

Jeremy Miles AS/MS

Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Pontio Ewropeaidd
Counsel General and Minister for European Transition



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Eich cyf/Your ref
Ein cyf/Our ref

Mick Antoniw MS, Chair
Legislation, Justice and Constitution Committee
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

28 Hydref 2020

Annwyl Mick

Diolch am eich llythyr dyddiedig 9 Hydref 2020 ynghylch drafftio Biliau Cymru.

Rydym yn gwerthfawrogi diddordeb y Pwyllgor yn y pwyntiau rydych wedi'u codi, gan gydnabod eich bod yn ceisio deall gwaith y drafftwyr deddfwriaethol a rhai o'r heriau sy'n eu hwynebu wrth baratoi deddfwriaeth. Byddaf yn troi maes o law at y pwyntiau ehangach a godwch ynghylch hygyrchedd, ond roeddwn eisiau ystyried y pwyntiau hynny yng nghyd-destun Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru) yn gyntaf.

Mae'r Llywodraeth wedi ymrwymo'n gryf i hyrwyddo hygyrchedd mewn deddfwriaeth, ac i ddefnyddio'r Gymraeg. Dyma sail yr egwyddor a nodir yn ein canllawiau drafftio, pan ddefnyddir diffiniad neu ymadrodd mewn Bil, y dylid bob amser ystyried a ddylid ei nodi'n llawn yn y Bil dan sylw (yn hytrach na chyfeirio darllenwyr y Bil hwnnw at ddiffiniad sy'n bodoli eisoes mewn deddfwriaeth arall). Yng nghyd-destun deddfwriaeth ddwyieithog, mae'r penderfyniad hwn (p'un ai i ailddatgan diffiniad sy'n bodoli eisoes) yn un arbennig o arwyddocaol. Y rheswm am hyn yw mai canlyniad peidio ag ailddatgan diffiniad neu ymadrodd a roddir mewn Deddf Seneddol bresennol yw mai dim ond yn Saesneg y mae'r diffiniad neu'r ymadrodd ar gael, nid yn Gymraeg a'r Saesneg.

Yng nghyd-destun Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru), fel y nodwyd gennych, nid yw'r Bil yn ailddatgan y diffiniadau a ddefnyddir yn Neddf Addysg 1996. Yn hytrach, mae'r Bil yn darparu (yn adran 77) bod i ymadroddion ynddo a ddiffinnir neu y rhoddir ystyr iddynt yn Neddf Addysg 1996, i gadw yr un ystyr ag yn y Ddeddf honno. Mae'r Bil hefyd yn cynnwys darpariaeth (yn adran 68) i'r perwyl ei fod yn un o'r Deddfau Addysg.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

YPCCGB@llyw.cymru PSCGMET@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Mae'r "Deddfau Addysg" yn y cyd-destun hwn yn Ddeddfau penodol sydd wedi'u rhestru yn Neddf Addysg 1996. Diffinnir y Deddfau hyn ynghyd â Deddf Addysg 1996 ei hun fel y "Deddfau Addysg". Mae diffiniadau ac ymadroddion a ddefnyddir yn Neddf Addysg 1996 yn bwydo drwodd i'r "Deddfau Addysg" eraill oni bai bod darpariaeth benodol fel arall.

Mae'r dull hwn yn caniatáu lefel uchel o unffurfiaeth a chydlyniant o fewn y system cyfraith addysg yn ei chyfanrwydd. Mae'n golygu bod diffiniadau ac ymadroddion a ddefnyddir mewn unrhyw un o'r "Deddfau Addysg" yn debygol o adeiladu ar ymadroddion yn y Ddeddf riant, h.y. Deddf Addysg 1996, a ddefnyddir hefyd mewn "Deddfau Addysg" eraill.

Rhag ofn ei fod yn ddefnyddiol i'r Pwyllgor, amgaeaf restr o'r ymadroddion a ddefnyddir yn y Bil a ddiffinnir yn Neddf Addysg 1996, neu y rhoddir ystyr iddynt ynddi.

