

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Cymwysterau
Cymru**

Mawrth 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 0300 200 6565
E-bost: SeneddMCD@cynulliad.cymru
Twitter: [@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2015

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Cymwysterau
Cymru**

Mawrth 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent



Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



William Powell
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Simon Thomas
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

1. Cyflwyniad	5
Cylch gwaith y Pwyllgor	5
Cyflwyno'r Bil a'i drafod	5
2. Cefndir.....	6
Diben y Bil.....	6
3. Cymhwysedd Deddfwriaethol	7
Memorandwm Esboniadol.....	7
Tystiolaeth gan y Gweinidog.....	7
Ein barn ni.....	7
4. Sylwadau	8
Cyflwyniad	8
Diben y ddeddfwriaeth	8
Adran 21 - Pŵer i bennu gofynion sylfaenol.....	8
Adran 33 - Pŵer i osod cosbau ariannol	9
Adran 54 - Pŵer i wneud darpariaeth ganlyniadol a throsiannol ac ati.....	10
Adran 55 – Dod i rym	11
Ein barn ni.....	11

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â hwy.
2. O fewn y cylch gwaith hwn, bydd y Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru, yn ogystal ag agweddau technegol ar yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ynghylch a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offerynnau yn unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21.
3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau ym Miliâu'r Cynulliad ac ym Miliâu Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Cyflwyno'r Bil a'i drafod

4. Ar 1 Rhagfyr 2014, cyflwynodd Huw Lewis AC, y Gweinidog Addysg a Sgiliau ("y Gweinidog") Fil Cymwysterau Cymru a Memorandwm Esboniadol i gyd-fynd â'r Bil.¹
5. Ar 11 Tachwedd 2014, cytunodd y Pwyllgor Busnes, yn unol â Rheol Sefydlog 26.9, i gyfeirio'r Bil at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg i ystyried yr egwyddorion cyffredinol a chyflwyno adroddiad arnynt. Y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad yw 13 Mawrth 2015.
6. Cawsom dystiolaeth gan y Gweinidog ar 26 Ionawr 2015.

¹Llywodraeth Cymru, *Bil Cymwysterau Cymru - Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol*, Rhagfyr 2014

2. Cefndir

Diben y Bil

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd y Bil yn:

"... darparu ar gyfer sefydlu Cymwysterau Cymru fel y corff rheoleiddiol annibynnol sy'n gyfrifol am gydnabod cyrff dyfarnu ac adolygu a chymeradwyo cymwysterau yng Nghymru nad ydynt ar lefel gradd. Bydd Cymwysterau Cymru hefyd, ynghyd â Gweinidogion Cymru, yn gyfrifol am baratoi rhestr o gymwysterau blaenoriaethol, ar sail pwysigrwydd y cymhwyster i anghenion dysgwyr a chyflogwyr yng Nghymru. Drwy sefydlu Cymwysterau Cymru, y bwriad yw cryfhau'r broses o oruchwylio cymwysterau a'r system gymwysterau yng Nghymru."²

8. Mae corff cymwysterau annibynnol i Gymru yn cael ei ystyried yn flaenoriaeth gan Lywodraeth Cymru.³

9. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi, "nid yw'r Bil hwn am roi rôl ddyfarnu i Gymwysterau Cymru ar hyn o bryd",⁴ gan ychwanegu, "[b]ydd angen deddfwriaeth bellach er mwyn gwneud Cymwysterau Cymru yn gorff dyfarnu yn y dyfodol."⁵

² Memorandwm Esboniadol, paragraff 1

³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 5

⁴ Memorandwm Esboniadol, paragraff 8

⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 9

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Memorandwm Esboniadol

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud y Bil yn rhinwedd paragraff 5 (Addysg a Hyfforddiant) Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

11. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“I'm very confident, yes, that this is within competence. We've received no comment or correspondence of any kind, and that includes the UK Department for Education at Whitehall, that has questioned competence in any way.”⁶

Ein barn ni

12. Nodwn nad oes unrhyw faterion wedi'u codi gyda'r Gweinidog ynghylch gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y deddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [8], 26 Ionawr 2015

4. Sylwadau

Cyflwyniad

13. Mae 56 o adrannau i'r Bil, mewn wyth rhan a phedair atodlen.

14. Mae'r Bil yn cynnwys pedwar o bwerau i wneud gorchmynion a rheoliadau. Ceir esboniad o'r rhain yn Rhan 5 o'r Memorandwm Esboniadol. Mae Adran 50 o'r Bil yn pennu sut y caiff rheoliadau o dan y Bil eu gwneud drwy offeryn statudol ac yn nodi gweithdrefn y Cynulliad i'w dilyn mewn perthynas â'r offerynnau hynny.

