

Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 2

LC2(3)-07-10 : Papur 1 : 22 Ebrill 2010

Emyr Lewis - Ymateb i'r Mesur Arfaethedig Y Gymraeg (Cymru) 2010

Emyr Lewis, Cyfreithiwr ac aelod dros y Deyrnas Gyfunol ar Bwyllgor Arbenigwyr Cyngor Ewrob sy'n archwilio cydymffurfiaeth gwladwriaethau gyda'r Siarter Ewropeaidd dros leithoedd Rhanbarthol a Lleiafrifol

Diolch am y gwahoddiad a'r cyfle i ddarparu tystiolaeth am y mesur arfaethedig hwn. Dylwn bwysleisio mai fy marn bersonol fy hun sydd yn y nodyn hwn.

Hoffwn ddechrau drwy nodi mai dim ond un rhan yn y gwaith o geisio sicrhau parhad iaith leiafrifol yw deddfwriaeth. Mae llawer o bethau ymarferol eraill y gall llywodraethau eu gwneud, mewn meysydd fel yr economi ac addysg, er enghraifft. Ac yn y pen draw, wrth gwrs, yr hyn sy'n cyfri yw ewyllys a pharodrwydd unigolion, teuluoedd a chymunedau i ddefnyddio a throsglwyddo'r iaith.

Wedi dweud hynny, mae deddfwriaeth yn bwysig. Fel nifer o ieithoedd lleiafrifol ledled y byd, mae'r Gymraeg wedi dioddef yn sgil cyfundrefn gyfreithiol a gweinyddol y wladwriaeth lle siaredir hi. Ers canrifoedd, mae deddfau, penderfyniadau barnwrol, ynghyd â gweithdrefnau ac arferion swyddogol, wedi gwahardd neu gyfyngu ar y defnydd o'r Gymraeg.

Dim ond yn ystod ail hanner yr ugeinfed ganrif y dechreuodd pethau newid, yn sgil deddfau iaith 1967 a 1993, ac yna gyda dyfodiad y Cynulliad Cendlaethol.

Gwelaf y Mesur fel cyfle hanesyddol i osod carreg sylfaen gadarn ar gyfer dyfodol yr iaith Gymraeg yng Nghymru.

Dyma'r cyfle gorau ers canrifoedd i lunio fframwaith deddfwriaethol er mwyn diogelu a hyrwyddo'r iaith Gymraeg, a hynny gan ddeddfwriaeth lle mae pob plaid yn deall gwerth yr iaith, ac yn ymrwymedig i'w chefnogi. Mae'n amhosibl gwybod a fydd yr amgylchiadau gystal eto.

Mae'r Mesur arfaethedig yn un maith a chymhleth. Mae angen ei ddadansoddi'n fanwl er mwyn ei ddeall, a hefyd er mwyn cynnig sylwebaeth drwyadl arno. Gobeithio na fydd y Pwyllgor yn gweld o chwith nad wyf wedi mynd ati i gynnig sylwebaeth o'r fath. Rwyf yn hytrach wedi dewis canolbwyntio, mewn ffordd weddol bytiog, ar rai themâu sy'n ymddangos yn arwyddocaol i mi.

Statws yr iaith Gymraeg - swyddogol a chydredd

Mae Atodlen 5, mater 20(1) Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu mewn perthynas â

Promoting or facilitating the use of the Welsh language; and the treatment of the Welsh and English languages on the basis of equality.

Byddai hyn yn galluogi'r Cynulliad i wneud datganiad ffurfiol a diamwys mewn perthynas â statws y Gymraeg mewn Mesur. Er enghraifft, gallesid datgan bod yr ieithoedd Cymraeg a Saesneg yn ieithoedd swyddogol yng Nghymru, ac yn gydradd â'i gilydd. Byddai hynny'n cyd-fynd â'r nod yng Nghytundeb Cymru'n Un o gadarnhau statws swyddogol ar gyfer y Gymraeg a'r Saesneg.

Mae gan ddeddf effaith seicolegol a chymdeithasol, yn ogystal â chyfreithiol. Byddai cadarnhau mewn Mesur fod yr iaith Gymraeg yn iaith swyddogol yng Nghymru, ac yn gydradd â'r Saesneg, yn ffordd briodol ac effeithiol o roi terfyn ar effaith ddifaol y cyfreithiau a sefydlodd, dros ganrifoedd, y norm o gau'r iaith Gymraeg allan o fywyd cyhoeddus Cymru, ac allan o gynifer o beuoedd eraill; norm sy'n parhau yn rym seicolegol a chymdeithasol go iawn yn ein cymdeithas.

