adnoddau'n cael eu datganoli, er mwyn hybu datblygu economaidd a darparu gwasanaethau cyhoeddus mewn modd mwy effeithlon, yw'r bwriad y tu ôl i lawer o'r gweithgareddau sy'n cael eu hyrwyddo gan Lywodraeth y DU ar hyn o bryd yng nghyd-destun Lloegr. Gellir gweld enghreifftiau gwyb o hyn yn y modelau llywodraethu maerol yn Llundain a Manceinion sy'n cael eu rhoi ar waith ar hyn o bryd gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. O dan y modelau, datganolir y weinyddiaeth a'r gyllideb ar gyfer asiantaethau cyfiawnder yn y dinasoedd hyn er mwyn gweithio tuag at 'dull system gyfan' a fydd, yn ôl geiriad y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth yn "facilitate a transformation in criminal justice outcomes...including a reduction in reoffending and repeat victimisation"³.

Cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

Cynlluniwyd y patrwm ar gyfer cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a'r dulliau gweithio sy'n ofynnol gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, i sicrhau bod dull cynaliadwy a mwy cydgyssylltiedig yn cael ei roi ar waith sy'n canolbwyntio ar integreiddio gwasanaethau yn well. Bydd hyn, yn ei dro, yn helpu i atal ymddygiad troseddol, ymyrryd yn gynnar a pharatoi at y dyfodol. Yr egwyddorion arweiniol a amlinellwyd yn strategaeth Llywodraeth Cymru, 'Ffyniant i Bawb'⁴ yw atal, partneriaeth, a chydweithio i sicrhau canlyniadau gwell. Nod y strategaeth yw sicrhau diben cyffredin wrth arwain a llywodraethu, gan fod yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol, er mwyn cefnogi cyflenwi effeithiol ac effeithlon ar lawr gwlad. Drwy'r Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol, darperir arweiniad cydgyssylltiedig sy'n gallu canolbwyntio ar y blaenoriaethau a rennir a hyrwyddo arloesedd ar lefel leol.

Mae'r bwriad yn glir, felly. Ond ceir rhwystrau sylweddol cyn y gellir bodloni'r dull newydd o weithio a ragwelir gan y Ddeddf.

Trefniadau datganoli presennol yn creu rhwystrau

Mae sicrhau bod gan y rheini sy'n gweithredu unrhyw system gydgyssylltiedig "set gynhwysfawr o bwerau" yn hanfodol ar gyfer cynnal system o'r fath. Wrth benderfynu beth sy'n cael ei ddatganoli yng nghyd-destun Cymru, cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a phwerau gweithredol Gweinidogion Cymru yw'r man cychwyn. Nid yw'r pwerau hyn yn gynhwysfawr. I'r gwrthwyneb, maent yn anhrefnus ac yn aml yn afresymegol. Er enghraifft, gellir darparu ar gyfer y gwasanaethau ambiwlans a thân, ond ni all y Cynulliad ddeddfu i'w gwneud yn ofynnol i'r heddlu, y gwasanaeth prawf neu asiantaethau cyfiawnder troseddol eraill eistedd ar y Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus lleol a sefydlwyd gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, er gwaetha'r rôl ganolog y maent yn ei chwarae mewn cymunedau, a hynny oherwydd eu bod yn awdurdodau a gedwir yn ôl. (I'r gwrthwyneb i hynny, mae Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddol, drwy rinwedd Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, yn cael eu gwneud yn destun Safonau'r Gymraeg sy'n rhagnodi eu rhwymedigaethau mewn perthynas â defnyddio'r Gymraeg wrth ddarparu eu gwasanaethau. Mae Heddlu'r Gogledd wedi bod yn arbennig o arloesol ac ymroddedig i ddarparu gwasanaethau yn y Gymraeg). Yn fwy cyffredinol, mae'r rhan fwyaf o'r gwasanaethau cyhoeddus sy'n chwarae rôl i atal pobl rhag mynd i mewn i'r system gyfiawnder troseddol ac o bosibl cael eu hanfon i'r carchar, neu sy'n cyfrannu at adsefydlu unigolion wedi iddynt gael eu rhyddhau, wedi cael eu datganoli. Ond nid yw'r asiantaethau cyfiawnder troseddol, gan gynnwys y carchardai eu hunain, wedi cael eu datganoli.

Mae 'Egwyddorion Peel', a seiliwyd ar Ddeddf Heddlu Metropolitan 1829 Syr Robert Peel, a sefydlodd yr Heddlu modern ym Mhrydain, yn datgan:

"To recognise always that the test of police efficiency is the absence of crime and disorder, and not the visible evidence of police action in dealing with them."

³ Working Towards Justice Devolution to London: Memorandum of Understanding between the Ministry of Justice, Mayor of London's Office for Policing and Crime and London Councils.

⁴ www.llyw.cymru/docs/strategies/170919-prosperity-for-all-cy.pdf

Fodd bynnag, er mai Llywodraeth y DU sy'n pennu dulliau polisi plismona a chyfiawnder ar hyn o bryd, dylanwadir yn fwy uniongyrchol ar lawer o'r ffactorau achosol cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol sy'n arwain at droseddoldeb gan ddulliau polisi Llywodraeth Cymru. Mae adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru, 'Diogelwch Cymunedol yng Nghymru' (2016), yn sôn am yr ymwahanu cynyddol rhwng polisi ac ymarfer Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, ac mae'n dweud bod 'partneriaid' diogelwch cymunedol, i bob pwrpas, yn cael eu dal yn y canol. Dywedir yn yr adroddiad:

"Ar sail canfyddiadau'r archwiliad hwn, mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi dod i'r casgliad bod cyfrifoldebau cymhleth yn ei gwneud hi'n anodd i gyrff cyhoeddus gydgysylltu ffordd strategol o fynd ati i gyflawni diogelwch cymunedol, sy'n gwanhau arweinyddiaeth ac atebolrwydd ar y cyd ac yn tansellio'r potensial i helpu pobl i aros yn ddiogel."

