Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

CA93)-18-10 : 1 Gorgfennaf 2010

Papur 3 : Nodyn Cyngor Cyfreithio

Mesur Arfaethedig ynghylch Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru)

Paratowyd y ddogfen hon gan gyfreithwyr Cynulliad Cenedlaethol Cymru er mwyn rhoi gwybodaeth a chyngor i Aelodau Cynulliad a'u cynorthwywyr ynghylch materion dan ystyriaeth gan y Cynulliad a'i bwyllgorau ac nid at unrhyw ddiben arall. Gwnaed pob ymdrech i sicrhau bod yr wybodaeth a'r cyngor a gynhwysir ynddi yn gywir, ond ni dderbynnir cyfrifoldeb am unrhyw ddibyniaeth a roddir arnynt gan drydydd partïon.

Cefndir

Cyflwynwyd y Mesur arfaethedig hwn gan Huw Lewis AC, y Dirprwy Weinidog dros Blant, ar 14 Mehefin 2010, ac fe'i cyfeiriwyd at Bwyllgor Deddfwriaeth Rhif 5 a oedd i gyflwyno'i adroddiad erbyn 22 Hydref 2010.

Diben y nodyn cyngor cyfreithiol hwn yw gosod y cyd-destun deddfwriaethol i gynorthwyo'r Pwyllgor wrth iddo ystyried y Mesur arfaethedig, ac i nodi unrhyw faterion (ar dudalen 6) ynglyn â phwerau dirprwyedig i'r Pwyllgor i'w hystyried.

Diben y Mesur arfaethedig

3.Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio diben y Mesur arfaethedig fel a ganlyn:-

"Mae'r Mesur arfaethedig yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru a'r Prif Weinidog i roi sylw dyledus i'r hawliau a'r rhwymedigaethau yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (y Confensiwn) a'i Brotocolau Dewisol, wrth wneud penderfyniadau strategol am sut i arfer swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt. At ddibenion y Confensiwn, ystyr "plant" yw'r rheini sy'n iau na 18 oed.

Mae'r Mesur arfaethedig hefyd yn gwneud darpariaeth gysylltiedig ynghylch:-

paratoi cynllun plant;

adroddiadau ynglyn â chydymffurfio â'r ddyletswydd i roi sylw dyledus i'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol;

hybu gwybodaeth a dealltwriaeth ynghylch y Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol;

diwygio deddfwriaeth i roi effaith bellach neu effaith well i'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol; ac

ymgynghori ar gymhwysiad posibl y Mesur arfaethedig i bobl sydd wedi troi'n 18 oed, ond heb droi'n 25 oed."

Cymhwysedd Deddfwriaethol

4. Mae'r pwerau i wneud y Mesur arfaethedig wedi'u cynnwys ym mater 15.6 o Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 –

Mater 15.6

Cydweithredu a threfniadau i ddiogelu a hyrwyddo llesiant plant neu bersonau ifanc.

Mae'r mater hwn yn gymwys i gydweithredu gan, a threfniadau sy'n cael eu gwneud gan y canlynol -

(a) awdurdodau cyhoeddus y mae eu prif swyddogaethau'n ymwneud ag unrhyw un neu fwy o'r meysydd yn y Rhan hon;

(b) awdurdodau heddlu a phrif swyddogion yr heddlu ar gyfer ardaloedd yr heddlu yng Nghymru;

(c) Awdurdod Heddlu Trafnidiaeth Prydain;

(d) byrddau prawf lleol ar gyfer ardaloedd yng Nghymru;

(e) yr Ysgrifennydd Gwladol, mewn perthynas â swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan adrannau 2 a 3 o Ddeddf Rheoli Tramgwyddwyr 2007, neu unrhyw ddarparydd gwasanaethau prawf o dan drefniadau a wnaed o dan adran 3(2) o'r Ddeddf honno;

(f) timau troseddau ieuenctid ar gyfer ardaloedd yng Nghymru;

(g) llywodraethwyr carchardai, sefydliadau tramgwyddwyr ifanc neu ganolfannau hyfforddi diogel yng Nghymru (neu, yn achos carchardai, sefydliadau tramgwyddwyr ifanc neu ganolfannau hyfforddi diogel sydd wedi'u contractio allan neu rannau o sefydliadau o'r fath, a'r rhannau hynny wedi'u contractio allan, eu cyfarwyddwyr);

(h) personau ac eithrio awdurdodau cyhoeddus sy'n ymgymryd â gweithgareddau sy'n gysylltiedig â llesiant plant neu bersonau ifanc.

