Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg

National Assembly for Wales
Children, Young People and Education Committee

Huw Irranca-Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

29 Medi 2016

Annwyl Huw

Bil Cymru

Diolch am eich llythyr dyddiedig 18 Gorffennaf 2016, ynglŷn â'r gwaith craffu y mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol yn ymgymryd ag ef ar hyn o bryd mewn perthynas â Bil Cymru. Rydym yn ddiolchgar iawn am y cyfle i gyfrannu at y broses honno.

Fel y gwyddoch, bu'r Pwyllgor â'n rhagflaenodd yn trafod Bil Cymru drafft gan ganolbwyntio ar dri maes penodol:

- A oedd Bil Cymru drafft yn glir?
- A oedd yn effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â phlant, pobl ifanc ac addysg?
- Beth oedd goblygiadau'r Bil drafft o ran gallu'r Cynulliad i ddeddfu yn y dyfodol?

Wrth ystyried Bil Cymru yn awr, mae'r Pwyllgor yn credu bod y tri maes hyn yn berthnasol iawn o hyd, ac mae wedi ystyried effaith Bil Cymru drwy ganolbwyntio ar yr un meysydd i raddau helaeth. Yn gyffredinol, nid yw safbwyntiau'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg wedi newid ers iddo ysgrifennu at yr Ysgrifennydd Gwladol ym mis Tachwedd 2015. Yr agweddau sy'n peri pryder penodol yw (a) y modd y mae'r Bil yn lleihau cymhwysedd mewn meysydd penodol, a (b) pa mor eglur yw'r materion a gedwir yn ôl.

Mae'r ddwy agwedd hon yn debygol o beri pryder i holl bwyllgorau'r Cynulliad. Mae'r ymateb hwn yn nodi pryderon penodol y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ynglŷn ag effaith y Bil ar faterion sy'n rhan o gylch gwaith, ynghyd â sylwadau cyffredinol gan aelodau'r Pwyllgor.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA
SeneddPPIA@cynulliad.cymru
www.cynulliad.cymru/SeneddPPIA
0300 200 6565

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA
SeneddCYPE@assembly.wales
www.assembly.wales/SeneddCYPE
0300 200 6565

A yw Bil Cymru yn glir ac a allai fod yn gliriach?

Mae'r Bil yn cynnwys dros 200 o faterion penodol a gedwir yn ôl, materion amrywiol a gedwir yn ôl, profion "angenrheidrwydd" newydd a gofynion ehangach o ran cydsyniad. Mae’r holl brofion a'r materion a gedwir yn ôl yn ei gwneud yn anodd asesu’n hyderus effaith y Bil ar y meysydd hynny sy'n rhan o gylch gwaith y Pwyllgor.

Yn anffodus, nid yw’r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â’r Bil yn egluro na’n rhesymoli pam mae rhai materion a gedwir yn ôl wedi’u cynnwys neu wedi’u mynegi fel y maent. Hefyd, nid oes yr un egwyddor gwmpasog sy'n rhoi dealltwriaeth glir o’r rheswm dros gynnwys rhai materion i’w cadw’n ôl nac o ba mor bellgyrhaeddol y byddant. Mae hyn wedi gwneud y gwaith craffu’n anoddach, ac, mewn perthynas â llawer o’r materion isod a gedwir yn ôl, mae angen eglurhad pellach o hyd a lled eu heffaith.

A yw Bil Cymru yn effeithio ar gymhwysedd presennol y Cynulliad mewn perthynas â phlant, pobl ifanc ac addysg?

Yn ystod ein trafodaethau (ar y Bil drafft a Bil Cymru) nododd y Pwyllgor amheuon penodol am y modd yr ymddengys bod rhai materion penodol a gedwir yn ôl yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â phlant, pobl ifanc ac addysg a’r materion sy'n effeithio arnynt.

Mater a gedwir yn ôl 37 - Atal, darganfod ac ymchwilio i droseddau

Gallai’r mater hwn a gedwir yn ôl fod yn eang iawn a gallai fod â goblygiadau sylweddol pe bai’r Cynulliad yn dymuno deddfu mewn meysydd sy'n ymwneud ag amddiffyn plant, er enghraifft.

