Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

CA(3)-07-11

CA564: Gorchymyn Deddf Cydraddoldeb 2010 (Pennu Awdurdodau Cymreig Perthnasol) 2011

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Gorchymyn hwn yn diwygio'r rhestr o awdurdodau a bennir yn Rhan 2 o Atodlen 19 i Ddeddf Cydraddoldeb 2010 ("y Ddeddf"). Mae'r awdurdodau hyn yn ddarostyngedig i ddyletswydd gydraddoldeb y sector cyhoeddus ("dyletswydd gyffredinol") a bennir yn adran 149 o'r Ddeddf, yn rhinwedd adran 150 o'r Ddeddf, sef bod yr awdurdodau'n rhoi sylw dyladwy, wrth arfer eu swyddogaethau, i'r angen—

(a)am ddileu gwahaniaethu, aflonyddu, erledigaeth ac unrhyw ymddygiad arall sydd wedi ei wahardd gan y Ddeddf hon neu oddi tani;

(b)am roi hwb ymlaen i gyfle cyfartal rhwng personau sy'n rhannu nodwedd warchodedig berthnasol a phersonau nad ydynt yn ei rhannu;

(c)am feithrin perthynas dda rhwng personau sy'n rhannu nodwedd warchodedig berthnasol a phersonau nad ydynt yn ei rhannu.

Byddant hefyd yn ddarostyngedig i'r ystod o ddyletswyddau cydraddoldeb sector cyhoeddus penodol i Gymru (y dyletswyddau penodol) sydd wedi'u nodi yn y fersiwn ddrafft o Reoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011.

Materion Technegol: Craffu

Ni nodwyd unrhyw bwyntiau i'w hadrodd o dan Reol Sefydlog 15.2 mewn perthynas â'r offeryn hwn.

Rhagoriaethau: Craffu

O dan Reol Sefydlog 15.3(ii), mae'r Pwyllgor yn adrodd i'r Cynulliad bod y Gorchymyn drafft hwn o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol a'i fod yn codi materion polisi cyhoeddus sy'n debygol o fod o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Cefndir

Mae'r Gorchymyn drafft yn nodi pa awdurdodau lleol yng Nghymru ddylai fod yn ddarostyngedig i ddyletswydd gydraddoldeb y sector cyhoeddus a dyletswyddau cydraddoldeb ychwanegol penodol sy'n berthnasol yng Nghymru yn unig.

Ymysg y cyrff sydd wedi'u cynnwys i fod yn ddarostyngedig i'r ddyletswydd gyffredinol ac i'r dyletswyddau penodol mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus

Cymru.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol yn ystyried y mater

Mae'r Ombwdsmon yn dweud ei fod yn gwbl ymroddedig i gyflawni ei swyddogaethau yn unol â'r egwyddorion sy'n sail i'r Ddeddf Cydraddoldeb. Fodd bynnag, mae wedi gwneud cais i gael ei eithrio o'r dyletswyddau penodol ac o'r ddyletswydd gyffredinol yng nghyswllt ei swyddogaethau gwaith achos.

Mae rhesymau'r Ombwdsmon dros y cais i gael ei eithrio o'r dyletswyddau hyn wedi'u nodi mewn llythyr mewn ymateb i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar y mater. Mae testun y llythyr i'w weld yn yr atodiad i'r adroddiad hwn. Dyma rai o'i brif ddadleuon dros gael ei eithrio:

Yn gyfansoddiadol ac mewn egwyddor – Mae Ombwdsmyn yn annibynnol ar y Llywodraeth. Byddai'n amhriodol i'r Llywodraeth fod yn gallu cyfarwyddo'r Ombwdsmon ynghylch y dyletswyddau a'r ffordd y mae'n eu cyflawni.

Gwaith achos a gorfodi – Mae'r ffordd y mae'r Ombwdsmon yn cwblhau gwaith achos wedi'i ddiogelu gan y gyfraith, a hynny er mwyn sicrhau bod ei swyddfayn annibynnol. Byddai'n amhriodol i Lywodraeth Cymru (sydd o fewn awdurdodaeth yr Ombwdsmon) allu cyfarwyddo'r Ombwdsmon ynghylch ei ddyletswyddau a'r ffordd y mae'n eu cyflawni. Hefyd, byddai'r diogelwch cyfreithiol sydd gan yr Ombwdsmon yn rhwystro'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol rhag gorfodi'r dyletswyddau'n effeithiol.