Byddai hynny hefyd yn cwblhau peth o fusnes anorffenedig Deddf yr Iaith Gymraeg 1993. Wrth i'r Ddeddf honno fynd ar ei thaith drwy'r ddau Dŷ yn San Steffan, roedd pob plaid wleidyddol yn Nghymru, ac eithrio llywodraeth y dydd, yn cefnogi cynnwys datganiad diamwys fod yr iaith Gymraeg yn iaith swyddogol. (Cefnogwyd hynny hefyd, gyda llaw, yn groes i safbwynt ei blaid, gan y cyn-Ysgrifennydd Gwladol, yr Argwlydd Crughywel, Nicholas Edwards.)

Yn y Mesur Arfaethedig, mae Cymal 1:

yn dweud bod y Mesur yn gwneud darpariaeth bellach ynglŷn â statws swyddogol y Gymraeg yng Nghymru

yn rhestru rhai deddfau eraill sydd hefyd yn gwneud darpariaeth ynglŷn â hynny

yn dweud nad yw'r Mesur yn effeithio ar statws y Saesneg yng Nghymru.

Felly ni ddatgenir yn ddiamwys fod yr iaith Gymraeg yn iaith swyddogol yng Nghymru. Na'r iaith Saesneg chwaith. Ni ddatgenir yn ddiamwys fod y ddwy iaith yn gyfartal. Mae hynny'n drueni.

Yn wir, gallesid dadlau bod y cymal hwn yn ddibwrpas, gan mai croniclo darpariaethau eraill yn unig y mae'n ei wneud.

Mae rhai'n dadlau y byddai defnyddio'r gair "swyddogol" heb ei ddiffinio'n fanwl yn creu amwysedd cyfreithiol annerbyniol. Dyma, rwy'n credu, oedd natur gwrthwynebiad Llywodraeth y Deyrnas Gyfunol adeg trafod Deddf 1993. Yn fy marn i, nid yw hynny'n ddigon o reswm dros beidio â chynnwys datganiad diamwys yn y Mesur o natur swyddogol y ddwy iaith.

Hefyd, mae cynsail mewn deddfwriaeth Brydeinig ar gyfer delio â sefyllfa ddwyieithog drwy ddatganiad o'r fath, sef y Canada Act 1982 sydd yn cynnig man cychwyn defnyddiol:

English and French are the official languages of Canada and have equality of status and equal rights and privileges as to their use in all institutions of the Parliament and government of Canada.

Mae darpariaeth arall yn yr un ddeddf, sy'n dweud yr un peth am yr ieithoedd hyn mewn perthynas â thalaith New Brunswick.

Hoffwn felly awgrymu'r Cymal 1 newydd hwn ar gyfer y Mesur arfaethedig:

Y Gymraeg a'r Saesneg yw ieithoedd swyddogol Cymru, ac mae eu statws yn gyfartal.

Credaf hefyd y byddai'n briodol cadarnhau bod unrhywbeth a wneir drwy gyfrwng y Gymraeg o fewn Cymru yr un mor ddilys yn gyfreithiol ag y byddai pe gwnaed hynny yn Saesneg

Y Comisiynydd Iaith - y swyddogaethau rheoleiddio a'r dinesydd

Croesawaf greu swydd y Comisiynydd Iaith. Mi fydd yn llais statudol, ar wahan i'r Llywodraeth, sy'n eiriol dros fuddiannau'r iaith Gymraeg, a chydau phwerau archwilio a gorfodi eang a chymharol rymus.

Mae gwendid cymharol pwerau rheoleiddio Bwrdd yr Iaith Gymraeg wedi bod yn destun beirniadaeth ers ei ffurfio. Cyfundrefn reoleiddio "feddal" a grëwyd gan Ddeddf 1993. Nid oes pwerau gan y Bwrdd i orfodi tystiolaeth nac i osod sancsiynau.

Ers pasio Deddf 1993, mae cyfundrefnau newydd wedi datblygu yng Nghymru er mwyn archwilio arferion a gweithredoedd cyrff cyhoeddus ac eraill, ac er mwyn sicrhau atebolrwydd a chydymffurfiaeth.