Mae adolygiad Llywodraeth Cymru o ddiogelwch cymunedol,⁵ a gynhaliwyd y llynedd fel ymateb i adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, yn nodi amryw o agweddau hanfodol ar weithio partneriaeth amlasiantaeth yng Nghymru sy'n cael eu tansellio'n ddifrifol gan y ffordd y rhennir y cyfrifoldebau, atebolrwydd ac arweinyddiaeth ar hyn bryd. Mae'n dweud bod y canlyniadau i ddinasyddion Cymru, o ganlyniad, yn wan. Mae'r rhain yn cynnwys:

- methiant partneriaethau ac asiantaethau partner unigol i weithredu a chynllunio gwasanaethau ar sail trefniadau rhannu, defnyddio a dadansoddi data, ymchwil a thystiolaeth amlasiantaeth cadarn;
- rhwystrau sy'n codi yn sgil blaenoriaethau sy'n cystadlu a'r gostyngiad yn adnoddau'r sector cyhoeddus ar gyfer helpu i 'brif ffrydio' trefniadau cynllunio gwasanaeth integredig a chydweithredol a darpariaeth sy'n canolbwyntio ar atal ac ymyrryd yn gynnar;
- methiant i gymell dulliau 'buddsoddi i arbed' o gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus o ganlyniad

i strwythurau a seilos cyllidebu presennol (e.e. buddsoddi mewn dulliau cyfiawnder ieuencid datganoledig fel atal ac ymyrryd yn gynnar yn arwain at arbedion yn bennaf ar gyfer cyllidebau cyfiawnder troseddol nad ydynt wedi eu datganoli, buddsoddi mewn dulliau plismona nad ydynt wedi eu datganoli o atal trais ac ymyrryd yn gynnar yn arwain at arbedion ar gyfer gwasanaethau ieuchyd datganoledig);

- llai o gyfleoedd ar gyfer cyllidebu, cynllunio a chomisiynu gwasanaethau cyhoeddus 'ar sail lle' ac 'sy'n canolbwyntio ar y person' mwy cynaliadwy a rhesymegol, sy'n gwneud mwy o synnwyr ac sy'n arwain at ganlyniadau gwell i ddinasyddion a defnyddwyr gwasanaethau.

Gall y Cynulliad Cenedlaethol greu pob math o droseddau a gwneud newidiadau eang i'r gyfraith droseddol, ond nid oes ganddo unrhyw ddylanwad dros y system gyfiawnder troseddol. O ran gweinyddu cyfiawnder yn gyffredinol, mae llawer o dribiwnlysoedd wedi eu datganoli, ond dim un llys. Mae anawsterau'n codi yn sgil hyn wrth ymgysylltu â'r rheini sy'n gyfrifol am ddulliau dedfrydu nad ydynt yn effeithiol o ran lleihau nifer y rhai sy'n aildroseddu, neu'r rheini sydd, mewn gwirionedd, yn cyfrannu at ganlyniadau afresymol, er enghraifft lle y bo'n rhaid i blant menywod sy'n cael dedfryd o garchar amhriodol gael eu cymryd i ofal.

O ystyried y ffigur sy'n cynrychioli gwasanaethau cyhoeddus yn Atodiad 1, gwelir bod y rhan fwyaf o'r rhain wedi cael eu datganoli ond nad yw rhai eraill. I'r gwrthwyneb, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon mae bron pob un gwasanaeth wedi ei ddatganoli, ac mae hyd yn oed "bargainion dinesig" Lloegr yn cael pwerau sydd wedi'u cynllunio i fod yn addas at y diben o gydgysylltu gwasanaethau i'r dinesydd, fel y nodwyd uchod.

Gweinyddu cyfiawnder yng nghyd-destun Cymru

Mae cysylltiad annatod rhwng cyflenwi gwasanaethau cyfiawnder yng Nghymru â gwasanaethau

⁵ Gweithio gyda'n Gilydd i greu Cymunedau Mwy Diogel: Adolygiad gan Lywodraeth Cymru o drefniadau gweithio mewn partneriaeth i wella diogelwch cymunedol yng Nghymru (Rhagfyr 2017).

datganoledig, sef, yn bennaf, iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, dysgu a sgiliau a thai. Mae lleihau troseddu ac aildroseddu, cefnogi dioddefwyr ac atal trosedd yn dibynnu ar gynllunio a chyflenwi ar y cyd gan yr asiantaethau cyfiawnder hyn, awdurdodau lleol, byrddau iechyd, cymdeithasau tai, ysgolion a cholegau addysg bellach a sefydliadau'r trydydd sector. Mae'r rhyngddibyniaeth sy'n bodoli ymhlith sefydliadau sydd wedi eu datganoli a'r rheini nad ydynt wedi eu datganoli yn y maes cyfiawnder yn drawiadol, er enghraifft o ran:

- pa mor ddibynnol y mae cynlluniau diwygio carchardai Llywodraeth y DU ar fewnbynau yn y meysydd sydd wedi eu datganoli, iechyd, addysg, dysgu a sgiliau a thai, yn ogystal â'r pwysau cynyddol ar ofal cymdeithasol oherwydd bod poblogaeth carchardai yn mynd yn hŷn;
- yr effaith fawr y mae penderfyniadau sy'n cael eu gwneud gan y llysoedd yn ei chael ar wasanaethau datganoledig – yn arbennig o ran cyfiawnder y teulu a'r dedfrydau o garchar i droseddwy'r sydd â chyfrifoldebau rheini/gofalwyr;
- enghreifftiau o ymgysylltu adeiladol â'r farnwriaeth ar faterion gofal cymdeithasol, er enghraifft, drwy'r Rhwydwaith Cyfiawnder Teuluol a'r Pwyllgor Cynghori trawsbleidiol;
- rôl gweithio mewn partneriaeth er mwyn sicrhau diogelwch cymunedol, o ran atal a lleihau troseddu ac aildroseddu – yn arbennig ystyried y raddfa gymharol o droseddwy'r sy'n cael eu rheoli yn y gymuned yn hytrach nag yn y carchar neu mewn uned diogelwch ar unrhyw adeg (mae tua 16,000 o droseddwy'r yng Nghymru yn cael eu rheoli'n weithredol, a llai na 5,000 o'r rheini mewn carchar).

Fodd bynnag, mae'r setliad datganoli yn rhwystr i ddiwygio effeithiol gan Lywodraeth Cymru, a chan Llywodraeth y DU pan mae'n gweithredu mewn perthynas â Chymru. Gall busnesau Cymru deimlo'n rhwystredig oherwydd diffyg pŵer, diffyg rheolaeth dros gyllideb neu oherwydd bod diwygio a newid sefydliadol a gynlluniwyd yn San Steffan ar gyfer Lloegr, ond sydd hefyd yn gymwys i Gymru, yn gallu

amharu ac achosi cymhlethdodau. Er enghraifft, nid oedd newidiadau diweddar yn y strwythurau yng Nghymru a Lloegr ar gyfer cyfiawnder ieuenctid a phrofiannaeth yn addas i'r diben yng nghydestun Cymru. Collwyd cyfle, neu ni fanteisiwyd yn ddigon sydyn ar gyfleoedd posibl i ddatblygu dulliau o helpu i gyflenwi gwasanaethau integredig mewn partneriaeth â Llywodraeth Cymru a chyrrff datganoledig. Mewn meysydd fel iechyd ac addysg carcharorion, mae diffyg eglurder ynghylch atebolrwydd sy'n mynd yn groes i lywodraethu da a chanlyniadau gwell. Yn yr un modd, ceir enghreifftiau o fentrau sy'n gysylltiedig â chyfiawnder a weithredwyd gan Lywodraeth y DU yn Lloegr yn unig, a hynny oherwydd y rhyngddibyniaeth â gwasanaethau sydd wedi eu datganoli yng Nghymru. Un enghraifft yw llysoedd alcohol a chyffuriau arbennig y teulu a gynlluniwyd i wella canlyniadau i blant a theuluoedd drwy gynnig dull arall o weithio gyda rhieni sy'n destun achosion gofal ac sy'n camddefnyddio sylweddau. O ran addysg, mae'r llinell atebolrwydd yn llawer mwy eglur a phendant gan fod sgiliau a chyflogadwyedd wedi eu datganoli i Lywodraeth Cymru, ac yn cael eu hariannu ganddi. Mae gan Lywodraeth Cymru berthynas weithio agos â'r Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi yng Nghymru sy'n gyfrifol am gomisiynu pob math o ddysgu yng ngharchardai Cymru.