Natur lled-farnwrol rôl yr Ombwdsmon – Mae rôl yr Ombwdsmon yn lled-farnwrol a byddai'n peri amryfusedd cymhwyso'r dyletswyddau i swydd o'r fath. Nododd hefyd y byddai ei gymheiriaid yn Lloegr yn cael eu heithrio. Ar wahân i'r driniaeth wahanol ar gyfer swyddfeydd sydd â'r un rôl i raddau helaeth, mae'r Ombwdsmon o'r farn y gallai hyn arwain at drafferthion ymarferol wrth gynnal ymchwiliadau ar y cyd.

Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Gorchymyn yn nodi:

"Careful consideration has been given to the Ombudsman's case for exemption and appropriate weight has been accorded to his response. However, the Assembly Government is not convinced that the application of the general and specific duties to the work of the Ombudsman would be an obstacle to the work of the Ombudsman."

Mae hwn yn ymddangos fel ymateb digon brysiog i achos difrifol a rhesymegol sy'n cyflwyno nifer o ddadleuon cyfansoddiadol a chyfreithiol pwysig. Rydym o'r farn y dylai'r Llywodraeth roi esboniad llawnach o'i rhesymau dros beidio ag eithrio'r Ombwdsmon.

Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen i Lywodraeth Cymru ailystyried yn ofalus gais yr Ombwdsmon i gael ei eithrio. Os yw'r Llywodraeth yn penderfynu, ar ôl ailystyried, y byddai'n briodol i'r Ombwdsmon gael ei eithrio, dylai gyflwyno Gorchymyn diwygio cyn gynted â phosibl.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
Mawrth 2011
ATODIAD

Ymateb gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru i ymgynghoriad Llywodraeth Cynulliad Cymru ynghylch Deddf Cydraddoldeb 2010: Cyflawni Dyletswyddau Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus yng Nghymru

1.Fel Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ("yr Ombwdsmon") rwy'n ystyried cwynion a wnaed gan aelodau o'r cyhoedd sydd o'r farn eu bod wedi dioddef caledi neu anghy?awnder drwy gamweinyddu neu fethiant mewn gwasanaeth ar ran corff sydd o fewn fy awdurdodaeth. Hefyd, rwy'n ystyried cwynion bod aelodau o awdurdodau lleol yng Nghymru wedi torri'r Cod Ymddygiad.

2.Rwy'n croesawu'r cyfle i gael ymateb yn ffurfiol i ymgynghoriad Llywodraeth Cynulliad Cymru ynghylch fersiwn ddrafft o Reoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011. Yn benodol, hoffwn ail-bwysleisio fy mod o blaid ac yn gwbl ymroddedig i'r egwyddorion sy'n sail i Ddeddf Cydraddoldeb 2010 ac yn cefnogi'n gryf y ffaith y dylai'r ffordd yr wyf yn cyflawni fy swyddogaethau gydymffurfio â'r egwyddorion hynny.

3.Fodd bynnag, mae gennyf bryderon ynghylch y cynnig sydd ar frig tudalen 9 o'r ddogfen ymgynghori (sef y dylid ychwanegu swyddfa Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru at Ran 2 o Atodlen 19 i'r Ddeddf). Yn benodol, nid wyf o'r farn y dylai swyddogaethau gwaith achos yr Ombwdsmon fod yn ddarostyngedig i'r ddyletswydd gyffredinol nac i'r dyletswyddau penodol a ellir cael eu gosod gan Weinidogion Cymru. Mae hyn yn codi materion o natur gyfansoddiadol ac ymarferol, ac rwy'n eu nodi isod:

(a) Cyfansoddiadol – Yn y cyd-destun cyfansoddiadol, mae'n bwysig cofio bod angen i Ombwdsmyn fod yn gwbl annibynnol ar y Weithrediaeth. Yn anhepgor i hyn, mae'n rhaid i'r Ombwdsmon fod yn gwbl rhydd o unrhyw ymyrraeth gyda natur ei ddyletswyddau neu yn y ffordd y mae'r Ombwdsmon yn cyflawni ei ddyletswyddau, er mwyn i'r cyhoedd fod yn gwbl hyderus fod gwaith fy swyddfa yn gwbl ddiduedd a gwrthrychol.