15. Nodir isod y prif faterion yr ydym wedi'u hystyried.

Diben y ddeddfwriaeth

16. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Essentially, the Bill is about ... the Ministers divesting themselves of powers and ... the transition to an independent body with oversight of qualifications in Wales ... The legislation also opens up ... the opportunity to simplify and streamline the system, and get rid of ambiguities, for instance in terms of cross-border issues, to pursue opportunities around quality, and to combat proliferation, of course, which has been accepted, I think, as a problem, by most people for really quite a long time, now.”⁷

17. Eglurodd y Gweinidog na allai deddfwriaeth bresennol gael ei defnyddio i roi pwerau gan Weinidogion Cymru i sefydliad newydd a bod angen deddfwriaeth sylfaenol.⁸ Cadarnhaodd hefyd y byddai angen darn arall o ddeddfwriaeth er mwyn i Gymhwyster Cymru ddod yn gorff arholi hefyd.⁹

Adran 21 - Pŵer i bennu gofynion sylfaenol

18. Mae adran 21 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru gyhoeddi rheoliadau sy'n nodi gofynion ar gyfer math o gymhwyster mewn

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [10], 26 Ionawr 2015

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [11-12], 26 Ionawr 2015

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [54-55], 26 Ionawr 2015

perthynas â'r wybodaeth, y sgiliau a'r ddealltwriaeth (sef 'cynnwys pwnc') sy'n ofynnol iddynt gael sylw gan y cymhwyster hwnnw. Mae'r Bil yn nodi nifer o amodau y mae'n rhaid eu bodloni cyn y caiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau. Mae'r amodau hyn yn sicrhau mai dim ond gyda'r bwriad o sicrhau bod dysgwyr yn dilyn cwricwlwm priodol y caiff y rheoliadau eu cyflwyno.

19. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae'r rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol:

"... gan fod y rheoliadau yn effeithio ar allu Cymwysterau Cymru i benderfynu ar yr hyn y mae'n ofynnol ei gynnwys mewn cymhwyster ... Mae'r weithdrefn hon yn rhoi cyfle i'r Cynulliad graffu ar ac adolygu'r hyn y mae Gweinidogion Cymru yn ei ystyried yn sylfaenol o ran yr wybodaeth, y sgiliau a'r ddealltwriaeth y dylai dysgwr ei arddangos cyn i'r cymhwyster dan sylw gael ei ddyfarnu."¹⁰

20. Eglurodd y Gweinidog pam ei bod yn angenrheidiol cadw'r pŵer hwn, gan ddweud:

"Although Ministers would divest themselves of responsibility for the regulation of qualifications, we would still retain responsibility for the curriculum. So, in terms of that, we would need this power to specify minimum requirements in order to have that fallback position ... we could not have awarding bodies running around, essentially completely ignoring the Welsh curriculum."¹¹

21. Ychwanegodd nad oedd y pŵer hwn wedi cael ei roi i reoleiddiwr annibynnol oherwydd mae'n rhaid cael mewnbwn democrataidd i hyn.¹²

Adran 33 - Pŵer i osod cosbau ariannol

22. Mae adran 33 yn galluogi Cymwysterau Cymru i osod cosb ariannol ar gorff dyfarnu ac yn nodi'r gofynion mewn perthynas â rhoi hysbysiad o gosb o'r fath. Caiff Cymwysterau Cymru benderfynu bod cosb ariannol yn angenrheidiol os yw corff dyfarnu wedi methu â

¹⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 36-37

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [18], 26 Ionawr 2015

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [21-22], 26 Ionawr 2015

chydymffurfio ag amod mewn perthynas â'i statws cydnabyddiaeth neu gymeradwyaeth. Mae adran 33(3) yn nodi y bydd swm y gosb ariannol yn cael ei bennu drwy gyfeirio at reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru. Mae'r rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol am eu bod yn effeithio fel a ganlyn:

"... y swm y gallai fod gofyn i gorff dyfarnu ei dalu fel cosb ariannol ac mae'n rhoi cyfle i'r Cynulliad drafod a chraffu ar swm y gosb."¹³