Cefndir Deddfwriaethol

5. Mae’r Mesur arfaethedig yn ymwneud â Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, a hwn yw’r Mesur deddfwriaethol cyntaf yn y Deyrnas Unedig i gael ei weithredu ar lefel ddatganoledig yn hytrach na thrwy’r Deyrnas Unedig gyfan.

6. Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn:-

Dilyswyd y Confensiwn gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ym 1991;

Daeth y Confensiwn i rym yn y Deyrnas Unedig ym mis Ionawr 1992;

Mae’r Confensiwn yn gonfensiwn anghorfforedig ac nid yw’n rhan o’n cyfraith ddomestig oni bai, a hyd nes, ei fod wedi’i gynnwys yn uniongyrchol yn ein cyfraith;

Cytunodd y Deyrnas Unedig ym mis Rhagfyr 1991 i ymrwymo i’r Confensiwn fel rhan o gyfraith ryngwladol, yn ogystal â Phrotocolau Dewisol;

Yn 2002, pennodd Llywodraeth Cymru saith nod craidd ar gyfer ei holl waith yn ymwneud â phlant a phobl ifanc hyd at 25 oed;

Ar 14 Ionawr 2004, mabwysiadwyd y Confensiwn yn ffurfiol gan Aelodau’r Cynulliad fel sail i lunio polisïau am blant;

Ym mis Gorffennaf 2009, nododd Llywodraeth Cymru ei bwriad i ystyried Mesur i gynnwys egwyddorion Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn nghyfraith Cymru.

Safbwynt y Deyrnas Unedig

7. Mae Llywodraeth San Steffan yn gyfrifol am gydgysylltu Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn ac mae’n gweithio gyda’r gweinyddiaethau datganoledig i sicrhau y caiff y Confensiwn ei weithredu ledled y Deyrnas Unedig. Mae Llywodraeth San Steffan, yn ogystal â Llywodraeth Cymru a’r gweinyddiaethau datganoledig eraill, yn adrodd yn rheolaidd i Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn am y cynnydd a wnaed.

Yn y Deyrnas Unedig, mae cyfraith ddomestig yn cynnwys cyfreithiau statudol a chyfreithiau arferol neu gyfreithiau cyffredin. Fel arfer, nid yw cyfraith y Deyrnas Unedig yn cynnwys cytuniadau rhyngwladol, fel Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, yn uniongyrchol mewn cyfraith ddomestig. Nid yw cytuniadau o’r fath, gan gynnwys y Confensiwn, yn rhan o gyfraith ddomestig oni bai y cânt eu cynnwys gan Ddeddf Seneddol. Un enghraifft o hyn yw Deddf Hawliau Dynol 1998 sy’n cynnwys y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol yng nghyfraith Cymru a Lloegr.

Yn gyffredinol, mae Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wedi cael ei weithredu yn y Deyrnas Unedig mewn deddfwriaethau a pholisïau gwahanol gan Lywodraeth San Steffan yn Lloegr, a chan Weinidogion Cymru a Llywodraeth Cymru yng Nghymru.

Y Llysoedd a Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn

8. Gall y Llysoedd gyfeirio at gytuniadau, fel y Confensiwn, i ddatrys materion ac amwyseddau. Mae cyfraith achosion sy’n berthnasol i hyn yn cynnwys dyfarniad yr Arglwydd Browne Wilkinson yn Achos Ty’r Arglwyddi, Ysgrifennydd Gwladol yr Adran Gartref ex parte Venables a Thompson, R v. (1997), dyfarniad y Farwnes Hale o Richmond yn achos Regina v. Ysgrifennydd Gwladol yr Adran dros Addysg a Chyflogaeth ac eraill (Ymatebwyr) ex parte Williamson (Apelydd) ac eraill (2005), a dyfarniad yr Arglwydd Bingham o Cornhill yn achos Regina v. Cwnstabliaeth Durham ac eraill (Apelwyr) ex parte R (FC) (2005).

