

Memorandwm Esboniadol ar gyfer Rheoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Asesu Cymesuredd Proffesiynau Rheoleiddiedig) (Cymru) 2020

Lluniwyd y Memorandwm Esboniadol hwn gan y Gyfarwyddiaeth Addysg ac fe'i gosodir gerbron Senedd Cymru ar y cyd â'r is-ddeddfwriaeth uchod ac yn unol â Rheol Sefydlog 27.1

Datganiad y Gweinidog/Dirprwy Weinidog

Yn fy marn i, mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn rhoi darlun teg a rhesymol o effaith ddisgwyliedig Rheoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Asesu Cymesuredd Proffesiynau Rheoleiddiedig) (Cymru) 2020

Kirsty Williams AS
Y Gweinidog Addysg

17 Medi 2020

RHAN 1

1. Disgrifiad

Mae Rheoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Asesu Cymesuredd Proffesiynau Rheoleiddiedig) (Cymru) 2020 ("yr offeryn hwn") yn trosi i'r gyfraith ddomestig Cyfarwyddeb (EU) 2018/958, sy'n ymwneud â'r gofyniad i gynnal prawf cymesuredd cyn mabwysiadu neu ddiwygio darpariaethau mewn perthynas â rheoleiddio proffesiynau (y "Gyfarwyddeb").

O dan Gyfarwyddeb 2005/36/EU (a droswyd i gyfraith y DU gan Reoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Cydnabod Cymwysterau Proffesiynol) 2015 (O.S. 2015/2059)), mae'n ofynnol i Aelod-wladwriaethau gwblhau profion cymesuredd wrth reoleiddio proffesiynau. Mae'r Gyfarwyddeb yn mynd ymhellach ac yn sefydlu fframwaith ar gyfer cynnal profion cymesuredd cyn cyflwyno neu ddiwygio darpariaethau deddfwriaethol, rheoleiddiol neu weinyddol sy'n cyfyngu ar fynediad i broffesiynau rheoleiddiedig neu ddilyn y proffesiynau hynny ("darpariaeth reoleiddiol broffesiynol").

Diben y Gyfarwyddeb yw darparu fframwaith cyffredinol ar gyfer cynnal profion cymesuredd, gyda golwg ar sicrhau bod y farchnad fewnol yn gweithredu'n briodol gan warantu tryloywder a diogelwch lefel uchel i ddefnyddwyr.

Mae'r offeryn yn gymwys i broffesiynau penodol yng Nghymru lle mae gan y Senedd gymhwysedd deddfwriaethol, sef:

- Athrawon ysgol sy'n gweithio mewn ysgolion yng Nghymru;
- Athrawon mewn sefydliad addysg bellach yng Nghymru;
- Gweithwyr cymdeithasol yng Nghymru;
- Rheolwyr Gofal Cymdeithasol yng Nghymru; a
- Gweithwyr gofal cymdeithasol rheoleiddiedig eraill yng Nghymru.

O ran y cytundeb ymadael, mae'n ofynnol i Weinidogion Cymru gydymffurfio â'u rhwymedigaethau cyfreithiol o dan gyfraith yr UE drwy gydol y cyfnod gweithredu. Mae hyn yn cynnwys rhwymedigaethau trosi. Gwneir yr offeryn hwn, felly, er mwyn cyflawni'r rhwymedigaethau hynny.

Gan fod y rhwymedigaeth i gydymffurfio â rhwymedigaethau trosi ond yn ymestyn tan ddiwedd y cyfnod gweithredu, mae'r offeryn hwn yn cynnwys mecanwaith sy'n cyfyngu ar ei effaith i'r cyfnod gweithredu.

2. Materion o ddiddordeb arbennig i'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Mae adran 58B o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cynnig dewis rhwng y weithdrefn gadarnhaol neu'r weithdrefn negyddol. Y weithdrefn negyddol fydd yn cael ei defnyddio yn yr achos hwn gan fod disgresiwn Gweinidogion Cymru yn gyfyngedig mewn perthynas â chynnwys yr OS am ei fod yn rhoi grym i ddarpariaethau'r UE (gweler adran 3 isod).