Cyfleoedd i arloesi a diwygio

Mae Llywodraeth Cymru yn cymryd camau drwy raglenni deddfwriaeth a chyflenwi ar amrywiaeth eang o faterion sy'n effeithio ar y system gyfiawnder. Ceir crynodeb o'r rhain yn Atodiad 2, ond efallai fod gwerth i'r Comisiwn ystyried ymhellach y cydweithio sy'n parhau â'r Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi i ddatblygu glasbrint cyflenwi cyfiawnder neilltuedig ar gyfer cyfiawnder ieuenctid a throseddwy'r sy'n fenywod.

Mae'r patrwm ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn creu cyfleoedd ar gyfer gwella a diwygio'n barhaus i hyrwyddo gweithio'n fwy integredig. Ymhlith yr enghreifftiau y mae:

- Rydym wedi trawsnewid cyfiawnder ieuencid yng Nghymru drwy ddefnyddio model sy'n seiliedig ar drin pobl ifanc yn y system fel plant yn gyntaf ac fel troseddwr yn ail – gan gydnabod eu hawliau drwy'r amser. Mae mentrau fel y dull 'canolfan/ brysbennu' o ymyrryd yn gynnar – sydd wedi'i ariannu gan Lywodraeth Cymru – wedi arwain at ostyngiad sylweddol a pharhaus yn nifer y rheini sy'n mynd i mewn i'r System Gyfiawnder am y tro cyntaf drwy ddargyfeirio plant oddi wrth droseddu, ac mae ein dull Rheoli Achosion Uwch sy'n seiliedig ar yr hyn a ddysgwyd o Brofiadau Niweidiol yn Ystod Plentynodod ar gyfer rheoli pobl ifanc sy'n troseddu dro ar ôl tro ymhlith y cohort hwn. Bydd y dulliau hyn yn rhan o'r sylfaen ar gyfer y 'glasbrintiau' newydd a ddatblygir ar gyfer ieuencid cyfiawnder a throseddwr sy'n fenywod.
- Rydym wedi gweithio gyda Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi ac asiantaethau eraill i gynnal peilot o Brosiect Braenaru i Fenywod yng Nghymru i gynllunio a chyflwyno dull amlasiantaeth, integredig, yn benodol i fenywod o weithio gyda menywod sy'n dod i gysylltiad â'r system gyfiawnder troseddol. Mae'r gwerthusiad cychwynol sy'n canolbwyntio ar ymyrryd yn gynnar, atal a dargyfeirio wedi bod yn hynod galonogol ac amcangyfrifir bod 87% o'r rheini sydd wedi bod yn rhan o'r mentrau hyn heb aildroseddu eto ar ôl yr ymyriad.
- Mae ein Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015, sy'n torri tir newydd, wedi chwarae rhan hanfodol i wella'r dulliau atal, diogelu a'r cymorth i bobl sy'n cael eu heffeithio gan y materion hyn, ac mae wedi arwain at fwy o gydweithio rhanbarthol, cynllunio a chomisiynu gwell o ran gwasanaethau amlasiantaeth, a sefydlu Canolfannau Diogelu Amlasiantaeth fel y rheini yng Nghwm Taf a Chaerdydd, i nodi risgiau, materion a dod o hyd i'r rheini sy'n agored i niwed yn gynharach er mwyn atal niwed mwy difrifol. Mae ein hagwedd at Drais yn Erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais

Rhywiol hefyd wedi ysgogi adolygiad Cymru Gyfan o Adolygiadau Dynladdiadau Domestig y Swyddfa Gartref sydd wedi'i gynllunio i sicrhau bod cysylltiadau gwell â threfniadau diogelu yng Nghymru, sicrhau bod llai o ddyblygu gwaith sy'n cael a lleihau costau a gwella effeithiolrwydd gwasanaethau er mwyn atal trychinebau yn y dyfodol.

- Cydnabyddir hefyd fod yna gysylltiad rhwng mynediad at gyfiawnder a chydaddoldeb. Mae anawsterau yn cael mynediad at gyfiawnder yn effeithio mewn modd anghyfartal ar grwpiau ag iddynt nodweddion gwarchoddedig o dan y Ddeddf Cydraddoldeb. Yn y cyd-destun hwnnw, cyhoeddodd Prif Weinidog ar 8 Mawrth 2018 (Diwrnod Rhyngwladol y Menywod) adolygiad eang ei gwmpas o bolisi rhywedd a chydaddoldeb Llywodraeth Cymru, i ddod â momentwm newydd i'n gwaith yn y maes hwn ac i ystyried sut y gallwn sicrhau bod rhywedd yn cael lle blaenllaw wrth wneud penderfyniadau. Mae'r adolygiad yn gweithio'n agos gyda Chwarae Teg, yr elusen flaenllaw i fenywod, a chyd a phartneriaid eraill gan gynnwys Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru. Bydd cam cyntaf yr adolygiad wedi'i gwblhau erbyn mis Gorffennaf 2018.

Yn fwy cyffredinol, mae cyfle i ymateb mewn ffyrdd mwy creadigol i'r rhesymau dros droseddu, a'r effaith a gaiff cosbau ar gyfleoedd bywyd unigolion yn yr hirdymor. Drwy gydweithio'n agosach rhwng y farnwriaeth, asiantaethau cyfiawnder troseddol a gwasanaethau cyhoeddus datganoledig, mae cyfle'n codi i gynnig atebion gwell na charcharu, er mwyn sicrhau bod cyfiawnder yn cael ei gwireddu a bod llwybrau adeiladol yn cael eu creu tuag at ganlyniadau gwell ar gyfer unigolion, eu plant a chymunedau ehangach.

Casgliadau a'r ffordd ymlaen

Mae'r Dystiolaeth Ysgrifenedig hon yn amlinellu'n gyffredinol sut mae Llywodraeth Cymru yn ymwneud â chyfiawnder yng nghyd-destun ein setliad cyfansoddiadol, ac mae'n tynnu sylw at yr hyn sydd, yn ein barn ni, yn broblemau heb eu datrys mewn perthynas â chyfiawnder a'r awdurdodaeth yng Nghymru. Mae'n dangos ein bod yn weithredol ar hyn o bryd o ran cefnogi cyfiawnder drwy ymyriadau arloesol ar draws ein portffolios. Rydym yn meddwl y byddai pwerau ehangach yn ein galluogi i wneud llawer mwy i helpu i atal troseddu ac i adsefydlu troseddwy yn effeithiol.