Cymru

9. Ar hyn o bryd, nid oes cyfraith yng Nghymru sy’n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru a / neu Prif Weinidog Cymru ystyried Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wrth wneud penderfyniadau sy’n effeithio ar blant a phobl ifanc.

10. Os / pan gaiff y Mesur arfaethedig ei gymeradwyo:-

(i) Cymru fyddai y wlad gyntaf yn y Deyrnas Unedig i gynnwys Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn mewn cyfraith; a

(ii) bydd hawliau a dyletswyddau Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, sydd wedi’u hadlewyrchu yn y Mesur arfaethedig, yn dod yn rhan bwysig o’r hyn y bydd angen i Weinidogion Cymru a Phrif Weinidog Cymru feddwl amdanynt wrth wneud penderfyniadau strategol am sut i arfer swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt.

Darpariaethau perthnasol

11.Mae darpariaethau gweithredol y Mesur arfaethedig wedi’u hamlinellu isod, ac mae darpariaethau sy’n cynnwys pwerau deddfu dirprwyedig i’w gweld mewn llythrennau trwm gyda dadansoddiad cryno o’r materion i’w trafod gan y Pwyllgor. Ymdrinnir yn fanwl â’r pwerau i wneud deddfwriaethau dirprwyedig ym mharagraffau 5.1 i 5.16 y Memorandwm Esboniadol (tudalennau 26 i 31).

Adran 1

Ceir darpariaeth yn adran 1 o’r Mesur arfaethedig sy’n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru a Phrif Weinidog Cymru i roi sylw

dyledus i hawliau a rhwymedigaethau Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wrth wneud penderfyniadau strategol o ran sut i arfer swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt. Cyfeirir at y ddyletswydd hon fel "y brif ddyletswydd" yn y Nodiadau Esboniadol.

Adran 2

Mae adran 2 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru wneud cynllun plant, gwneud darpariaeth am faterion eraill a allai gael eu cynnwys mewn cynllun plant, a darpariaeth am ddiwygio neu ail-wneud y cynllun.

Rhaid i Gynllun y Plant:-

(i) osod y meini prawf a gaiff ei ddefnyddio i benderfynu pa benderfyniadau sy'n rhai strategol, a

(ii) nodi'r trefniadau y bydd angen i Weinidogion Cymru eu gwneud i sicrhau cydymffurfiaeth â'r ddyletswydd o dan adran 1, sef rhoi sylw dyledus i'r Confensiwn.

Adran 3

Mae adran 3 yn cynnwys darpariaethau ynglyn â pharatoi a chyhoeddi cynllun plant, ac mae'r adran yn nodi pa ddogfennau y mae angen i Weinidogion Cymru gyfeirio atynt wrth baratoi, ail-wneud neu adolygu'r cynllun. Mae'r adran hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru roi sylw i unrhyw ddogfennau eraill sydd, yn eu barn hwy, yn berthnasol wrth lunio, ail-wneud neu adolygu'r cynllun plant. Rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori â phobl benodol, gan gynnwys plant a phobl ifanc, Comisiynydd Plant Cymru ac unrhyw bobl neu gyrff eraill sydd, yn eu barn hwy, yn berthnasol wrth lunio, ail-wneud neu adolygu'r cynllun plant. Rhaid i Weinidogion Cymru osod drafft o'r cynllun plant cyntaf gerbron y Cynulliad ar, neu cyn, 31 Mawrth 2012.

Adran 4

Mae adran 4 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi adroddiadau ynghylch sut y maent wedi cydymffurfio â'u prif ddyletswydd. Rhaid i Weinidogion Cymru osod eu hadroddiad cyntaf gerbron y Cynulliad ar, neu cyn, 31 Ionawr 2013. Wedi hynny, mae'n rhaid iddynt gyhoeddi adroddiad bob pum mlynedd.

