Cyflwynwyd yr ymateb i'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ynghylch y Cydsyniad Deddfwriaethol: Y Bil Cenedligrwydd a Ffiniau

This response was submitted to the Health and Social Care Committee regarding the Legislative Consent: The Nationality and Borders Bill

LCM NBB 07

Ymateb gan: | Response from: Comisiynydd Plant Cymru | Children's Commissioner for Wales

---

Comisiynydd Plant Cymru
Children's Commissioner for Wales

Ymateb i Ymgynghoriad / Consultation Response

Date / Dyddiad: 28 Ionawr 2022

Subject / Pwnc: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol: Bil Cenedligrwydd a Ffiniau

Gwybodaeth gefndir am Gomisiynydd Plant Cymru

Prif nod Comisiynydd Plant Cymru yw diogelu a hybu hawliau a lles plant. Wrth ymarfer ei swyddogaethau, mae'n rhaid i'r Comisiynydd roi sylw i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (CCUHP). Mae cylch gorchwyl y Comisiynydd yn cwmpasu pob rhan o bwerau datganoledig Senedd Cymru sy'n effeithio ar hawliau a lles plant.

Mae CCUHP yn gytuniad hawliau dynol rhyngwladol sy'n berthnasol i bob plentyn a pherson ifanc hyd at 18 oed. Mae Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu CCUHP yn sylfaen ar gyfer llunio pob polisi i blant a phobl ifanc ac mae Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru, wrth ymarfer eu swyddogaethau, i roi 'sylw dyledus' i CCUHP.

Nid yw'r ymateb hwn yn gyfrinachol.

Barn gyffredinol

Mae'r cynigion a amlinellir yn Rhan 4 o'r Bil Cenedligrwydd a Ffiniau yn codi pryderon sylweddol. Mae fy amheuon yn troi o gwmpas amcan y cynigion, sef cyflwyno "dulliau gwyddonol" o asesu oedran, ochr yn ochr â phryderon mwy cyffredinol y gallai gynyddu'r defnydd o asesiadau oed, hyd yn oed pan nad oes rheswm i fod ag amheuon ynghylch oedran (Cymal 48). Credaf fod hyn yn achosi risg i hawliau plant o dan Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (CCUHP), ac y gallai achosi trallod a niwed.

Hyd y gwn i, nid oes modelau asesu meddygol a brofwyd yn ddigonol i alluogi asesiad oedran cywir a chyflym, fel yr awgrymir yn y Bil hwn. Er bod y Bil yn nodi yng Nghymal 51 y gall y dulliau gynnwys "archwilio neu fesur rhannau o gorff person, gan gynnwys trwy ddefnyddio technoleg ddelwedd; neu ddadansoddi poer, cell neu samplau eraill a gymerwyd gan berson (gan gynnwys dadansoddi'r DNA yn y samplau)", mae angen eglurder pellach gan nad yw'r gweithdrefnau'n cael eu diffinio'n benodol, a gallant newid yn ôl disgresiwn yr Ysgrifennydd Gwladol (Cymal 52). Mae hyn yn tanseilio'r canllawiau sydd eisoes ar waith yng Nghymru, a ddatblygwyd mewn modd amlasiantaeth gyda gweithwyr proffesiynol yn y maes. Byddwn i'n pryderu'n fawr ynghylch cyflwyno archwiliadau corfforol neu feddygol mewnwthiol neu ymwthiol i blant a phobl ifanc, yn enwedig gan nad oes consensws clir na methodoleg ddibynadwy ar gyfer hyn.

Ar ben hynny, mae'r cynigion i ddiwygio'r broses o asesu oedran i'w gwneud yn fwy 'cadarn' hefyd yn destun pryder. Mae'n aneglur beth fyddai awdurdod a rôl y Bwrdd Asesu Oedran Cenedlaethol arfaethedig yn y cyswllt hwn, pa gefndir neu arbenigedd fyddai gan yr aelodau, a pha ddylanwad fyddai ganddynt ar y polisïau a'r prosesau fyddai'n deillio o ganlyniad.