Mae'n deg dweud nawr, rwy'n credu, mai'r norm yn y cyd-destun hwn yw pwerau archwilio gorfodol, sy'n gosod dyletswydd ar dystion i gydweithredu gyda'r sawl sy'n archwilio, i roi tystiolaeth ac i ddatgelu dogfennau. Mae gan Gomisiynydd Plant a Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru bwerau felly.

Yn hynny o beth, moderneiddio'r gyfundrefn bresennol dan Ddeddf yr Iaith Gymraeg 1993 mae'r Mesur arfaethedig yn ei wneud, wrth roi pwerau rheoleiddio i'r Comisiynydd.

Yr hyn nad yw'n gyfangwbl foddhaol yn y gyfundrefn arfaethedig yw rôl, neu ddiffyg rôl, y dinesydd oddi mewn iddi. Gall y dinesydd gwyno am fethiant i gadw at hysbysiad cydymffurfio, a gall roi tystiolaeth, ond wedi hynny, dyna ddiwedd ar ymwneud ffurfiol y dinesydd yn y broses.

Nod arall o fewn rhaglen Cymru'n Un oedd sefydlu hawliau ieithyddol o safbwynt darparu gwasanaethau. Er bod dyletswyddau'n cael eu creu (drwy "safonau"), y Comisiynydd yw'r person sy'n gyfrifol am eu gorfodi. Mae'r gyfundrefn o ddiffinio, gosod a gorfodi safonau'n un gymhleth iawn, ar bapur. Nid yw, fodd bynnag, yn creu hawliau, ac eithrio (yn eironig ddigon) yr "Hawl i Herio" a roddir yn Rhan 4, Pennod 7 y mesur. Nid hawl y dinesydd yw hwnnw, ond hawl y corff nad yw'n dymuno cydymffurfio â safon iaith.

Hoffwn weld mwy o le yn y gyfundrefn hon i'r dinesydd sydd wedi dioddef cam. Er enghraifft, galleid ystyried rhoi rhyw fath o rwymedi i'r dinesydd, lle dioddefodd yn sgil methiant awdurdod cyhoeddus i gadw at safonau iaith o fewn rhai cyd-destunau penodol, er enghraifft gofal iechyd cynradd, gofal cymdeithasol neu fynediad i addysg Gymraeg. (Cymharer sefyllfa Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru lle bo camweinyddu wedi bod, a rhywun wedi dioddef yn ei sgil - er nad oes hawl i rwymedi fel y cyfryw, mae'r gyfundrefn yn golygu bod hynny'n digwydd mewn achosion priodol).

Mae'n werth nodi yn y cyd-destun hwn fod Bwrdd yr Iaith wedi llwyddo i raddau helaeth i ennill ymddiriedaeth, ac felly gydweithrediad, y sector cyhoeddus drwy gymryd agwedd gymharol gyfeillgar, os cadarn, i sefydlu ac arolygu cynlluniau iaith. Ni fyddai raid i'r agwedd honno newid yn sgil creu cyfundrefn gadarnach. Yn wir, buaswn i'n dadlau bod yr agwedd honno'n hanfodol er mwyn parhau â chynnydd; ond byddai cryfhau braich y rheoleiddiwr yn fodd o sicrhau bod y cyrff a reoleiddir yn cymryd cydymffurfio â'u dyletswyddau iaith o ddifri'.

Y Comisiynydd Iaith - y swyddogaethau hyrwyddo

Un o gryfderau Deddf 1993 oedd sicrhau bod Bwrdd yr Iaith yn gallu gweithredu led braich oddi wrth y Llywodraeth, nid yn unig fel corff rheoleiddio ond fel corff sy'n hyrwyddo a chynghori hefyd. Bu hyn yn gymorth i dynnu materion yn ymwneud â'r iaith allan o wleidyddiaeth plaid.

Mae cymal 3 y Mesur Arfaethedig yn rhoi grymoedd i'r Comisiynydd i hyrwyddo'r iaith, tebyg i rai presennol Bwrdd yr Iaith Gymraeg.