Wrth ddrafftio'r Bil, ystyriwyd a ddylid ailddatgan yr ymadroddion hyn yn y Bil. Ystyriwyd y mater o safbwynt drafftio a pholisi cyfreithiol, gan ystyried ein hymrwymiad i hygyrchedd ac i ddrafftio'n dwyieithog: mantais ailddatgan fyddai sicrhau diffiniadau dwyieithog o dermau a ddefnyddir yn y Bil. Er ei bod yn werth nodi, lle mae ymadroddion yn rhan annatod o fframwaith newydd y cwricwlwm, er enghraifft "y pedwar diben", "elfennau gorfodol", "sgiliau trawsgwricwlaidd", eu bod yn cael eu diffinio yn y Bil beth bynnag. Er gwaethaf y fantais hon penderfynwyd, ar sail drafftio a pholisi cyfreithio, osgoi ailddatgan. Nod y penderfyniad hwn oedd osgoi tanseilio hygyrchedd a chydlyniant y corff o gyfreithiau addysg a nodir yn y Deddfau Addysg.

Ystyriwyd amrywiaeth o ffactorau wrth ddod i'r penderfyniad y byddai ailddatgan, ar yr achlysur hwn, yn tanseilio hygyrchedd a chydlyniant. Efallai y bydd o ddefnydd i'r Pwyllgor imi nodi'r rhain yn fanylach:

- Y man cychwyn wrth ystyried y mater oedd natur gymhleth yr ymadroddion y byddai angen eu hailddatgan, o ystyried eu perthynas ag ymadroddion diffiniedig eraill. Byddai ailddatgan ymadrodd a ddiffinnir yn Neddf Addysg 1996 yn golygu ailddatgan nid yn unig ymadroddion a ddiffinnir yn y Ddeddf honno, ond hefyd ymadroddion a diffiniadau sy'n bwydo i mewn i'r diffiniadau hynny, a hyd yn oed ymadroddion a diffiniadau sy'n bwydo i mewn i'r is-ymadroddion a diffiniadau hynny.
- Er enghraifft, meddyliwch petai'r Bil yn ailddatgan y diffiniad o "school" ("ysgol") a roddir yn Neddf Addysg 1996, yn hytrach na dibynnu ar y diffiniad a roddir yn Neddf 1996. Er mwyn cyflawni hyn, byddai angen i'r Bil, wrth gwrs, ailddatgan y diffiniad o "school" ("ysgol") a nodir yn adran 4 o Ddeddf Addysg 1996. Ond dim ond man cychwyn fyddai hwn. Byddai angen i'r Bil hefyd ailddatgan rhai ymadroddion (a ddiffinnir yn Neddf 1996 ac mewn manau eraill) sy'n bwydo i mewn i'r diffiniad o "school" ("ysgol") yn adran 4: er enghraifft, "further education sector", "higher education sector", "primary education", "secondary education", "further education", "early years provision", "maintained nursery school", "further education corporation" a "sixth form college".
- Yn ogystal â hyn, byddai angen i'r Bil ailddatgan unrhyw ymadroddion a diffiniadau sydd eu hunain yn bwydo i mewn i'r is-dermau a grybwyllir ym mharagraff 15. Er enghraifft, er mwyn ailddatgan y diffiniad o "primary education" (y byddai ei angen er mwyn ailddatgan y diffiniad o "school" ("ysgol")) byddai angen i'r Bil hefyd ailddatgan y diffiniadau o "pupil", "junior pupil", "compulsory school age", a "governing body".