Byddai eithriad i'r mater hwn a gedwir yn ôl (meysydd y bydd gan y Cynulliad gymhwysedd ynddynt) yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu mewn perthynas â "phwerau i fynd i mewn i eiddo, i chwilio a chadw eitemau’n ymwneud ag ymchwiliad i drosedd os yw’r ddarpariaeth i greu trosedd o’r fath o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad." Fodd bynnag, er bod yr eithriad hwn wedi’i gynnwys, mae’n bosibl y byddai’r mater hwn a gedwir yn ôl yn cael effaith eang iawn a, heb eglurhad pellach, nid yw’n glir beth y byddai’r cyfyngiad penodol hwn yn ei gynnwys. <u>Mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai’r mater hwn a gedwir yn ôl gyfyngu ar bŵer y Cynulliad i ddeddfu, ac mae’n credu bod angen eglurhad pellach o ddibenion mater a gedwir yn ôl 37.</u>

Mater a gedwir yn ôl 61 – Elusennau

Fel y'i drafftiwyd, gallai'r mater hwn a gedwir yn ôl effeithio ar allu'r Cynulliad i ddeddfu mewn perthynas ag ysgolion preifat sydd â statws elusennol yn ogystal â sefydliadau yn y sectorau addysg uwch ac addysg bellach, er enghraifft.

Mae'r nodiadau esboniadol yn datgan "na fydd y mater a gedwir yn ôl yn effeithio ar allu'r Cynulliad neu Lywodraeth Cymru i roi, gosod, neu addasu swyddogaethau cyrff cyhoeddus sy'n gweithredu o fewn meysydd datganoledig sydd hefyd yn digwydd bod yn elusennau". Er y gall nodiadau esboniadol fod yn ddefnyddiol i'r llysoedd wrth iddynt ddehongli'r gyfraith, nid oes iddynt unrhyw effaith gyfreithiol a gellid eu newid cyn cael Cydsyniad Brenhinol. Felly, er mwyn eglurder, mae'r Pwyllgor yn credu y dylid gosod yr esboniad a roddwyd yn y Nodiadau Esboniadol ar wyneb y Bil.

Materion a gedwir yn ôl 174 i 177 – perthynas teuluol a phlant

O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru, roedd elfennau penodol o gyfraith teulu wedi'u datganoli. Dyma sut y cânt eu rhestru o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru yn:-

> "*(a) cyngor i'r Llysoedd ynghylch lles, cynrychiolaeth a darparu gwybodaeth, cyngor a chymorth arall i blant sy'n preswylio fel arfer yng Nghymru a'u teuluoedd, a*
> *(b) swyddogion achosion teuluol Cymru.* "

Fodd bynnag, nid yw'r meysydd hyn wedi'u rhestru fel eithriadau yn y Bil mwyach ac nid yw'n glir a fyddai'r materion a gedwir yn ôl, fel y'u drafftiwyd, yn dileu'r cymhwysedd cyfyngedig hwn sydd gan y Cynulliad ar hyn o bryd. Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen egluro'r sefyllfa.

Mae mater a gedwir yn ôl 175 yn cynnwys "bod yn rhiant, cyfrifoldeb rhiant, trefniadau ar gyfer plant a mabwysiadu."

Yn y dehongliad, mae'r diffiniad o'r adran "trefniadau plant" yn cynnwys y pynciau yn Rhan 2 o Ddeddf Plant 1989. Mae Rhan 2 yn ymdrin â gorchmynion llys mewn perthynas â phlant mewn achosion teulu a byddent wedi'u cynnwys beth bynnag yn yr eithriad ar gyfer "cyfraith ac achosion teuluol" ym mhennawd 15 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru. Nid yw cynnwys Rhan 2 yn y mater a gedwir yn ôl yn newid cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad o gwbl. Fodd bynnag, nid yw'r mater hwn a gedwir yn ôl yn gyfyngedig i Ran 2 o'r Ddeddf Plant yn unig gan mai dim ond ei "gynnwys" o dan "trefniadau plant" y mae. Nid yw'r nodiadau esboniadol o fawr o gymorth ac nid ydynt yn cynnwys rhagor o fanylion. Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen eglurhad pellach cyn y gellir dod i gasgliad clir nad yw hyn yn newid cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Mater pwysicach, ac sy'n peri mwy o bryder i'r Pwyllgor, yw bod mater a gedwir yn ôl 175 yn cynnwys mabwysiadu. Ar wahân i fabwysiadu plentyn o wlad arall, mae'r gwasanaethau mabwysiadu yn eu cyfanrwydd (fel recriwtio rhieni i fabwysiadu

plant, hyfforddiant, paru a darparu cymorth ar ôl mabwysiadu) wedi'u datganoli ar hyn o bryd. Byddai'r newid hwn yn golygu mai dim ond cymhwysedd mewn perthynas ag asiantaethau mabwysiadu a'u swyddogaethau fyddai gan y Cynulliad. Mae hyn yn amlwg yn lleihau cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad, ac ni all y Pwyllgor gefnogi hyn.