Dulliau ac asesiadau 'gwyddonol'

Defnyddir sawl dull gwahanol yn gyffredinol i bennu oed ar draws Ewrop, ond o'r hyn rwy'n deall, nid oes arfer cyffredin o ran y weithdrefn, ac mae'r diffyg protocol safonedig wedi cael ei feirniadu. Mae Coleg Brenhinol Pediatreg ac Iechyd Plant wedi gwrthod defnydd o belydr-x, cofnodion deintyddol ac asesiad cenhedlol fel rhai nad ydynt yn gywir wrth asesu oed. Ar ben hynny, byddai rhoi asesiadau "gwyddonol" ar waith yn mynd yn groes i ganllawiau cyfredol Llywodraeth Cymru sy'n datgan bod "yr wyddoniaeth

sy'n sylfaen ar gyfer pennu oedran yn amhendant, yn aneglur, ac y bernir beth bynnag fod gorfodi pobl ifanc i wynebu archwiliadau meddygol mewnwthiol yn foesol annerbyniol".

Wrth ddadansoddi, amlygir yr elfennau nad ydynt yn gywir yn y gweithdrefnau asesu a ddefnyddir ar draws Ewrop, a chafwyd bod y rhain yn arbennig o amhendant o amgylch 18, yr oed hollbwysig, ac yn methu â gwahaniaethu yn ôl cefndir ethnig oherwydd eu bod wedi'u seilio ar dystiolaeth a gasglwyd o boblogaethau gwyn Ewropeaidd/Americanaidd. Enghraifft nodedig oedd achos yn Sweden yn 2019, lle cafodd cilddannedd ôl a chymalau'r pengliniau eu dadansoddi, gan arwain at gasgliadau oedd yn gwrthdaro ynghylch oedran tebygol y person ifanc. Yn y pen draw, wedi apêl, yn dilyn archwiliad pellach a chynhyrchu rhai dogfennau personol ac ail farn feddygol, penderfynwyd bod y person ifanc o dan oed. Amlygodd yr achos hwn natur ddadleuol a chymysg yr amrywiol ddulliau meddygol, a'r defnydd diangen o ymbelydredd pan oedd modd i amrywiaeth o dystiolaeth gymdeithasol, fel yn yr achos hwn, gadarnhau oedran yn fwy dibynadwy.

Lle defnyddir asesiad deintyddol, ceir bod amrywiad o bedair blynedd wrth ystyried ethnigrwydd, sy'n dangos diffyg manwl gywirdeb ac angen am ddeall gwahaniaethu yn y broses hon. Yn Sylw Cyffredinol 24, mae Pwyllgor y CU ar Hawliau'r Plentyn yn dweud, mewn sefyllfaoedd lle ceir amheuon ynghylch oedran plentyn: "Dylai Gwladwriaethau ymatal rhag defnyddio dulliau meddygol yn unig ar sail, ymhlith pethau eraill, dadansoddiad o'r esgyrn a'r dannedd, sy'n aml yn amhendant oherwydd bod cymaint o gyfle i wallau, ac sydd hefyd yn gallu achosi trawma. Dylid cymhwyso'r dull asesu lleiaf mewnwthiol. Os na fydd tystiolaeth bendant, rhaid rhoi mantais yr amheuaeth i'r plentyn neu'r person ifanc."

Y prif achos yn y Deyrnas Unedig yw achos 'Merton', sy'n gofyn bod llu o ffactorau'n cael eu cymryd i ystyriaeth, a bod pobl ifanc yn cael mantais yr amheuaeth ac yn cael eu trin fel plant mewn angen hyd nes y penderfynir fel arall. Nid yw'r dull hwn yn argymell asesiadau meddygol, ac mae canllawiau cyfredol y Swyddfa Gartref ar asesiadau oed (2020) yn dweud "Rhaid ystyried pob ffynhonnell hygyrch o wybodaeth a thystiolaeth sy'n berthnasol, gan nad yw unrhyw dechneg asesu sengl, na chyfuniad o dechnegau, yn debygol o bennu oedran yr unigolyn yn fanwl gywir." Mae'n destun pryder, felly, gweld y cynigion yn y bil hwn yn cael eu hawgrymu, gan eu bod yn symudiad sylweddol oddi wrth eu canllawiau presennol eu hunain, heb unrhyw dystiolaeth o blaid y newid cyfeiriad ymddangosiadol hwn. Byddwn i'n rhagweld y caiff y cynigion hyn eu herio'n llafar ac yn bendant, gan gynnwys her gyfreithiol trwy'r