Byddwn yn awyddus i wybod barn y Comisiwn ar y materion hyn, a sut y gallem ddatblygu ar yr arloesi sy'n digwydd ar hyn o bryd a chydweithio i sefydlu model cyflenwi mwy cynaliadwy ac effeithiol i Gymru.

Cafodd polisi cyffredinol Llywodraeth Cymru ar y cyfansoddiad ei osod yn ddiweddar yn y 'Bil Drafft Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru', a gyhoeddwyd yn 2016. Mewn perthynas â'r materion sydd i'w hystyried gan y Comisiwn, rydym o'r farn:

- bod y trefniadau ar gyfer gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru yn hen ffasiwn ac nad ydynt yn adlewyrchu'r trawsnewid a fu o ran llywodraethu Cymru ers 1999;
- bod materion a gedwir yn ôl a chyfyngiadau mewn perthynas â phlisma a chyfiawnder yn cael effaith niweidiol sylweddol ar wasanaethau eraill sydd wedi cael eu datganoli: gellid lliniaru hyn o dro i'w gilydd drwy drefniadau gweithio rhynglywodraethol da, ond nid yw hyn yn ateb hirdymor cynaliadwy ac nid oes atebolrwydd clir;
- bod cyfleoedd sylweddol i gyflawni canlyniadau gwell mewn perthynas â phlisma a chyfiawnder gyda model cyflenwi sy'n fwy neilltuedig i Gymru;
- bod gan Lywodraeth Cymru raglen weithgar o ddeddfwriaeth a chyflenwi a gynlluniwyd i hyrwyddo Cymru ddiogel, sy'n cael ei hysgogi gan weithredu ataliol i dorri'r cylch troseddu a darparu dewis arall sy'n adeiladol i unigolion – mae'r setliad datganoli yn rhwystr i hyn, fodd bynnag;

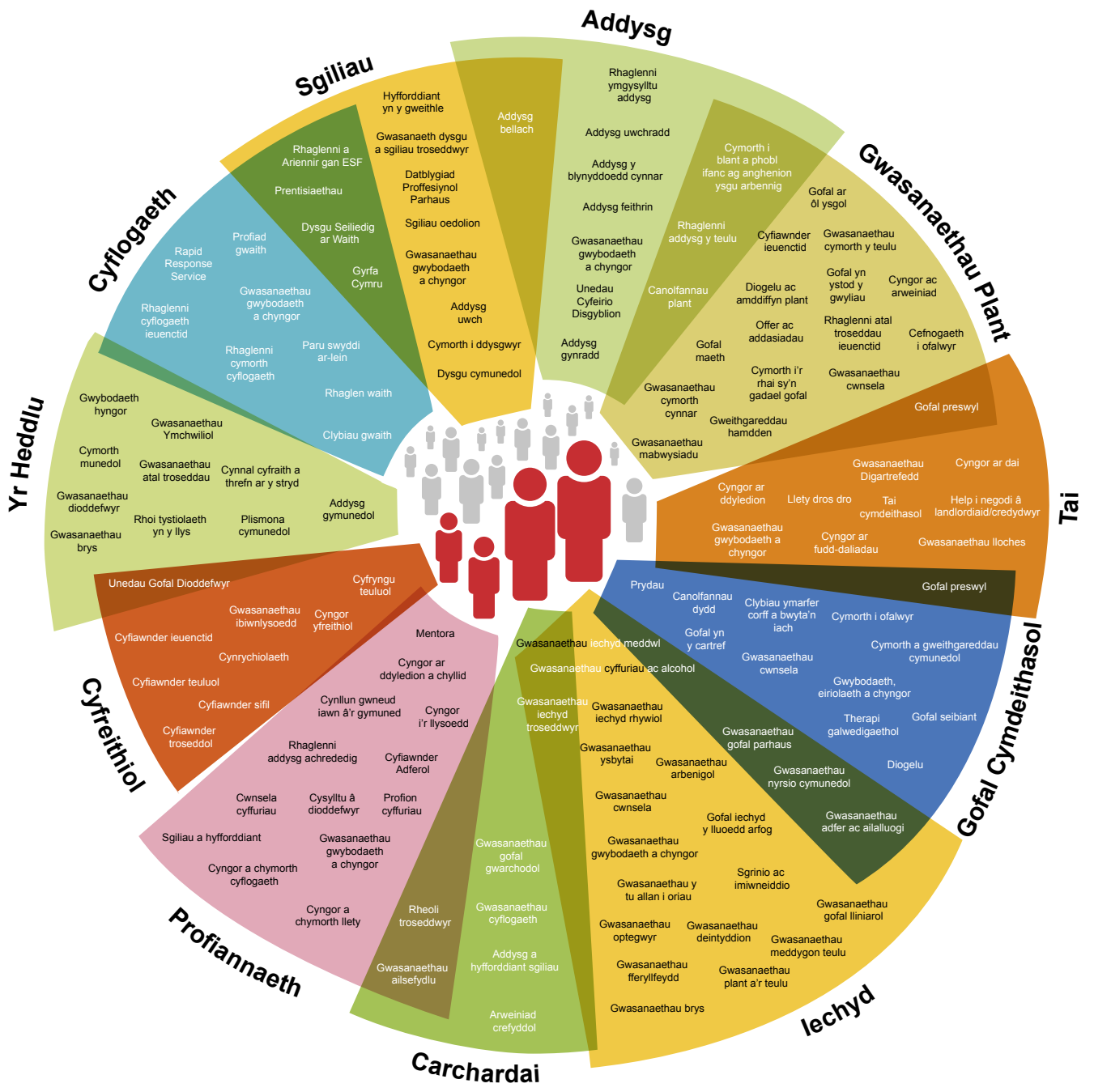
- bod mynediad at gyfiawnder yn achos cryn ofid – mae Llywodraeth Cymru yn cynnal amryw o raglenni a gynlluniwyd i ddarparu cyngor a chefnogaeth ataliol, ond mae angen mynediad effeithiol a fforddiadwy i'r llysoedd o hyd er gwaethaf hyn;
- bod gwasanaethau cyfreithiol yn darparu cefnogaeth hanfodol i'r economi, a bydd yn parhau'n sector â blaenoriaeth yn ei rinwedd ei hun o dan strategaeth economaidd Llywodraeth Cymru. Ni fydd creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a datganoli'r system gyfiawnder yn niweidiol i'r sector yn ein barn ni, ac yn wir, dylai gwneud hynny gynnig cyfleoedd newydd a fydd o fantais i'r sector.

Wrth lansio'r hyn a ddaeth yn Ddeddf Cymru 2017, dadl Stephen Crabb AS, cyn-Ysgrifennydd Gwladol Cymru oedd bod:

"...the story of Welsh devolution has long been one of fixes, fudges and political expediency. Of falling short, and thinking short-term. We need to end the process of constantly tinkering with the devolution settlement. Let's get devolution right. For the longer-term."

Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno â hyn. Ond roedd Deddf Cymru 2017 yn annigonol. Mae bwlch yn nhrefniadau cyfansoddiadol Cymru sy'n rhaid ei lenwi er mwyn sicrhau bod y trefniadau datganoli yn iawn ar gyfer y tymor hwy. Dylid creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a dylid datganoli materion yn ymwneud â phlisma a chyfiawnder. Mae'n amser cwblhau'r broses ddatganoli, rhoi taw ar y siarad am y cyfansoddiad, a chreu system sefydlog a rhesymegol o lywodraeth i Gymru, un sy'n golygu bod modd cyflenwi gwasanaethau i bobl Cymru yn effeithlon ac effeithiol. Ni ddylai pobl Cymru ddisgwyl dim llai na hynny.

Atodiad



Yr hyn y mae Llywodraeth Cymru'n ei wneud i gefnogi canlyniadau gwell ym maes cyfiawnder

Mae cydnabod bod gan dlodi effaith fawr ar gyfleoedd bywyd unigolion, y rhaglen weithgarwch llawer ehangach a amlinellir yn *Ffyniant i Bawb* yn berthnasol, ond yr enghreifftiau a gynigir isod yw'r meysydd hynny â'r cysylltiad agosaf at y system gyfiawnder.

Trais yn erbyn menywod

Yn Ebrill 2015 cafodd y Bil Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) y Cydsyniad Brenhinol a dod yn Ddeddf. Gan weithio o fewn cyfyngiadau cymhwysedd wedi ei ddatganoli, nod y ddeddfwriaeth yw gwella'r gwaith o atal camdriniaeth, a gwarchod a chefnogi pobl y mae trais yn erbyn menywod, cam-drin domestig a thrais rhywiol yn effeithio arnynt.

Mae'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru baratoi a chyhoeddi strategaeth sy'n cyfrannu at gyflawni nodau'r Ddeddf; ym mis Tachwedd 2016 cyhoeddwyd ein Strategaeth Genedlaethol ar Drais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol 2016 – 2021. Mae'r strategaeth hon yn canolbwyntio ar faterion y mae Llywodraeth Cymru'n gyfrifol amdanynt, ond mae'n cydnabod yr angen i gydweithio â phartneriaid eraill yn y sector cyhoeddus (wedi'u datganoli a heb eu datganoli) ac â Llywodraeth y DU, y mae ei strategaeth 'Ending Violence Against Women and Girls 2016-2020' yn nodi nifer o gamau gweithredu sy'n gymwys i Gymru, Mae'r cydweithio hwn yn bwysicach byth gan fod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi ei hymgyngoriad ar Fil Cam-drin domestig ar 8 Mawrth, sy'n cynnig sefydlu Comisiynydd Cam-drin Domestig gyda chylch gwaith i Gymru a Lloegr. Bydd yn bwysig gweithio drwy'r berthynas rhwng y comisiynydd arfaethedig a Chynghorwyr Cenedlaethol Gweinidogion Cymru ar Drais yn erbyn Menywod, Trais ar sail Rhywedd, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol.

Canlyniadau gwell i blant a phobl ifanc

Mae Llywodraeth Cymru'n cydweithio'n agos â Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid Cymru ac fe ddatblygodd y strategaeth Rhoi Plant a Phobl Ifanc yn Gyntaf yn 2014 i wella gwasanaethau i bobl ifanc o Gymru sydd yn y system cyfiawnder ieuenctid neu sydd mewn risg o fod yn rhan ohoni. Mae'n seiliedig ar yr egwyddor y dylai plant a phobl ifanc yn y system cyfiawnder ieuenctid gael eu trin fel plant yn gyntaf ac fel troseddwr yn ail. Rydym yn cydweithio'n agos â Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid Cymru a gwasanaethau cyfiawnder ieuenctid ledled Cymru i fonitro perfformiad ac i gynnig cymorth gwella yn ôl yr angen.

At hynny, rydym yn cyd-gadeirio cyfarfodydd strategaeth ac ymarfer y strategaeth cyfiawnder ieuenctid â Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid Cymru – megis Panel Cyngori Cyfiawnder Ieuenctid Cymru a'r Bwrdd Gweithredu Strategol – mewn partneriaeth sy'n ceisio lliniaru'r materion a'r heriau sydd ynghlwm wrth roi polisi cyfiawnder ieuenctid ar waith o fewn cyd-destun o ddatganoli cynyddol. Mae hyn yn cynnwys cefnogi'r Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid i ddatblygu a gwerthuso ymagweddau Cymreig neilltuoel at Reoli Achosion Uwch, model trawma a seilir ar ein dealltwriaeth gynyddol o Brofiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod, yn enwedig mewn perthynas â sut y gall y profiadau hynny gynyddu'r tebygrwydd y bydd person ifanc yn mynd i mewn i'r system cyfiawnder troseddol. Rydym hefyd yn ymwybodol o effaith natur gyloch Profiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod rhwng y cenedlaethau, gan fod plant yn fwy tebygol o fod yn destun Profiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod hefyd lle mae eu rhieni wedi bod yn destun Profiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod. Mae cysylltiadau clir hefyd rhwng y system cyfiawnder ieuenctid a'r system Plant sy'n Derbyn Gofal gyda chyfran uwch o blant sy'n derbyn gofal yn dod yn droseddwr ifanc. Mae lleihau mynychder ac effaith Profiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod yn un o flaenoriaethau allweddol Llywodraeth Cymru, ac rydym yn sicrhau

ein bod yn gwybod am faterion Profiadau Niweidiol yn Ystod Plentyndod wrth weithio ar draws meysydd polisi. Er hynny, gall ein hanallu i reoli agweddau ar y system cyfiawnder troseddol lesteirio'r gwaith hwn, er enghraifft mewn perthynas â phlant mewn llety diogel, ac effaith carcharu rhieni.

Cyn iddo gael ei benodi'n Gadeirydd Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru a Lloegr, cynhaliodd Charlie Taylor adolygiad o'r system cyfiawnder ieuencid a gafodd ei gyhoeddi ym mis Rhagfyr 2016. Gwnaeth yr adolygiad 36 o argymhellion i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, arolygiaethau perthnasol, yr awdurdodau lleol a chyrrff eraill. Er hynny, bydd angen mynd ati mewn ffordd wahanol yn achos llawer o'r argymhellion i Gymru, nid lleiaf oherwydd y cydweithio effeithiol sydd eisoes yn bodoli rhwng Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru a Llywodraeth Cymru. Ymhellach, mae deddfwriaeth megis Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn gofyn am ddull gweithredu gwahanol i sicrhau y darperir system cyfiawnder ieuencid sy'n addas at y diben ac sy'n darparu'r ffocws a chymorth gofynnol i bobl ifanc yng Nghymru.

Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU felly wedi cytuno i ddatblygu dull gweithredu penodol o ran cyfiawnder ieuencid yng Nghymru. I'r perwyl hwn mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru i gyflawni adolygiad o'r ddarpariaeth ym maes cyfiawnder ieuencid, gan adeiladu ar y dull gweithredu a ddefnyddiwyd gan yr adolygiad gan Charlie Taylor. Rhagwelir yr aiff y gwaith rhagddo ar fyrder i adolygu ymagwedd cyfiawnder ieuencid yn ei chrynswth, o atal a dulliau ymyrryd yn gynnar, cyfiawnder adferol cymunedol, yr ystad ddiogel ieuencid yng Nghymru, a darpariaeth a gwasanaethau adsefydlu. Er enghraifft, ni fernir bod y sefydliad troseddwr ifanc a leolir o fewn amgylchedd carchar oedolion yng Ngharchar ei Mawrhydi Parc yn amgylchedd priodol i fynd i'r afael ag anghenion plant.

Plant Sy'n Derbyn Gofal A Phobl Sy'n Gadael Gofal

Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu Grŵp Cyngori'r Gweinidog ar Wella Canlyniadau i Blant, sy'n anelu at leihau nifer y plant sy'n dod i mewn i ofal, gwella canlyniadau i blant sydd mewn gofal a chefnogi'r rhai sy'n gadael gofal yn well. Mae'r Grŵp hwn sy'n gweithio ar draws y Llywodraeth ac ar draws sectorau'n atebol i'r Gweinidog Gofal Cymdeithasol a Phlant ac mae ganddo raglen waith eang, gan gynnwys arian i brosiect Reflect sy'n cefnogi mamau y mae eu plant wedi mynd i mewn i'r system ofal, i helpu i leihau'r risg bod plant eraill yn gorfod mynd i mewn i ofal yn y dyfodol.

Mae'r Grŵp Cyngori'r Gweinidog yn monitro'r ffordd y mae Cynllun Gweithredu Llywodraeth Cymru a ddatblygwyd mewn ymateb i Adolygiad Laming a wnaeth set gynhwysfawr o argymhellion i weddnewid bywyd plant mewn gofal drwy eu hamddiffyn rhag bod yn rhan o'r system cyfiawnder troseddol. Mae'r Grŵp Cyngori'r Gweinidog hefyd wedi integreiddio'r materion a godwyd yn Adroddiad Laming yn ei raglen waith.

Yn ogystal â hynny, mae cyllid wedi'i ddarparu i gyflwyno cynnig gweithredol o eiriolaeth i blant a phobl ifanc sy'n derbyn gofal, gan gynnwys pobl ifanc yn yr ystad ddiogel.

Mae Prosiect Plant Coll Gwent yn dwyn ynghyd swyddogion heddlu, gweithwyr cymdeithasol, gweithwyr iechyd a chynrychiolwyr addysg i ymateb i blant sy'n mynd ar goll o gartref neu o ofal. Maent yn cydweithio mewn modd cydgysylltiedig i rannu gwybodaeth ac i asesu'r risgiau y gallai'r bobl ifanc hyn fod yn agored iddynt.

Cyfiawnder Teuluol

Yng Nghymru mae'r Rhwydwaith Cyfiawnder Teuluol yn dwyn ynghyd y bobl allweddol yn y system cyfiawnder teuluol yng Nghymru gan ddarparu cymuned o ddealltwriaeth a diben cyffredin o wella gwasanaethau a chanlyniadau ar gyfer plant a theluoedd yng Nghymru. Mae'r plant a'r teluoedd

sy'n rhan o'r system cyfiawnder ymhlith y rhai mwyaf agored i niwed yn aml iawn. Er hynny, er nad yw cyfiawnder teuluol wedi'i ddatganoli, mae'r gwasanaethau sy'n cefnogi'r plant a'r teuluoedd hyn wedi'u datganoli e.e. CAF/CASS Cymru a'r awdurdodau lleol. Mae angen i wneuthurwyr polisi cyfiawnder teuluol, felly, flaenoriaethu ymgysylltu â Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid gweithredol yng Nghymru wrth ystyried diwygiadau neu newidiadau polisi er mwyn sicrhau bod gwerthfawrogiad o'r amrywiadau sy'n bodoli yng nghyd-destun Cymru ond hefyd i sicrhau bod unrhyw newidiadau yn briodol ac yn debygol o weithio yng Nghymru.

Oedolion sy'n troseddu

Er nad yw cyfiawnder troseddol ei hun (sy'n cynnwys gweithrediadau'r llysoedd, y trefniadau dedfrydu i droseddwyd, rheoli'r troseddwyd hynny yn y ddalffa a'u hadsefydlu yn y gymuned) wedi'i ddatganoli, mae'n ofynnol i'r mwyafrif o'r gwasanaethau y mae eu hangen i reoli troseddwyd, cyn-droseddwyd ac i hybu adsefydlu wedi'u datganoli. Y Weinyddiaeth Gyfiawnder sy'n gyfrifol am garchardai, ond Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau iechyd ac addysg mewn carchardai cyhoeddus. Ymhellach, mae llawer o'r gwasanaethau sy'n cefnogi troseddwyd yn y gymuned, gan gynnwys tai, iechyd, addysg, sgiliau a gofal cymdeithasol, wedi eu datganoli. Cydnabyddir yn eang wrth gwrs bwysigrwydd y gwasanaethau hyn wrth leihau troseddu ac aildroseddu, a'r angen iddynt gydweddu â gwasanaethau cyfiawnder troseddol. Er hynny, mae penderfyniadau polisi sylweddol yn aml yn cael eu gwneud gan Lywodraeth y DU heb ymgysylltu ystyrion â Llywodraeth Cymru, ac o ganlyniad mae'r atebion a nodir ganddynt yn seiliedig ar y sefyllfa yn sector cyhoeddus Lloegr, ac efallai na fyddant yn briodol nac yn ymarferol yng nghyd-destun Cymru. Yn yr un modd, fel y nodwyd cyn hyn, mae ymagwedd bolisi Llywodraeth y DU yn canolbwyntio ar geisio rheoli mwy o droseddwyd y tu allan i'r ystad garchardai, sydd â goblygiadau

ariannol a goblygiadau eraill o ran adnoddau i Lywodraeth Cymru ac sy'n gofyn am gydweithrediad llawn gwasanaethau cyhoeddus datganoledig.

Mae Llywodraeth y DU wedi tynnu sylw at yr angen i gynyddu cymorth iechyd meddwl i'r bobl hynny sydd yn y system cyfiawnder troseddol i oedolion, yr angen i gynyddu mynediad at gymorth camddefnyddio sylweddau a'r angen am lety mwy priodol ar ôl eu rhyddhau o'r carchar. Mae'r rhain yn adlewyrchu blaenoriaethau a nodwyd yn strategaeth Llywodraeth Cymru sef *Ffyniant i Bawb* a mater i'r gwasanaethau datganoledig fyddai darparu'r rhain.