Mae mater a gedwir yn ôl 176 yn cynnwys pynciau Rhannau 4 a 5 o Ddeddf Plant 1989 ac achosion eraill sy'n ymwneud â gofalu am blant, eu goruchwylio neu eu hamddiffyn. Fodd bynnag, nid yw'n glir a yw ystyr "pynciau Rhannau 4 a 5" yn golygu cynnwys Rhannau 4 a 5. Os felly, er mwyn eglurder, mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Llywodraeth y DU gadarnhau hyn, a gwell fyth fyddai mewnosod diffiniad yn adran dehongli'r Bil.

Pennawd Rhan 5 o Ddeddf Plant 1989 er enghraifft yw "amddiffyn plant." Er nad oes gan deitl deddfwriaeth unrhyw effaith gyfreithiol yn dechnegol, mae'r Pwyllgor yn credu bod angen sicrwydd nad yw "amddiffyn plant" yn fater a gedwir yn ôl, yn enwedig gan fod gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol llawn ar hyn o bryd mewn perthynas ag "amddiffyn a lles plant."

Mater a gedwir yn ôl 187 – Cyfle cyfartal

O dan y trefniadau presennol, gall y Cynulliad ddiwygio deddfwriaeth cydraddoldeb i'r graddau y mae ei ddeddfwriaeth yn ymwneud â chyfle cyfartal ar gyfer awdurdodau cyhoeddus. Er y byddai rhywfaint o gymhwysedd cyfyngedig yn parhau drwy gyfrwng rhai eithriadau yn y Bil, mae'r Pwyllgor yn hynod bryderus bod y mater hwn a gedwir yn ôl yn cynnwys pynciau Deddf Cydraddoldeb 2006 a Deddf Cydraddoldeb 2010 ac felly byddai'n lleihau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn sylweddol.

Ni all y Pwyllgor gefnogi'r gostyngiad hwn mewn cymhwysedd deddfwriaethol, ac mae'n gofyn am eglurhad ar fyrder ynghylch pam mae cymhwysedd deddfwriaethol yn cael ei leihau yn y cyswllt hwn.

Mater a gedwir yn ôl 194 – Tâl ac amodau athrawon ysgol

Mae tâl ac amodau athrawon ysgol yn bendant yn fater a gedwir yn ôl yn y Bil. Nid oedd tâl ac amodau athrawon yn faes a oedd wedi'i ddatganoli o dan y setliad presennol ac roedd wedi'i ddiogelu o dan y darpariaethau presennol ar gyfer cydsyniad Gweinidogion y Goron.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn i hyn beidio â bod yn fater a gedwir yn ôl a dylid ailystyried y mater, yn enwedig o ystyried bod Llywodraeth y DU ei hun wedi gofyn i Gomisiwn Silk ystyried datganoli tâl ac amodau athrawon. Yn ei lythyr dyddiedig 3 Medi 2015 at Brif Weinidog Cymru, ymrwymodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru i roi ystyriaeth bellach i ddatganoli tâl athrawon ac amodau. Mae'r Pwyllgor felly yn gofyn am eglurhad ar fyrder ynghylch pam mae tâl ac amodau athrawon wedi'i restru fel eithriad.

Cyfyngiadau ar y gyfraith droseddol

Mae'r Pwyllgor yn nodi mai un o'r cyfyngiadau newydd o dan y Bil yw na all Deddf Cynulliad addasu na chreu trosedd mewn "categori a restrir." Mae troseddau rhywiol (gan gynnwys troseddau'n ymwneud â delweddau anweddus neu bornograffig) wedi'u cynnwys yn y categori o droseddau a restrir. Mae'r enghraifft isod yn dangos sut y byddai'r setliad arfaethedig yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â'r gyfraith droseddol ac yn effeithio'n benodol ar gylch gwaith y Pwyllgor hwn.

Enghraifft: cam-fanteisio'n rhywiol ar blant

Yng nghyd-destun cam-fanteisio'n rhywiol ar blant, mae'r diffiniad o "gam-fanteisio'n rhywiol" yn Neddf Troseddau Rhywiol 2003 yn cynnwys "recordio" delweddau anweddus o blentyn. Mae'r Bil Plismona a Throseddu yn diwygio'r diffiniad hwnnw gan egluro bod "ffrydio" a "throsglwyddo" delweddau anweddus o blentyn yn cael eu cynnwys yn y diffiniad.