llysoedd, os cyflwynir dulliau asesu o'r fath. Ar ben hynny, mae canllawiau presennol y Swyddfa Gartref yn nodi'r angen am drin rhywun fel plentyn oni bai eu bod yn ymddangos yn amlwg iawn dros 25; byddai'r cynigion hyn yn newid hynny i ymddangos "yn sylweddol dros 18". Byddai hyn yn newid pwysig o ran arfer, gan fod y llysoedd, mor ddiweddar â'r mis hwn (MA & Anor, R v Coventry City Council & Anor), wedi cadarnhau mai canllawiau Merton yw'r dull gweithredu priodol, ac y dylai unrhyw un nad yw'n *amlwg yn 25+* gael asesiad llawn sy'n cydymffurfio â Merton, rhag iddynt gael eu cadw yn anghyfreithlon.

O ran yr effaith ar awdurdodau lleol a'r GIG wrth gynnal asesiadau oedran, rhaid ystyried Cymal 48 o'r Bil hwn, sy'n cynnig cynnal asesiad oedran lle ceir "tystiolaeth annigonol ynghylch oed", ac mae perygl yn hynny y gallai asesiadau oedran ddod yn rhan o'r drefn arferol, gan mai anaml iawn y mae tystiolaeth bendant yn debygol o fod ar gael. Mae hyn yn mynd yn groes i argymhellion Swyddfa Cefnogi Lloches Ewrop (European Asylum Support Office), a'r canllawiau statudol cyfredol gan yr Adran Addysg, sef na ddylai asesiadau oedran fod yn rhan o'r drefn arferol. Os rhoddir y trothwy asesiadau oed hwn ar waith, bydd yn rhoi baich ychwanegol ar y timau amlddisgyblaeth sy'n gyfrifol am eu cynnal. Mae'r broses asesu yn un o ddyletswyddau craidd gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru o dan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru), (2014), a gallai unrhyw ddisgwyliad i gynnal "asesiadau gwyddonol" heb arbenigedd, hyfforddiant neu brofiad priodol fod yn niweidiol i blant a'u hawliau.

Confensiwn y CU ar Hawliau'r Plentyn

Wrth ystyried cynigion mewn perthynas â mudo a lloches, byddai bron pob un o'r 42 o Hawliau yn y Confensiwn yn uniongyrchol berthnasol. Fel mae'r Bil yn sefyll ar hyn o bryd, rwy'n credu y bydd yn niweidiol i hawliau sylfaenol plant a gyflwynwyd yn CCUHP. Isod amlinellir ystyriaeth benodol o sut gallai'r cynigion hyn danseilio gallu CCUHP i weithredu er lles pennaf plant:

Lles pennaf y plentyn (Erthygl 3 CHP)

Dylid ystyried lles pennaf y plentyn ar hyd y cynigion hyn, ac o ystyried tebygolrwydd y cynnydd mewn asesiadau oedran yn sgîl Cymal 48, rhaid cwestiynu hynny. Mae'r dulliau a gynigir yn cynnwys risg niwed yn ogystal, a gellid dadlau bod hynny hefyd yn groes i les pennaf plentyn. Er nad yw'r prosesau wedi cael eu hamlinellu'n fanwl, codwyd pelydr-X o gymalau fel un enghraifft o fater hawliau plant, oherwydd eu bod yn dod i gysylltiad ag ymbelydredd yn ddiangen.