Mae Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi wrthi'n ymrafael â nifer o heriau sylweddol yn y system cyfiawnder troseddol oedolion yng Nghymru fel y mae ar hyn o bryd, gan gynnwys:

- y ddarpariaeth wael yn rhai o garchardai cyhoeddus Cymru;
- diffyg mynediad at ymyriadau dargyfeiriol priodol a fyddai'n atal pobl rhag mynd i'r ddalffa;
- nifer cynyddol o fenywod yn cael eu hanfon i'r carchar am droseddau diannod, yn aml ar ddedfrydau byr gydag effeithiau cynyddol ar eu teuluoedd a'u plant;
- y risg gynyddol o aildroseddu oherwydd prinder cymorth priodol i bobl wrth iddynt drosglwyddo o'r ddalffa i ddarpariaeth gymunedol.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gweithio gyda Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi yng Nghymru i lunio fframwaith i gefnogi newid cadarnhaol i'r rhai sydd mewn risg o aildroseddu yng Nghymru, sy'n ceisio mynd i'r afael â'r heriau a nodwyd mewn perthynas ag aildroseddu ar sail y gwahanol amgylchiadau sy'n bodoli yng Nghymru. Mae'r fframwaith yn nodi pum prif faes gweithredu:

- lleihau nifer y menywod yn y system cyfiawnder troseddol;
- herio cyflawnwyr cam-drin domestig; eu dwyn i gyfrif am eu gweithredoedd;

- gwella'r ddarpariaeth ar gyfer cyn-bersonél y lluoedd arfog sy'n rhan o'r system cyfiawnder troseddol;
- darparu cymorth i oedolion ifanc/pobl sy'n gadael gofal;
- cefnogi teuluoedd troseddwr ar ôl iddynt gael eu dedfrydu;
- blaenoriaethu anghenion grwpiau Asiaidd, Duon a Lleiafrifoedd Ethnig.

Menywod sy'n troseddu

Nid oes unrhyw garchardai i fenywod yng Nghymru ac felly mae'n ofynnol i unrhyw fenywod o Gymru sy'n cael dedfryd o garchar wasanaethu eu dedfryd mewn carchardai yn Lloegr, ymhell o'u teuluoedd. Mae hyn yn achosi mwy o gymhlethdod i'r fenyw, ei theulu a'r gwasanaethau cymorth a'r trefniadau adsefydlu sydd eu hangen. Wrth ddatblygu 'glasbrint' neilltuoel ym maes cyfiawnder i fenywod sy'n troseddu byddwn yn edrych ar y gwersi a ddysgwyd o weddnewid ein hymagwedd at gyfiawnder ieuencid yng Nghymru ac yn canolbwyntio ar sefydlu dull 'system gyfan' ar sail trawma sy'n darparu dulliau atal yn y gymuned, dargyfeirio ac ymyrryd yn gynnar, ochr yn ochr â darparu llety diogel mewn canolfannau i fenywod gyda gwasanaethau priodol i'r rhai sy'n fwy tebygol o droseddu.

Rhoddir dedfryd ddiannod i lawer o fenywod am lawer o droseddau na fyddent yn arwain at garchar yn achos dynion. Heblaw'r troseddau mwyaf difrifol, mae menywod yn tueddu i gael dedfryd fyrdymor sy'n gallu cael yr effaith fwyaf ar y menywod a'u teuluoedd, nid lleiaf am mai menywod, gan amlaf, yw prif ofalwyr eu plant. Gall dedfryd fyrdymor gael effaith hirdymor, gan olygu bod y fenyw'n colli ei thenantiaeth a bod y plant weithiau'n gorfod cael eu derbyn i ofal preswyl. O ganlyniad bydd angen cymorth gan wasanaethau datganoledig ac mae yna risg o ragor o brofiadau niweidiol yn ystod plentyndod i blant troseddwr.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gweithio gyda Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi ac

asiantaethau eraill i gynnal prosiect peilot Braenaru i Fenywod yng Nghymru a fydd yn 'design and deliver a women-specific, integrated, multi-agency approach to working with women who come into contact with the criminal justice system'.

Mae'r Weinyddiaeth Gyfiawnder wrthi'n datblygu strategaeth ar wahân ar gyfer menywod sy'n troseddu fel rhan o waith Llywodraeth y DU i ddiwygio cyfiawnder ac, o gofio bod llawer o'r gwasanaethau allweddol y bydd eu hangen yn sail i strategaeth lwyddiannus wedi'u datganoli, mae'n glir y bydd angen dull gweithredu gwahanol yng Nghymru, ac y bydd angen sefydlu glasbrint neilltuoel ar gyfer darparu cyfiawnder yn y maes hwn.

Cysylltiadau â Heddluoedd Cymru a Chomisiynwyr Heddlu a Throseddau

Er mai'r Swyddfa Gartref sy'n gyfrifol am bolisi a chyllid plismona, mae cyflwyno Comisiynwyr Heddlu a Throseddau yn 2012 wedi creu ymagwedd bolisi hybrid wedi'i datganoli/heb ei datganoli lle y gall Comisiynwyr Heddlu a Throseddau weithredu'n fwy hyblyg o fewn y fframwaith cyffredinol a bennir gan Lywodraeth y DU. Mae'r pedwar Comisiynydd Heddlu a Throseddau presennol wedi datgan yn unfrydol eu cefnogaeth i ddatganoli plismona ac mae heddluoedd Cymru wedi buddsoddi mewn cyd-swydd Dirprwy Brif Gwnstabl i lywio gweledigaeth gytûn ar gyfer dull gweithredu gyfan gwbl ddatganoledig. Mae hyn wedi galluogi Llywodraeth Cymru i sefydlu perthynas agosach a mwy effeithiol â'r heddlu a'r Comisiynwyr Heddlu a Throseddau, sy'n ystyried eu bod yn gweithredu mewn ffordd 'ddatganoledig' ac – er eu bod yn dal yn atebol o fewn y fframwaith eang a bennir gan y Swyddfa Gartref – mae heddluoedd yn edrych i Lywodraeth Cymru yn gynyddol am gyfeiriad strategol. Nid yw hyn yn syndod o gofio bod mwy na thri chwarter o'r galw am wasanaethau'r heddlu yn ymwneud â bod yn agored i niwed, yn hytrach na throsedd, gyda chysylltiadau uniongyrchol â gwasanaethau datganoledig.

Mae Llywodraeth Cymru yn cynnal cyfarfodydd rheolaidd â'r pedwar Comisiynydd Heddlu a Throseddu a'r Prif Gwnstablaid, gan gynnwys Dirprwy Cymru gyfan i sicrhau bod gweithredu polisi plismona yng Nghymru'n cyd-fynd mor agos â phosibl â meysydd trawsbleidiol o gyfrifoldeb datganoledig. At hynny, Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn rhoi £16m i bedwar heddlu Cymru tuag at y gost o ddarparu mwy o Swyddogion Cymorth Cymunedol i gefnogi plismona yn y gymdogaeth.

Mae'r dull cytûn hwn, er hynny, yn gymharol fregus gan ei bod yn ddarostyngedig i fimpwyon gwleidyddiaeth a'r potensial i 4 Comisiynydd Heddlu a Throseddu Cymru sydd i'w hethol yn 2020 arddel safbwynt gwahanol iawn a allai greu gwahaniaethau polisi amlwg iawn â Llywodraeth Cymru.