Mae hyn o fewn cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad oherwydd ei fod yn ymwneud â'r pwnc a ganlyn yn Atodlen 7:

- amddiffyn a lles plant.

Nid oes dim eithriadau perthnasol (er enghraifft, nid yw troseddau rhywiol yn eithriad). Felly, mae'r rhan hon o'r Mesur Plismona a Throseddu o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ar hyn o bryd ac mae angen cydsyniad y Cynulliad cyn y gall Senedd y DU ddeddfu yn y maes hwn.

O dan Fil Cymru, ni all deddfwriaeth y Cynulliad addasu na chreu trosedd rywiol. Drwy ddiwygio'r diffiniad yn y Bil Plismona a Throseddu, mae trosedd rywiol yn cael ei haddasu (neu ei chreu o bosibl). Felly, o dan Fil Cymru byddai'r tu allan i gymhwysedd y Cynulliad ac ni fyddai angen Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

Sut y bydd y Bil drafft yn effeithio ar allu'r Cynulliad i ddeddfu'n effeithiol yn y dyfodol?

Mae'r Pwyllgor yn parhau i bryderu y bydd y materion a gedwir yn ôl, y profion angenrheidrwydd a'r cyfyngiadau eraill yn y Bil yn cyfyngu'n ddiangen ar allu'r Cynulliad i ddeddfu'n effeithiol yn y meysydd lle mae ganddo swyddogaethau neu bwerau eisoes. Cyfeiriaf y Pwyllgor at yr enghraifft a nodwyd yn ein llythyr at Ysgrifennydd Gwladol Cymru ynghylch dynodi prif swyddog yr heddlu fel partner ar fyrddau diogelu.

Roedd y Pwyllgor, fodd bynnag, yn croesawu'r cynnig i gael gwared ar y mater a gedwir yn ôl sy'n ymwneud â Chomisiynydd Plant Lloegr. Mae hyn yn golygu y bydd Comisiynydd Plant y DU yn parhau'n awdurdod a gedwir yn ôl, ond y gallai'r

Cynulliad ddeddfu yn y dyfodol i ymestyn cylch gorchwyl Swyddfa Comisiynydd Plant Cymru yn amodol ar gydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol perthnasol.

Mae hyn yn gam ymlaen. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi y bydd Gweinidogion y DU yn dal yn medru gwrthod unrhyw gynigion yn y dyfodol i ymestyn pwerau'r Comisiynydd.

O ystyried mor aneglur yw'r materion a gedwir yn ôl a'r cyfyngiadau cyffredinol, rhaid sicrhau y bydd modd diwygio'r rhain yn y dyfodol. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod Gorchmynion Adran 109 o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn debygol o barhau, ond gall hyn fod yn broses hir a chymhleth. Er mwyn symleiddio'r broses, dylid creu system fwy hyblyg sy'n caniatáu i faterion a gedwir yn ôl neu gyfyngiad cyffredinol gael eu diwygio, a hynny gyda chaniatâd Gweinidog y Goron, o bosibl.

Casgliad

Mae'r Pwyllgor yn pryderu'n arw am y ffaith y bydd y Bil yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad mewn meysydd sy'n rhan o gylch gwaith y Pwyllgor.

Mae'r Pwyllgor yn hynod bryderus am y ffaith bod y Bil mor aneglur, ac yn credu:

- y dylid seilio'r materion a gedwir yn ôl ar egwyddorion y gellir eu hesbonio'n glir ac yn syml; ac
- y dylid esbonio hyd a lled y materion penodol a gedwir yn ôl yn y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil drafft.

Ym marn y Pwyllgor, dylid creu system fwy hyblyg sy'n caniatáu i faterion a gedwir yn ôl neu gyfyngiad cyffredinol gael eu diwygio, a hynny gyda chaniatâd Gweinidog y Goron, o bosibl.

Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod yr amserlen ddeddfwriaethol ar gyfer y Bil yn ei gwneud yn anodd ystyried y materion hyn, ond mae'n credu bod rhaid ymdrin â nhw cyn cwblhau hynt y Bil drwy'r Senedd.

Yn gywir

Lynne Neagle AC / AM
Cadeirydd / Chair