(b)Gwaith achos a gorfodi – Mewn perthynas â gwaith achos, mae Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005 ("y Ddeddf") yn nodi mai'r Ombwdsmon ddylai benderfynu ar y weithdrefn ymchwilio sy'n briodol i'r achos (adran 13(3)). Mae'r Ddeddf hefyd yn nodi ystod o fecanweithiau lle mae'n rhaid i'r Ombwdsmon ddweud sut y mae wedi defnyddio ei bwerau statudol a sut mae wedi cyflawni ei gyfrifoldebau a'i ddyletswyddau. O ran herio'r ffordd y mae'n arfer disgresiwn ynghylch penderfynu cynnal ymchwiliad, y ffordd y caiff yr ymchwiliad ei gynnal neu benderfyniad yr ymchwiliad, yr unig ffordd sydd o herio'r weithdrefn yw drwy gais am adolygiad barnwrol.

Rwyf o'r farn ei bod yn amhriodol i Lywodraeth Cynulliad Cymru (corff sydd o fewn awdurdodaeth yr Ombwdsmon) allu cyfarwyddo'r Ombwdsmon (drwy reoliadau a wnaed o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010) ar ystod ei ddyletswyddau neu gyfarwyddo'r ffordd y dylai'r Ombwdsmon arfer ei swyddogaethau. Gallai'r ffaith fod gan Lywodraeth Cynulliad Cymru yr hawl i gyfarwyddo Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru i weithredu mewn ffordd benodol ymddangos i ddinasyddion Cymru fel bod annibynniaeth swyddfa'r Ombwdsmon wedi'i chyfaddawdu.

Cyn belled â bod gosod y dyletswyddau penodol ar Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn y cwestiwn, mae'r dyletswyddau hyn yn orfodol gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol ("y Comisiwn"). Mae pwerau gorfodi'r Comisiwn wedi'u nodi yn Neddf Cydraddoldeb 2006 ac maent yn cynnwys y pwer i orfodi corff i gynhyrchu gwybodaeth i'r Comisiwn. Mae'r gweithdrefnau mae'n rhaid i'r Comisiwn eu dilyn wrth gynnal ymchwiliadau gorfodi, ymchwiliadau ac asesiadau wedi'u nodi yn Atodlen 2 o Ddeddf 2006.

Mae adran 26 o'r Ddeddf yn atal yr Ombwdsmon rhag datgelu unrhyw wybodaeth a gafwyd unai wrth benderfynu a ddylid cynnal ymchwiliad, dros gyfnod yr ymchwiliad neu wrth ddatrys cwyn. Mae'r adran yn atal yr Ombwdsmon, unrhyw aelod o'i staff ac unrhyw gynghorwr iddo rhag cael eu galw i roi tystiolaeth ynghylch gwybodaeth o'r fath. Yn ogystal, mae adran 13(2) o'r Ddeddf yn nodi fod yn rhaid i ymchwiliadau gael eu cynnal yn breifat, yn ogystal ag unrhyw gamau i ddatrys cwynion y tu allan i ymchwiliadau. Mae darpariaethau deddfwriaethol tebyg yn berthnasol i ymchwiliadau o gwynion bod aelodau etholedig wedi torri'r Cod Ymddygiad.

Hefyd, ni fyddai gan y Comisiwn bwer i gwestiynu'r weithdrefn mae'r Ombwdsmon yn ei defnyddio wrth ystyried achosion, oherwydd (fel y'i nodir uchod) mae'r Ddeddf yn rhoi pwer i'r Ombwdsmon ddefnyddio'i ddisgresiwn i benderfynu pa weithdrefnau y dylid eu defnyddio. Fodd bynnag, mae'n bosibl y gallai'r Comisiwn herio defnydd yr Ombwdsmon o'i ddisgresiwn drwy adolygiad barnwrol (petai ganddo'r hawl i wneud hynny).

Nid yw Deddf Cydraddoldeb 2010, na'r rheoliadau a wnaed oddi tani, yn trechu'r cyfyngiadau statudol hyn. O gofio hyn, gofynnir i pa ddiben y bydd gwneud Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn ddarostyngedig i'r dyletswyddau penodol o gofio am y cyfyngiadau a fyddai ar bwerau gorfodi'r Comisiwn.

Yn gysylltiedig â hyn, dylid nodi bod Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wedi'i eithrio rhag gorfod datgelu gwybodaeth mewn ymateb i gais rhyddid gwybodaeth os yw'r cais hwnnw'n ymwneud â gwybodaeth sy'n cwympo o fewn cwmpas adran 26 o'r Ddeddf (gweler uchod) yn rhinwedd adran 44 o Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000.