Hawl i beidio â dioddef gwahaniaethu (Erthygl 2 CHP)

Beirniadwyd rhai 'dulliau gwyddonol' o asesu am fethu â chydnabod gwahanol ganlyniadau yn ôl amrywiaeth ethnig; neu mae'r canlyniadau'n cael eu seilio ar astudiaethau mewn poblogaethau yn Ewrop/America. Gallai hyn olygu bod rhai plant yn dioddef gwahaniaethu yn eu herbyn yn anuniongyrchol, ac yn eu rhoi o dan anfantais annheg yn systematig yn ystod y broses o asesu oed.

Hawl i hunaniaeth (Erthyglau 1, 7 ac 8 CHP)

Fel rhan o hawl plentyn i hunaniaeth, mae ganddynt hawl i oedran. Gallai asesiad anghywir o'u hoedran lesteirio mynediad i'w hawliau, gan achosi niwed parhaol o bosibl a rhoi plentyn mewn sefyllfa agored i niwed. O ystyried yr achosion a amlygwyd lle na chafwyd cywirdeb, mae risg yn gysylltiedig â'r broses o asesu oed a allai arwain at asesiad anghywir o oed.

Parch at urddas a hawl i integriti (Erthyglau 3 a 37 CHP)

Dylai unrhyw broses asesu a gynigir ystyried integriti ac urddas y plentyn, a sicrhau y cynhelir hynny ar hyd y broses. Heb gyhoeddi cadarnhad penodol o'r prosesau asesu oed, ni ellir bod yn sicr y cynhelir yr hawliau hyn.

Adfer wedi trawma ac ailintegreiddio (Erthygl 39)

Gall y daith fudo a'r broses o geisio lloches achosi trawma. I gynnal eu hawliau, dylid rhoi mantais yr amheuaeth i blant, fel bod modd iddynt gael gofal a chymorth i adfer wedi trawma ac ailintegreiddio. Gallai'r asesiadau a gynigir achosi trawma o'r newydd a niwed pellach o safbwynt llesiant a diogelwch.

Ar ben hyn, byddwn i'n disgwyl i hawliau plant fod yn ystyriaeth allweddol a pherthnasol mewn unrhyw gynigion ynghylch newidiadau i aduno teuluoedd a'r hyn y gellir ei hawlio ganddynt, unrhyw gynigion a fyddai'n effeithio ar genedlaetholdeb neu st atws plentyn o ganlyniad i statws eu rhieni, ac unrhyw newidiadau i'r rheolau ynghylch cyrraedd y Deyrnas Unedig a sicrhau taith ddiogel i blant digwmni sy'n ceisio lloches. Un o'r egwyddorion allweddol a nodir yn y Bil hwn yw'r awydd i atal mynediad anghyfreithlon i'r Deyrnas Unedig, a chefnogir hynny gan gynigion i gyfyngu ar y statws sydd ar gael i'r rhai sydd wedi cael mynediad yn anghyfreithlon. Nid wyf yn credu bod y cynigion presennol yn ystyried yn ddigonol sefyllfa plant yn hyn o beth, ac felly rwy'n disgwyl gweld gwaith manwl ar hyn cyn cymryd unrhyw gamau pellach i gyflwyno deddfwriaeth.

Effaith ar feysydd cymhwysedd datganoledig

Yng Nghymru, seiliwyd ymarfer gwaith cymdeithasol yn y ddeddfwriaeth ar ddyletswydd statudol i gyrff cyhoeddus roi sylw dyledus i CCUHP wrth ymarfer eu swyddogaethau. O ganlyniad, mae'n syndod ac yn hepgoriad pwysig na sonnir am CCUHP yn y cynllun a gyhoeddwyd. Wrth ddatblygu Papur Gwyn ac unrhyw fanylion pellach am y cynlluniau hyn, byddwn i'n disgwyl gweld cyfeirio cyson ac ystyrlon at CCUHP a sut mae hawliau plant wedi cael eu hystyried wrth ddatblygu'r cynigion, gan fod hwn yn gonfensiwn a gadarnhawyd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ac sy'n amlwg berthnasol yma yng Nghymru. Heb roi sylw dyledus i CCUHP ac ystyried sut bydd hyn yn effeithio ar hawliau plant, *gallai'r* Bil hwn, yn fy marn i, danseilio dyletswydd Gweinidogion Cymru i gynnal hawliau plant o dan Fesur Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011.