Adran 5

Mae adran 5 yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i hyrwyddo gwybodaeth a dealltwriaeth am y Confensiwn ac i gymryd unrhyw gamau priodol i sicrhau hyn.

Adran 6

Mae adran 6 yn nodi pa bwerau sydd gan Weinidogion Cymru i ddiwygio deddfiadau ac offerynnau uchelfreiniol drwy orchymyn. Mae'r pwer i ddiwygio yn arferadwy "at ddibenion rhoi effaith bellach neu effaith well i'r hawliau a'r rhwymedigaethau a nodir yn Rhan I o'r Confensiwn a'r Protocolau", yn dilyn cyhoeddi adroddiad o dan adran 4 i'r perwyl hwnnw. Mae'n rhaid i'r diwygiadau fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ac mae'n rhaid ymgynghori cyn gwneud y gorchymyn. Byddai gorchymyn o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Adran 7

Mae adran 7 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried a allai gofynion Rhan I o'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol fod yn berthnasol i bobl ifanc rhwng 18 a 25 oed, ac yn ei gwneud yn ofynnol i'r cynllun plant (y tro cyntaf y caiff ei baratoi) i gynnwys datganiad am gynigion y Gweinidogion i ymgynghori ar y pwnc. Yna, mae'r Mesur arfaethedig yn caniatáu i unrhyw ddarpariaeth yn y Mesur gael ei gymhwyso i bobl ifanc hyd at 25 oed drwy orchymyn. Rhaid cyhoeddi gorchymyn o'r fath ar ffurf ddrafft ac ymgynghori arno. Byddai gorchymyn o'r fath hefyd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Adran 8

Mae adran 8 yn egluro beth a olygir gan "Confensiwn" a "Protocolau" yn y Mesur, sydd wedi'u hamlinellu yn yr Atodlen i'r Mesur. O hynny, ceir y pwer (os yw'r Deyrnas Unedig wedi cytuno i'w newid) a dyletswydd (os yw'r Deyrnas Unedig wedi dilysu'r newidiadau) i ddiwygio'r Mesur drwy orchymyn "sydd yn briodol, yn eu barn hwy, i adlewyrchu" y newidiadau hynny. Nid yw'r pwer yn gyfyngedig i'r testun yn yr Atodlen**,** ond gellir ei ddefnyddio i ddiwygio'r Mesur yn gyffredinol. Er y byddai'r gorchymyn yn cael ei osod gerbron y Cynulliad, ni fyddai'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn, felly ni fyddai gan y Cynulliad unrhyw reolaeth dros ddiwygiadau a wnaed i'r Mesur.

Mae adran 1(4) o Ddeddf Hawliau Dynol 1998 yn cynnwys darpariaeth debyg ynglyn â phrotocolau i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, ond byddai gorchymyn o dan y pwer hwnnw'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol seneddol o dan adran 20 o Ddeddf Hawliau Dynol 1998. Nid yw'n glir pam na feddyliwyd y byddai'n briodol dewis dull craffu tebyg yn y Cynulliad yn yr achos hwn, yn unol â'r hyn sy'n arferol pan gaiff pwerau eu creu i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy orchymyn.

Adran 9

Mae adran 9 yn nodi diffiniad o'r termau a ddefnyddir yn y Mesur arfaethedig.

Adran 10

Mae adran 10 yn cynnwys darpariaethau ynghylch gwneud gorchmynion. Mae'n nodi y byddai gorchmynion o dan adrannau 6 a 7 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, ond dim ond cael eu gosod fyddai gorchmynion o dan adran 8.

Adran 11

Mae adran 11 yn cynnwys pwer i ddwyn adran 1 o'r Mesur arfaethedig i rym drwy i Weinidogion Cymru wneud gorchymyn, a daw gweddill yr adrannau i rym pan fydd deufis wedi mynd heibio ar ôl i'r Mesur arfaethedig gael cymeradwyaeth frenhinol.

Adran 12

Mae adran 12 yn nodi enw byr y Mesur arfaethedig.