Mae modelau Heddlu'r Alban a Gwasanaeth Heddlu Gogledd Iwerddon yn dangos yn glir gallu heddluoedd datganoledig i gydweithio'n agos ag asiantaethau heb eu datganoli ar faterion megis troseddu cyfundrefnol difrifol a therfysgaeth – gan gadw digon o fuddiannau cyffredin i gydweithredu ar draws ffiniau a chadw gwasanaethau plismona sy'n adlewyrchu anghenion eu cymunedau'n well.

Addysg, dysgu a sgiliau

Mae Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi yn gyfrifol am gomisiynu darpariaeth dysgu a sgiliau a gwasanaethau llyfrgell i droseddwyd ym mhob un o garchardai Cymru. Ers 2009, cafodd swyddogaethau o dan adran 47 o Ddeddf Carchardai 1952 mewn perthynas ag addysg, hyfforddiant a llyfrgelloedd eu trosglwyddo (i'r graddau sy'n ymarferadwy mewn perthynas â Chymru) i Weinidogion Cymru.

Mae'r pwerau hyn yn ymwneud ag addysg a dysgu a rhaid iddynt gael eu harfer yng nghyd-destun y gyfundrefn i garcharorion a throseddwyd yn y gymuned, a nodir gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder, a chyflawni gweithredol drwy Wasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi. Mae'r pwerau hyn yn rhoi cyfle i Lywodraeth Cymru wella ymhellach ansawdd

a pherthnasedd dysgu ar gyfer troseddwyd yng nghyd-destun blaenoriaethau Llywodraeth Cymru. Mae Llywodraeth Cymru yn darparu ac yn ariannu'r ddarpariaeth dysgu a sgiliau yn y carchardai oedolion yng Nghymru drwy Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi. Mae gan Lywodraeth Cymru gytundeb â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi ar gyfer darparu addysg a dysgu yng ngharchardai cyhoeddus Cymru.

Mae Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi wrthi'n cynnal adolygiad o ddysgu yng ngharchardai Cymru a fydd yn ystyried effaith y system bresennol ac yn gwneud argymhellion i wella'r canlyniadau i garcharorion pan gânt eu rhyddhau. Maent wedi caffael ymgynghorwyr allanol i gynnal yr adolygiad y byddant yn ei oruchwylio. Byddant yn ymgynghori â rhanddeiliaid allweddol fel rhan o'r adolygiad ac yn cyhoeddi eu canfyddiadau yn nes ymlaen yn 2018.

Drwy gydweithio â Llywodraeth Cymru mae cyfleoedd i gryfhau adsefydlu drwy fynd i'r afael â rhwystrau penodol i gyflogaeth, drwy alinio rhaglenni addysg, dysgu a datblygu sgiliau a darparu dilyniant o ran cefnogaeth i garcharorion sy'n cael eu rhyddhau. Mae ymyriadau presennol yn cynnwys gweithio gyda'r Cwmnïau Adsefydlu Cymunedol ac â rhanddeiliaid allweddol eraill yn ystod cyfnod adsefydlu carcharor adeg ei ryddhau.

Mae ymyriadau pellach yn anelu at fabwysiadu dull mwy modern, sy'n canolbwyntio ar gyflogaeth, o ddarparu hyfforddiant sgiliau mewn carchardai. Bydd hyn yn cynnwys integreiddio gwell â'r ystod ehangaf o asiantaethau sy'n cefnogi carcharorion cyn iddynt gael eu rhyddhau ac ar ôl hynny a chydweithio'n agosach â chyflogwyr a hwyluso defnydd gwell o Wybodaeth am y Farchnad Lafur er mwyn sicrhau bod mwy o ffocws i'r ymyriadau ar swyddi go iawn.

Gofal Iechyd mewn Carchardai

Llywodraeth Cymru sydd â'r cyfrifoldeb cyffredinol dros ddatblygu gofal iechyd yng ngharchardai'r sector cyhoeddus. Gwasanaeth Iechyd Gwladol Cymru sy'n atebol am gynllunio gwasanaethau iechyd i garcharorion, ond dim ond mewn partneriaeth â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi y gellir arfer y cyfrifoldeb hwn. Prif nod y bartneriaeth rhwng Llywodraeth Cymru a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi yw darparu mynediad i wasanaethau gofal iechyd o'r un maint ac ansawdd ag y mae'r cyhoedd yn eu cael gan y Gwasanaeth Iechyd Gwladol yng Nghymru. Ar lefel leol, mae gan Fyrddau Partneriaeth Iechyd mewn Carchardai, sy'n cael eu cadeirio ar y cyd gan Fyrddau Iechyd Lleol a llywodraethwyr y carchardai, gyfrifoldeb dros lywodraethu gwasanaethau iechyd mewn carchardai.

Mae Llywodraeth Cymru a Byrddau Iechyd Lleol yn cydweithio â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf ei Mawrhydi i ddatblygu set o flaenoriaethau cyffredin ar gyfer iechyd carchardai yng Nghymru. Bydd y blaenoriaethau'n adlewyrchu mai cyfrifoldeb cyffredin yw gwella iechyd a llesiant mewn carchardai.

Tai

Bydd Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016, a seilir yn agos ar argymhellion Comisiwn y Gyfraith, yn ei gwneud yn symlach ac yn haws rhentu cartref, drwy gyflwyno un fframwaith cyfreithiol clir yn lle'r darnau amrywiol a chymhleth o ddeddfwriaeth bresennol. Mae hyn yn adeiladu ar Ddeddf Tai (Cymru) 2014, a gyflwynodd ymhlith pethau eraill, gofrestru a thrwyddedu gorfodol i landlordiaid preifat a chryfhau atal digartrefedd.

At hynny, o dan Ddeddf 2014, nid oes gan garcharorion statws angen blaenoriaethol awtomatig. Yn hytrach, mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu nifer o ddulliau neilltuol o gefnogi'r rhai sydd â'r risg mwyaf o fod yn ddigartref. Mae hyn yn cynnwys y **Llwybr Cenedlaethol ar gyfer Gwasanaethau Digartrefedd i Blant, Pobl Ifanc ac Oedolion mewn**

Sefydliadau Diogel. Fframwaith aml-elfen yw hon ar gyfer cydweithio i helpu i atal carcharorion rhag dod yn ddigartref adeg eu rhyddhau.

Ym mis Hydref 2017 cyhoeddodd Llywodraeth y DU y byddai'n ymgynghori ar sefydlu llys tai arbenigol. Mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi datblygiad o'r fath o ran egwyddor. Yn wyneb y ffaith bod Tribiwnlys Eiddo Preswyl Cymru eisoes wedi'i ddatganoli, dylid gweld hyn yn gyfle i adolygu'r setliad datganoli yn y maes hwn yn ehangach. Câi safbwyntiau'r Comisiwn ar y cyfle i ehangu a chryfhau rôl Tribiwnlysoedd Cymru mewn perthynas â thai, ac yn ehangach, ym maes cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, eu croesawu.