(c) Natur lled-farnwrol rôl yr Ombwdsmon – Mae hyn hefyd yn arwyddocaol yn yr un modd ag y mae statws Ombwdsmyn yn y maes barnwrol. Mewn papur ymgynghori a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2008 [Papur ymgynghori 187] o'r enw "Administrative Redress: Public Bodies and the Citizen", cyfeiriodd Comisiwn y Gyfraith at Ombwdsmyn (ac yn benodol at Ombwdsmyn Gwasanaethau Cyhoeddus) fel un o bedair colofn cyfiawnder gweinyddol.

Cyhoeddodd Comisiwn y Gyfraith ei adroddiad ym mis Mai 2010 [Rhif Adroddiad 322], ac mae Rhan 5 yn canolbwyntio ar Ombwdsmyn. Mae paragraff 5.2 yn nodi:

"In our consultation paper we stated that we considered the public sector ombudsmen to be a vital "pillar" of administrative justice. In coming to this conclusion, we asserted that internal complaint mechanisms resolve the vast majority of individual cases and should almost always be the initial mechanism that an aggrieved citizen turns to. We acknowledge that tribunals have an important role – one that has been made more effective by the reforms contained in the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. There remains a distinct function for the courts, especially when considering the mechanisms available to the Administrative Court. However, alongside these mechanisms, we concluded that the public sector ombudsmen have developed into a vital part of the regime for public sector redress."

Ym mis Medi 2010, cyhoeddodd Comisiwn y Gyfraith bapur ymgynghori arall [Papur ymgynghori 192] a oedd yn canolbwyntio ar Ombwdsmyn Gwasanaethau Cyhoeddus ac yn y papur hwn caiff Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ei ddisgrifio fel yr ombwdsmon mwyaf modern, a chrybwyllir y Ddeddf fel enghraifft o arfer da.

Mae Swyddfa Cydraddoldebau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cydnabod pwysigrwydd rôl lled-farnwrol ombwdsmyn o ran Ombwdsmon y Senedd a'r Gwasanaeth Iechyd a'r Ombwdsmyn Llywodraeth Leol yn Lloegr gan na fydd yr un ohonynt yn ddarostyngedig i'r dyletswyddau penodol ac mae swyddogaethau gwaith achos y ddau i'w heithrio o'r ddyletswydd gyffredinol. Byddai mynd yn groes i'r hyn a gytunwyd ar gyfer cydweithwyr yn y sector cyhoeddus yn Lloegr, ac sydd â pherthynas waith agos ag Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, yn amhriodol ac yn anghyfiawnadwy. Byddai hyn yn anffodus o gofio'r parch sydd gan y Ddeddf sy'n llywodraethu gwaith Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru. Enghraifft arall o'r parch hwn yw'r ffaith y defnyddir Deddf Cymru fel model i'w ddilyn mewn papur ymgynghori a gyhoeddwyd ynghylch diwygio Swyddfa Ombwsmon Gogledd Iwerddon. Mae'r syniad bod yr Ombwdsmyn Gwasanaethau Cyhoeddus yn annibynnol ar y llywodraeth yn cael ei gydnabod fel rhywbeth sylfaenol yn rhyngwladol: byddai difetha'r syniad hwn yn gwneud i Gymru ymddangos fel bod ganddi wasanaeth Ombwdsmon eilradd.

Yn ychwanegol at hyn, gallai'r anghysondebau rhwng Cymru a Lloegr arwain at drafferthion ymarferol o ran yr hawliau sydd gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru o dan adran 25 o'r Ddeddf i drafod a chydweithio â chydweithwyr yn Lloegr, o gofio bod ymgynghori a chydweithio yn berthnasol i gynnal ymgynghoriadau a chyhoeddi adroddiadau ar y cyd.

4.I grynhoi, mae'r egwyddorion yn Neddf Cydraddoldeb 2010 yn ganolog i werthoedd Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac i bob agwedd ar waith y swyddfa. Rwy'n croesawu'r cynnig y dylai'r ddyletswydd gydraddoldeb gyffredinol fod yn berthnasol i rôl yr Ombwdsmon fel cyflogwr, i swyddogaethau caffael a swyddogaethau eraill nad ydynt yn ymwneud â gwaith achos. Fodd bynnag, am y rhesymau a amlinellwyd uchod, rwyf o'r farn y byddai'n amhriodol i'r ddyletswydd gyffredinol ymestyn i swyddogaethau gwaith achos yr Ombwdsmon ac i'r swyddfa fod yn ddarostyngedig i'r dyletswyddau penodol.

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Rhagfyr 2010