Nid yw'n eglur a fydd y Comisiynydd yn etifeddu union swyddogaethau'r Bwrdd ym maes hyrwyddo. Yn ôl cymal 134 (2) a (3), fe allasai'r rheini gael eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru. Gallasem felly wynebu sefyllfa lle bo'r cyfrifoldeb am y gwaith ardderchog a wneir ar hyn o bryd gan y Bwrdd ym meysydd cynllunio a strategaeth iaith (ac a gydnabyddir yn rhyngwladol), yn cael ei drosglwyddo i'r Llywodraeth. Y perygl wedyn yw y gallasai'r gwaith hwnnw gael ei neilltuo i'r ymylon, a'r arbenigedd gael ei golli, yn sgil y cyfaddawdu gwleidyddol dros flaenoriaethau ac adnoddau sy'n rhan o fywyd beunyddiol pob llywodraeth. Er mwyn osgoi'r perygl hwn, hoffwn weld cymal 134(3) yn cael ei ollwng o'r mesur.

Y Comisiynydd Iaith - atebol i bwy?

Prif Weinidog Cymru sy'n gyfrifol am benodi a diswyddo'r Comisiynydd (gw. Atodlen 1 y Mesur arfaethedig).

Mae hynny'n gydnaws â sefyllfaoedd Comisiynydd Plant a Phobol Ifanc Cymru, a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru.

Ond mae gwahaniaeth sylfaenol rhwng y Comisiynydd Iaith arfaethedig a'r Comisiynyddion eraill hyn, sef y bydd y Comisiynydd iaith yn gallu gosod sancsiynau ar Weinidogion Cymru (e.e. cosb suful dan gymal 76(3)(e)) neu ddwyn achos yn erbyn Gweinidogion Cymru fel rhan o'i swyddogaethau rheoleiddio. Nid oes pwerau cyffelyb gan y Comisiynyddion eraill.

Mae'n deg gofyn felly oni ddylid darparu mai penodiad y Cynulliad Cenedlaethol ei hun ddylai hwn fod? (Cymharer Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac hefyd yr Archwilydd Cyffredinol, a enwebir gan y Cynulliad ac a benodir gan y Frenhines).

Mae dadleuon tebyg yn berthnasol yn achos y Tribiwnlys a grëir gan y Mesur drafft hefyd. Os rhywbeth maent yn gryfach, yn wyneb ei swyddogaeth farnwrol. Mae'n deg gofyn a yw'n briodol mai'r Weithrediaeth (ym mherson Gweinidogion Cymru) fydd yn penodi ei aelodau.

Gallesid hefyd gryfhau annibyniaeth y Comisiynydd o'r y Llywodraeth drwy ystyried (1) penodi am un tymor hirach, yn hytrach na phum mlynedd gydag ail benodiad (2) cyllidebu gwaith y Comisiynydd o gronfa gyfun Cymru, a (3) diddymu hawl Gweinidogion Cymru i roi cyfarwyddiadau i'r Comisiynydd. Mae angen craffu'n fanwl hefyd ar y gyd-berthynas rhwng swyddogaethau gweinidogion Cymru a swyddogaethau'r Comisiynydd wrth baratoi, gosod a gorfodi safonau iaith.

Safonau iaith

Un o'r pethau mwyaf cymhleth am y Mesur arfaethedig yw'r gyfundrefn o ddiffinio, gosod a gorfodi safonau iaith.

'Rwy'n deall y teimlad fod cynlluniau iaith dan y gyfundrefn bresennol yn anaddas ar gyfer cyfundrefn reoleiddio sy'n fwy llym, a bod angen osgoi gormod o firocratiaeth. Wedi dweud hynny, ymddengys i mi y gall fod y gyfundrefn a awgrymir yn fwy biwrocraidd, ac yn sicr yn fwy cymhleth, na'r gyfundrefn bresennol.

Efallai y byddai'n haws gweld sut y byddai'r darpariaethau hyn yn debygol o weithio pe bai gennym enghreifftiau o'r hyn sydd gan y Llywodraeth mewn golwg fel safonau, ac o sut y byddent yn cael eu hymgorffori mewn hysbysiadau cydymffurfio, sef y dogfennau sy'n cyfateb agosaf i gynlluniau iaith dan y drefn newydd. Byddai'n ddefnyddiol iawn pe bai'r Llywodraeth yn rhannu ei gweledigaeth am hyn.

Serch hynny, hyd yn oed o dderbyn mwy o wybodaeth, credaf fod lle i edrych yn fanwl ar y cymalau perthnasol i weld a oes angen darpariaethau mor gymhleth.