- Mae'n bwysig nodi bod yr enghraifft uchod yn ymwneud ag ailddatgan posibl un ymadrodd yn unig: "school" ("ysgol"). Pe bai'r Bil yn dilyn polisi o ailddatgan yr holl ymadroddion a diffiniadau a ymgorfforwyd o Ddeddf 1996 (gweler yr Atodiad), byddai'r un mater yn codi mewn perthynas â phob ymadrodd a ailddatganwyd. Ar gyfer pob un, y cwestiwn fyddai i ba raddau y mae ailddatgan hefyd yn gofyn am ailddatgan diffiniadau atodol cymhleth a hir nad oes ganddynt berthynas uniongyrchol â phwnc y Bil.
- Byddai'r canlyniad yn debygol o fod yn ddarpariaeth hir yn y Bil, nid yn unig yn ailddatgan datganiadau sy'n uniongyrchol berthnasol i'r Bil, ond ailddatgan darpariaeth sy'n ymwneud â'r system addysg yn fwy cyffredinol, a'r gwahanol sefydliadau sydd wedi'u cynnwys yn y system addysg. Felly byddai Bil am y cwricwlwm yn cynnwys darpariaethau hirfaith, a fydd yn aml yn gymhleth, am faterion nad oes ganddynt ddim i'w wneud â'r cwricwlwm.
- Byddai hyn yn gwneud gwir bwnc y Bil yn llai amlwg ac yn yr ystyr hwnnw, yn ei wneud yn llai hygyrch. Byddai hefyd yn newid cwrmpas y Bil yn sylweddol.
- Byddai hefyd yn cynyddu'n sylweddol y potensial ar gyfer camaliniio darpariaethau yn y dyfodol. Nid yw corff cyfraith addysg yn sefydlog. Gellir diwygio neu ychwanegu at ddiffiniadau ac ymadroddion yn Neddf Addysg 1996, a diffiniadau ac ymadroddion mewn Deddfau Addysg eraill a ystyrir yn rhai sydd wedi'u cynnwys yn y Ddeddf honno, drwy ddeddfwriaeth sylfaenol. Pe bai'r Bil yn ailddatgan y diffiniadau a'r ymadroddion hyn, mae'n anochel y byddai'r perygl o ymwahanu damweiniol yn cynyddu. (Mae'n werth nodi bod y dull a fabwysiadwyd yn y gyfraith bresennol, sy'n troi o amgylch Deddf riant a chorff o "Ddeddfau Addysg" wedi cael ei gynllunio'n fwiadol, yn ôl pob tebyg, i leihau'r risg o ymwahanu o'r math hwn.)
- Yn ogystal, byddai'r dull hwn yn golygu ymwahanu sylweddol oddi wrth yr hyn a fabwysiadwyd ar draws cyfraith addysg yn ei chyfanrwydd. Yn amlwg, dim ond un o amrywiaeth o ffactorau i'w hystyried yw cysondeb: ond yng nghyd-destun corff helaeth o gyfreithiau sy'n cael ei dderbyn yn eang gan ymarferwyr fel rhai sy'n gweithredu ar sail carfan gyffredin o ddiffiniadau, ystyrir bod gan yr ymwahanu hwn y potensial ynddo'i hun i danseilio hygyrchedd.

Mae'r sefyllfa hon ymhell o fod yn ddelfrydol ond mae'n adlewyrchu cyflwr presennol corff cyfraith addysg ac yn arbennig natur gydgyssylltiedig y gwahanol statudau a'r ymadroddion a ddefnyddir ynddynt, o ystyried y cysyniad cyffredinol o "Ddeddfau Addysg" a'r defnydd eang a wneir ohono. Felly, rwy'n fodlon na ddylai diffiniadau a ddefnyddir yn y Deddfau Addysg (gan gynnwys yn Neddf Addysg 1996) fod wedi cael eu hailddatgan yn y Bil, gan y byddai mabwysiadu dull gweithredu o'r fath yn y cyd-destun a nodais yn cael effeithiau andwyol o ran hygyrchedd, cysondeb a chydlynid ar draws corff cyfraith addysg.

Gan droi at eich prif bwynt arall ar ddiffiniadau, cytunaf y gall fod gwerth mewn defnyddio dulliau amgen o'u hailddatgan o fewn deddfwriaeth. Mae hyn yn rhywbeth a ystyriwyd gennym fel rhan o'r ymgynghoriad ar *Ddyfodol Cyfraith Cymru* y llynedd, a chredaf y bydd angen iddo barhau i fod yn faes sy'n cael ei ystyried a'i ddatblygu ymhellach o dan y rhaglen ffurfiol gyntaf i'w chyflwyno yn y Senedd nesaf. Am y rheswm hwnnw a'r rhesymau yr wyf wedi'u hamlinellu uchod, rwyf wedi gofyn i'r Nodiadau Esboniadol ar gyfer y Bil hwn gael eu diweddarau, ar y cyfle addas cyntaf, i gynnwys copi o'r rhestr rwyf wedi'i hatodi i'r llythyr hwn. Efallai nad yw'n ddull priodol ar gyfer Biliau eraill, ond y tro hwn fe'i hystyriaf yn ddewis amgen synhwyrol.

Mae eich llythyr hefyd yn cyffwrdd â materion yn ymwneud a chydgrynhoi rhannol, ymdrin â darpariaethau a ddisbyddiwyd ac ag aildatgan. Rwyf wedi trafod rhai o'r materion hyn gyda'r Pwyllgor o'r blaen, ond rwy'n credu ei bod yn ddefnyddiol ystyried y rhain unwaith eto yng nghyd-destun y Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru). Nod y Bil yw sefydlu fframwaith cwricwlwm newydd, ac nid yw'n fil cydgrynhoi. Fodd bynnag, effaith sefydlu'r fframwaith newydd ar gyfer plant 3 i 16 oed yw dod â'r fframwaith hwnnw o fewn un statud.