Mae'n aneglur o'r cynigion pa rôl fydd i Gymru wrth sefydlu 'Bwrdd Asesu Oedran Cenedlaethol', os o gwbl, ac o ystyried y pryderon a godwyd eisoes, pa effaith bydd hynny'n ei chael ar hawliau plant yng Nghymru a sut bydd hynny'n effeithio ar faterion deddfwriaeth a pholisi yng nghyswllt setliad datganoledig ymarfer gofal cymdeithasol. Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) (2014) yn amlinellu dyletswydd awdurdodau lleol i asesu anghenion gofal a chymorth plant yng Nghymru. Nod arfer da yng Nghymru yw hyrwyddo dull 'plentyn yn gyntaf, ymfudwr yn ail' yng nghyswllt asesiadau oed wrth ystyried anghenion gofal a chymorth plant, ac rwy'n pryderu y gallai'r newidiadau a gynigir danseilio'r dull gweithredu hwn.

Goblygiadau o ran iechyd meddwl

Mae Cymru yn cydnabod bod Ceiswyr Lloches yn aml wedi cael profiadau trawmatig, a thrwy'r Cynllun Cenedl Noddfa i Ffoaduriaid a Cheiswyr Lloches mae'n amlinellu sut bydd unigolion yn cael eu cefnogi i ailadeiladu eu bywydau yng Nghymru. Trwy gydnabod trawma, mae'n bwysig ystyried effaith Profiadau Niweidiol yn ystod Plentyndod (ACEs) ac effaith hynny ar iechyd meddwl. Credir bod un o bob tri cheisiwr lloches ifanc sydd wedi ymsefydlu yn Ewrop yn dioddef effaith anhwylder meddyliol, gyda'u profiad o ACEs yn cynyddu risg PTSD, iselder a gorbryder. Gall y broses o asesu oedran achosi ofn a phryder, ac rwy'n pryderu y gallai cyflwyno dulliau asesu oed "gwyddonol" ychwanegu at y pryder hwnnw a chael

effaith negyddol bellach ar iechyd meddwl. Amlygodd adroddiad gan Is-adran Hawliau Plant Cyngor Ewrop y gall natur fewnwthiol rhai dulliau achosi niwed meddyliol i'r person sy'n cael asesiad, a gallai hynny fod yn destun pryder o bersbectif moesol.

Yn fy marn i, byddai defnyddio dull trawma-wybodus o ymdrin â'r broses asesu oed, fel yr amlinellwyd yng nghanllawiau Llywodraeth Cymru, yn lleihau'r perygl o achosi trawma pellach i unigolion, ac yn rhoi ystyriaeth ofalus i rôl prosesau ôl-fudo wrth waethygu anawsterau iechyd meddwl.

Yn ogystal â risg uwch effeithiau negyddol ar iechyd meddwl a achoswyd gan y broses asesu, mae'r risg uwch o benderfynu'n anghywir ynghylch oedran hefyd yn destun pryder. Os nodir ar gam bod plant yn oedolion, ac maent yn colli gofal a chymorth, rhoddir y plant hynny mewn sefyllfa agored i niwed, a allai arwain at effeithiau negyddol ar iechyd meddwl a datblygiad cymdeithasol. Mae Is-adran Hawliau Plant Cyngor Ewrop yn cyfeirio at effaith bellgyrhaeddol yr asesiad oed, gan amlygu y gallai peidio â chydnabod oedran yn gywir effeithio ar ddiogelwch, llesiant a datblygiad plentyn. Mae hyn yn codi pryderon diogelu ochr yn ochr â'r pryderon ehangach ynghylch llesteirio hawliau plant.

Cyflwynwyd gan:

Yr Athro Sally Holland
Comisiynydd Plant Cymru