Pe bai rhywun yn dewis cymryd gwrthbwynt, gallesid, er enghraifft, greu o fewn y Mesur ddyletswyddau statudol, rhywbeth tebyg i:

Rhaid i bob corff penodedig drin yr iaith Gymraeg a'r iaith Saesneg yn gyfartal

- (a) mewn arwyddion, deunydd a datganiadau cyhoeddus yng Nghymru
- (b) wrth gynnal trafodaeth neu ohebiaeth gyda'r cyhoedd yng Nghymru
- (c) wrth gynllunio a darparu gwasanaethau i'r cyhoedd yng Nghymru
- (ch) ayyb

heblaw i'r graddau y bo hynny'n afresymol neu'n anghymesur."

Teimlaf fod yr ateb rywle rhwng y pegwn hwn, a'r gyfundrefn sydd yn y Mesur arfaethedig.

Problemau Trosiannol

Mae nifer fawr o haenau a chymalau i'r gwahanol brosesau sy'n arwain o bennu safonau iaith yn y lle cyntaf, hyd at eu gorfodi mewn achosion unigol yn y pen draw. Fy mhryder yw y bydd y prosesau hyn yn sugno egni ac adnoddau'r Comisiynydd, yn arbennig felly yn y blynyddoedd cynnar, wrth i safonau gael eu creu gan Weinidogion Cymru, ac wrth i hysbysiadau cydymffurfio gael eu sefydlu.

Ar yr un pryd, bydd Cynlluniau iaith yn dal i gael eu gweithredu gan y cyrff priodol, a'u harolygu gan y Comisiynydd.

Gwelaf beryglon yn hyn.

Yn y lle cyntaf, o safbwynt y dinesydd, mae perygl o ferddwr, lle na fydd dim o werth yn digwydd ym maes sicrhau gwasanaethau Gymraeg, gan na fydd cyrff yn cymryd eu Cynlluniau iaith o ddifrif a chan na fydd digon o adnoddau gan y Comisiynydd i weithio ar ddwy ffrynt.

O safbwynt y cyrff a reoleiddir, bydd yr angen i ymdopi â dwy ffrwd o reoleiddio. Unwaith eto, gall hyn roi straen ar adnoddau.

Ar yr un pryd, bydd disgwyl i'r Comisiynydd barhau â'r gwaith o hyrwyddo a hwyluso defnydd o'r iaith Gymraeg.

Tybed felly a oes modd llithro'n fwy esmwyth o Fwrdd yr Iaith Gymraeg at Gomisiynydd? Oni allesid, er enghraifft, gadw'r Bwrdd fel corff statudol ond newid ei enw a'i gyfansoddiad i fod yn Gomisiwn yr Iaith Gymraeg, gyda Phrif Gomisiynydd a dirprwyon? Gallasai fod yn haws wedyn rheoli'r broses o symud o un gyfundrefn at y llall. Oni fyddai'n werth edrych ar hynny beth bynnag, hyd yn oed os taw dim ond i weld a fyddai'n arbed tipyn ar gostau aildrefnu?

Y Rhyddid i siarad Cymraeg

Y mae Rhan 6 y Mesur Arfaethedig yn ymwneud â'r rhyddid i siarad Cymraeg Mae'n deillio o fater 20.2 Deddf Llywodraeth Cymru 2006:

Provision about or in connection with the freedom of persons wishing to use the Welsh language to do so with one another (including any limitations upon it).

Mae'n galluogi'r Comisiynydd i ymchwilio mewn i achosion ac i wneud adroddiad lle bu ymyrraeth â rhyddid person "i ymgymryd â chyfathrebiad Cymraeg ag unigolyn arall," lle mae'r ddau unigolyn yn dymuno defnyddio'r Gymraeg. Hynny yw, mae'n ymwneud ag ymyrryd â sgwrsio neu ohebu rhwng unigolion sy'n cydsynio i wneud hynny, sef y rhyddid mynegiant mwyaf sylfaenol. Gallaf weld y gallasai fod gwerth i'r Rhan hon mewn rhai cyd-destunau penodol, lle na fyddai'n bosibl ymchwilio fel arall. Rwy'n bryderus, fodd bynnag, y gallasai hefyd olygu ymyrraeth ffurfiol mewn sefyllfaoedd lle na fyddai hynny'n briodol. Ofnaf fod y darpariaethau hyn yn awgrymu rheoleiddio'r sefyllfaoedd lle gall pobl siarad Cymraeg â'i gilydd. Am y rheswm hwnnw, byddai'n well gen i weld y rhan hon yn cael ei gollwng o'r Mesur.