23. Nododd y Gweinidog fod y pwerau wedi'u trosglwyddo, fwy neu lai, o ran eu hanfod a'u cwmpas, o'r sefyllfa yn Lloegr.¹⁴ Pan ofynnwyd a oedd problemau cymhwysedd oherwydd fod rhai cyrff dyfarnu yn gweithredu'n drawsffiniol, dywedodd y Gweinidog y byddai angen sefydlu'r union gwmpas ac ychwanegodd na fyddai'n hoffi achub y blaen ar unrhyw ymgynghoriad sydd angen ei gynnal.¹⁵

Adran 54 - Pŵer i wneud darpariaeth ganlyniadol a throsiannol ac ati

24. Mae adran 54 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ddarparu ar gyfer unrhyw ddarpariaeth ganlyniadol neu ddarpariaeth gysylltiedig, neu unrhyw ddarpariaethau trosiannol, darfodol neu arbed i roi effaith lawn i un o ddarpariaethau'r Bil, neu at ddibenion, neu o ganlyniad, i un o ddarpariaethau'r Bil. Nodir y weithdrefn gadarnhaol ar gyfer diwygio neu ddiddymu deddfwriaeth sylfaenol, fel arall byddai'r weithdrefn negyddol yn gymwys.¹⁶

25. Pan ofynnwyd a fyddai'n bosibl defnyddio'r pwerau hyn i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol yn fwy aml o ystyried y diffyg pwerau eilaidd yn y Bil ac yn ystod gwaith craffu i ychwanegu mwy o bwerau gan welliant, dywedodd y Gweinidog wrthym:

"It's conceivable, although the safeguard is there that the affirmative procedure would be necessary..."¹⁷

¹³ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 37

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [28], 26 Ionawr 2015

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [36], 26 Ionawr 2015

¹⁶ Gweler y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 38

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [51], 26 Ionawr 2015

Adran 55 – Dod i rym

26. Mae Adran 55 yn darparu i rai darpariaethau penodol o'r Bil ddod i rym pan gaiff Gydsyniad Brenhinol. Daw gweddill darpariaethau'r Bil i rym ar y dyddiad a bennir gan Weinidogion Cymru mewn gorchmynion cychwyn a wneir o dan yr adran hon.

27. Mae gorchymyn o dan yr adran hon yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud darpariaethau trosiannol, darfodol neu arbed hefyd mewn cysylltiad â dyfodiad darpariaethau'r Bil hwn i rym. Nid oes unrhyw weithdrefn graffu. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan nad oes gweithdrefn oherwydd "Nid yw Gorchmynion Cychwyn yn newid polisi. Maent yn caniatáu i bolisi Bil fod yn weithredol."¹⁸

28. Eglurodd y Gweinidog y dull a fabwysiadwyd gan ddweud:

"I suppose it's just a question of the administrative, practical consequences of shifting from one regime to another. Section 55 talks about Ministers having the power to commence sections of the Bill, and that is not necessarily a question of simply signing a simple, single piece of paper. It's quite a complex matter and would require some flexibility in terms of how we carry that through."¹⁹

Ein barn ni

29. Rydym yn cymeradwyo'r Gweinidog am y ffordd y caiff y Bil ei ddrafftio. Mae'n hawdd ei ddilyn ac yn ddealladwy. Mae lefel y manylder a roddir ar ei wyneb yn briodol, gyda nifer fach o bwerau i wneud rheoliadau sy'n glir ac yn gyfiawnadwy. Mae'r rhan fwyaf o'r rhain wedyn yn destun craffu mwy cadarn a ganiateir gan y weithdrefn gadarnhaol ac rydym yn croesawu'r gydnabyddiaeth y dylid defnyddio gweithdrefn o'r fath ar gyfer offerynnau statudol sy'n diwygio neu'n diddymu deddfwriaeth sylfaenol.

¹⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 39

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [44], 26 Ionawr 2015

30. Rydym hefyd yn nodi ac yn croesawu drafftio adran 54 a'i ddefnydd o "o ganlyniad" yn is-adran (1), sydd yn unol ag argymhellion blaenorol a gynhwysir yn ein hadroddiadau ar Filiau.²⁰

31. Ein hunig bryder yw y gorchmynion cychwyn sydd hefyd yn gwneud darpariaethau trosiannol, darfodol neu arbed. Yn ein barn ni dylai gorchmynion o'r fath fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

Argymhelliad 1: rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i gymhwyso'r weithdrefn negyddol i orchmynion a wneir o dan adran 55(3)(b).

²⁰ Er enghraifft: *Adroddiad ar y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*, argymhelliad 11 (Tachwedd 2014) ac *Adroddiad ar y Bil Cynllunio, (Cymru)*, argymhelliad 7 (Ionawr 2015)