Materion o ddiddordeb

12. Gall y materion a ganlyn fod o ddiddordeb i'r Pwyllgor:–

(a) Rhannau o'r Confensiwn

Oherwydd darpariaeth adran 1 o'r Mesur arfaethedig a'i Atodlen, dim ond Rhan 1 o'r Confensiwn sy'n gymwys i'r Mesur arfaethedig. Nid yw Rhan II a Rhan III o'r Confensiwn wedi'u cynnwys gan eu bod yn ymwneud â threfniadau gweinyddol. Nid yw'n glir pam y penderfynwyd gosod Rhan 1 yn yr Atodlen yn hytrach na'i gynnwys fel cyfeirnod.

(b) Protocol Dewisol

Mae'r pwyntiau a ganlyn wedi'u cynnwys yn yr Atodlen i'r Mesur arfaethedig -

(i)Erthyglau 1 i 7 o Brotocol Dewisol y Confensiwn ar gynnwys plant mewn gwrthdaro arfog, ac eithrio erthygl 6(2), a

(ii)Erthyglau 1 i 10 o Brotocol Dewisol y Confensiwn ar werthu plant, puteindra plant a phornograffi plant, sy'n gymwys i'r Mesur arfaethedig.

Nid yw'n glir pam y penderfynwyd cynnwys y rhain gan nad oes gan Weinidogion Cymru unrhyw bwerau ynghylch gwrthdaro arfog a dim ond pwerau cyfyngedig iawn a fyddai'n berthnasol i'r ail Brotocol.

(c) Pobl ifanc

Mae'r Confensiwn yn berthnasol i blant hyd at 18 oed, ond mae'r Mesur arfaethedig yn rhoi'r cyfle i ymestyn y ddarpariaeth honno i gynnwys pobl ifanc hyd at 25 oed. Nid yw'n glir sut y gallai hyn weithio o gofio bod pobl ifanc sydd dros 18 oed yn oedolion, a bod cyfrifoldebau'r rhieni wedi dod i ben.

(d) Cynnwys / Integreiddio'r Confensiwn yng nghyfraith Cymru

Dylid ystyried y ffactorau a ganlyn wrth gynnwys Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yng nghyfraith Cymru:-

gall elfennau o'r Confensiwn arwain at gymysgedd o faterion datganoledig a materion sydd heb eu datganoli;

nid oes gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd cyffredinol ynghylch materion plant (gweler yr eithriadau sydd wedi'u rhestru ym maes 15 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sydd y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad);

os, fel yn yr Atodlen i'r Mesur arfaethedig, y caiff elfennau o'r Confensiwn eu hailadrodd air am air, mae hyn yn golygu y byddai angen diwygio'r Mesur arfaethedig pe byddai'r Confensiwn yn cael ei ddiwygio yn y dyfodol. Gallai hyn arwain hefyd at amrywiaeth ac anghysondebau rhwng y Confensiwn ar ôl iddo gael ei ddiwygio a chynnwys y Mesur arfaethedig nes i'r diwygiadau gael eu gwneud;

mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn wladwriaeth sydd wedi llofnodi'r Confensiwn, a gall hynny achosi anawsterau cyfansoddiadol pe byddai rhan cyfansoddol o'r Deyrnas Unedig yn ceisio cynnwys rhan o'r Confensiwn yn ei gyfraith – dyna pam nad yw'r Mesur arfaethedig drafft yn mynd mor bell a hynny; ac

nid yw'n ymddangos fod unrhyw reswm dros beidio â chynnwys cyfeiriad uniongyrchol at y Confensiwn mewn Mesur arfaethedig penodol.

Casgliad

14.Mae'r Mesur arfaethedig hwn yn hunangynhaliol gan fod yr holl ddarpariaethau perthnasol wedi'u cynnwys yn y Mesur arfaethedig. Dylai hyn wneud y broses o graffu ar y Mesur yn symlach.

Gwasanaethau Cyfreithiol / Legal Services
Cynulliad Cenedlaethol Cymru / National Assembly for Wales
Mehefin 2010