Gan fod rhwymedigaethau'r DU i gydymffurfio â rhwymedigaethau trosi ond yn ymestyn tan ddiwedd y cyfnod gweithredu, bydd y Rheoliadau hyn yn dod i ben ar ddiwrnod cwblhau'r cyfnod gweithredu (gweler y diffiniad yn rheoliad 2). Er y bydd adran 5A o Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 (c.16) ("Deddf 2018") yn darparu nad yw'r ffaith bod unrhyw beth sy'n parhau'n gyfraith ddomestig, neu'n llunio rhan ohoni, ar neu ar ôl diwrnod cwblhau'r cyfnod gweithredu drwy rinwedd adran 2, 3 neu 4 o Ddeddf 2018 yn cael effaith cyn y diwrnod cwblhau sydd wedi'i gyfyngu i'r cyfnod gweithredu, yn golygu na all gael effaith am gyfnod amhenodol ar neu ar ôl diwrnod cwblhau'r cyfnod gweithredu drwy rinwedd adran 2, 3 neu 4. Nid oes unrhyw ofyniad i'r Rheoliadau hyn gael effaith am gyfnod amhenodol, ac felly byddant yn peidio â chael effaith ar ôl diwrnod cwblhau'r cyfnod gweithredu.

3. Y cefndir deddfwriaethol

Gwneir yr offeryn hwn drwy arfer y pwerau a roddir o dan adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 ac adran 58B o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae adran 58B o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 yn gymwys i Weinidogion Cymru fel petaent yn Weinidog y Goron neu'n adran y llywodraeth a ddynodir gan Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan y ddarpariaeth honno.

O dan adran 58B o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, mae gan Weinidogion Cymru hawl i wneud rheoliadau o dan adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 (fel y'i arbedwyd gan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018) yn ystod y cyfnod gweithredu i weithredu cyfraith yr UE, cyn belled â bod y darpariaethau sy'n cael eu gwneud o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Mae paragraff 140 o Atodlen 7A Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod rheoleiddio gofal cymdeithasol a gwaith cymdeithasol wedi'i ddatganoli i Gymru. Mae gan Weinidogion Cymru hefyd y pŵer i reoleiddio'r gweithlu addysg.

Fel y nodir uchod, caniateir gwneud rheoliadau o dan adran 58B o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 o dan naill ai'r weithdrefn gadarnhaol neu'r weithdrefn negyddol. Gwneir y rheoliadau hyn o dan y weithdrefn negyddol oherwydd eu natur technegol ac nad ydynt yn gwneud dim mwy na chyflawni rhwymedigaethau Gweinidogion Cymru o dan y cytundeb ymadael. Nid ydynt yn gwneud unrhyw newid sylweddol i bolisi nac yn cael effaith arwyddocaol ar gyflwyno polisi yn Nghymru.

4. Diben y ddeddfwriaeth a'r effaith y bwriedir iddi ei chael

Yn unol â'r gofynion o dan y cytundeb ymadael, rhaid i Weinidogion Cymru weithredu deddfwriaeth yr UE sydd â therfyn amser ar gyfer trosi cyn diwedd y cyfnod gweithredu.

Mae'r Gyfarwyddeb yn cryfhau ac yn ymestyn y gofynion ar Aelod-wladwriaethau i asesu cymesuredd y mesurau sy'n cyfyngu ar fynediad i broffesiynau rheoleiddiedig neu ddilyn y proffesiynau hynny.

Mae rhwymedigaeth gyffredinol i gynnal prawf cymesuredd eisoes yn bodoli yng nghyfraith yr UE (o dan Gyfarwyddeb yr Undeb Ewropeaidd 2005/36 ynghylch cydnabod cymwysterau proffesiynol). Fodd bynnag, nid oedd y profion hyn yn cael eu cymhwyso mewn ffordd gyson na thryloyw ledled yr UE. Oherwydd hynny, felly, cynigodd y Comisiwn Ewropeaidd fabwysiadu fframwaith cymesuredd. Roedd y DU yn gefnogol i'r cynnig hwn.

Mae'r Gyfarwyddeb yn sefydlu fframwaith cyffredinol ac yn gosod meini prawf ar gyfer cynnal profion cymesuredd. Cynhelir y profion cymesuredd cyn cyflwyno neu ddiwygio darpariaethau deddfwriaethol, rheoleiddiol neu weinyddol sy'n cyfyngu ar fynediad i broffesiynau rheoleiddiedig neu ddilyn y proffesiynau hynny¹. Diben yr asesiad yw sicrhau nad yw unrhyw fesurau newydd neu fesurau diwygio yn mynd y tu hwnt i'r hyn sy'n angenrheidiol er mwyn bodloni amcanion budd y cyhoedd mewn unrhyw fesur.

Bydd asesiadau cymesuredd yn cael eu cynnal gan y corff perthnasol sy'n rheoleiddio pob proffesiwn rheoleiddiedig. Y rheswm am hyn yw mai nhw sydd yn y sefyllfa orau i ddeall ac i asesu sut y bydd mesurau newydd neu'r mesurau diwygiedig yn effeithio ar broffesiynau.

Rhaid i fesurau arfaethedig gael eu cyfiawnhau'n wrthrychol gan un neu ragor o'r amcanion budd y cyhoedd, sef:

- Polisi cyhoeddus;
- Diogelwch y cyhoedd;
- Iechyd y cyhoedd; neu
- Prif resymau er budd y cyhoedd.

Rhaid i'r cyfiawnhad dros fesur newydd neu fesur diwygiedig arfaethedig ddod o dan un o'r categorïau uchod. Ni fydd Mesur sy'n cynnwys cyfiawnhad gweinyddol neu ariannol yn unig yn bodloni'r gofyniad hwn.

Bydd asesiadau cymesuredd yn cael eu cynnal mewn ffordd agored a thryloyw a rhaid iddynt fod yn seiliedig ar resymu gwrthrychol. Y nod yw sicrhau cysondeb a thryloywder wrth gymhwyso ar draws y farchnad sengl.

Bydd y gofynion a orfodir gan y Gyfarwyddeb yn amhosibl eu cyflawni ar ôl i'r cyfnod gweithredu ddod i ben, gan y byddent yn dibynnu ar fecanweithiau'r UE na fyddant yn weithredol mwyach. Felly, bydd yr offeryn hwn yn peidio â chael effaith ar ddiwedd y cyfnod gweithredu.

5. Ymgynghori

Ni chynhaliwyd ymgynghoriad cyhoeddus gan na ragwelir y bydd unrhyw effaith sylweddol o'r hyn sydd yn y prif welliannau technegol.

¹ Proffesiwn rheoleiddiedig yw proffesiwn y mae mynediad ato, neu'r gallu i'w ddilyn, yn gyfyngedig i'r rhai hynny sy'n meddu ar gymhwyster proffesiynol rheoleiddiedig – diffiniad yn rheoliad 8(1) o Reoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Cydnabod Cymwysterau Proffesiynol) 2015.

Mae'r rheoleiddiwr a'r awdurdod sy'n gyfrifol am weithredu'r offeryn hwn mewn perthynas ag athrawon rheoleiddiedig yng Nghymru, sef Cyngor y Gweithlu Addysg (CGA), wedi cael gwybod am y rhwymedigaethau yn y Gyfarwyddeb ac yn fodlon arnynt. Bydd trafodaethau â CGA yn parhau fel bo'r angen.

O ran gweithwyr cymdeithasol a gweithwyr gofal cymdeithasol, mae Gofal Cymdeithasol Cymru fel rheoleiddiwr a'r awdurdod sy'n gyfrifol am weithredu'r rheoliadau ar gyfer y gweithwyr hyn wedi cael gwybod am y diwygiadau. Bydd swyddogion Llywodraeth Cymru yn parhau i drafod â hwy wrth i'r gwaith hwn fynd rhagddo.

6. Asesiad Effaith Rheoleiddiol

Nid oes Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi'i gynnal. Mae'r Rheoliadau yn dechnegol eu natur ac yn ychwanegu at y fframwaith deddfwriaethol a pholisi presennol. O dan Gyfarwyddeb 2005/36/EU (a droswyd i gyfraith y DU gan Reoliadau'r Undeb Ewropeaidd (Cydnabod Cymwysterau Proffesiynol) 2015 (O.S. 2015/2059)), mae eisoes yn ofynnol i Weinidogion Cymru gwblhau profion cymesuredd wrth reoleiddio proffesiynau. Yn syml, mae'r Gyfarwyddeb yn sefydlu fframwaith manwl ar gyfer cynnal profion cymesuredd o'r fath cyn cyflwyno neu ddiwygio darpariaethau deddfwriaethol, rheoleiddiol neu weinyddol sy'n cyfyngu ar fynediad i broffesiynau rheoleiddiedig neu ddilyn y proffesiynau hynny. Nid oes, felly, unrhyw effaith sylweddol ar fusnesau, elusennau na chyrff gwirfoddol.

Byddai unrhyw gostau uniongyrchol yn gyfrifoldeb ar adrannau'r Llywodraeth a rheoleiddwyr yng Nghymru sy'n gyfrifol am gynnal profion cymesuredd. Fodd bynnag, ni ragwelir y bydd unrhyw ddarpariaethau rheoleiddiol proffesiynol newydd neu ddiwygiedig yn cael eu cyflwyno rhwng y dyddiad y daw'r offeryn i rym a dyddiad cwblhau'r cyfnod gweithredu. Nid oes unrhyw gostau wedi'u nodi i unrhyw fusnesau yng Nghymru o ganlyniad i'r offeryn hwn.

Mae'r deddfwriaeth yn dechnegol ei natur ac nid yw'n cael effaith ar y dyletswyddau statudol (adrannau 77-79 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) na'r partneriaid statudol (adrannau 72-75 o'r Ddeddf honno) a byddai'n anghymesur cynnal Asesiadau Effaith lle nad oes unrhyw newidiadau polisi'n digwydd.