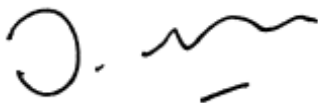
O dan y ddarpariaeth statudol bresennol nid yw hynny'n wir: mae'r ddarpariaeth gwricwlaidd bresennol ar gyfer plant 3 i 16 oed wedi'i gwasgaru ar draws pedair Deddf ar hyn o bryd – Deddf Addysg 1996, Deddf Addysg 2002, Deddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998, a Mesur Dysgu a Sgiliau (Cymru) 2009. Effaith y Bil, fodd bynnag, yw y bydd fframwaith y cwricwlwm ar gyfer y grŵp oedran hwn bellach yn dod o fewn un Ddeddf. Mae'r dull gweithredu hwn o ddwyn ynghyd y ddeddfwriaeth bresennol a'r ddarpariaeth ddeddfwriaethol newydd, fel bod un brif Ddeddf yn dod yn ffynhonnell allweddol o ran deddfwriaeth ar bwnc, wedi bod yn un yr ydym wedi ceisio'i ddilyn lle bynnag y bo modd ers 2011. Wrth gwrs, dyma gonglfaen ein teithi meddwl ynghylch codeiddio cyfreithiau. Lle bo modd, byddwn yn parhau i ddefnyddio Biliau diwygio'r gyfraith yn y ffordd hon, gan ein bod yn credu ei fod yn gwella hygyrchedd i'r defnyddiwr terfynol ac yn cynyddu swmp y ddeddfwriaeth ddwyieithog sydd ar y llyfr statud.

Nid bil diddymu cyfraith statud yw Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru) chwaith (mewn geiriau eraill, Bil sydd â'i unig ddiben i ddileu darpariaeth sydd wedi'i disbyddu ac wedi'i disodli o'r llyfr statud). Fodd bynnag, wrth gynhyrchu diwygiadau canlyniadol, lle bo'n briodol, achubwyd ar gyfleoedd i ddileu darpariaethau sy'n gysylltiedig â fframwaith y cwricwlwm sydd wedi disbyddu neu'u disodli. Hefyd, manteisiwyd ar gyfleoedd i sicrhau bod darpariaethau a ddiwygir yn cael eu gadael ar ffurf sy'n hwyluso hygyrchedd ac nad ydynt yn cynnwys darpariaeth ar gyfer Cymru sydd wedi'i disbyddu neu'i disodli.

Unwaith eto, nid dull newydd mo hwn, dyma'r un yr ydym wedi ceisio'i ddefnyddio lle bo modd. Rwyf yn awyddus i weld ymdrechion yn cael eu gwneud i fynd i'r afael â darpariaethau sydd wedi'u disbyddu neu'u disodli, gan fy mod yn credu y gallant achosi dryswch i ddarllenwyr y ddeddfwriaeth ac nad ydynt yn cynorthwyo eglurder na sicrwydd ynghylch y testun. Un o'r prif ddulliau ar gyfer gwneud hyn fydd drwy'r Biliau cydgrynhoi y byddwn yn eu cyflwyno, ond mae'n amlwg na fydd hynny'n ddigonol ynddo'i hun i fynd i'r afael â'r mater hwn. Byddwn yn parhau i ddefnyddio Biliau diwygio'r gyfraith lle y bo'n briodol i wneud hynny, ond mae gennyf ddiddordeb hefyd mewn ystyried a ellid manteisio ar gyfleoedd i gyflwyno deddfwriaeth annibynnol gyda'r nod o fynd i'r afael â meysydd penodol o'r gyfraith. Unwaith eto, dyma rywbeth rwy'n gobeithio y caiff ei ystyried fel rhan o raglenni yn y dyfodol i wella hygyrchedd cyfraith Cymru.

Rwy'n ddiolchgar i'r Pwyllgor am eu diddordeb parhaus yn y materion hyn. Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at y Gweinidog Addysg.

Yn gywir,



Jeremy Miles AS/MS

Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Pontio Ewropeaidd
Counsel General and Minister for European Transition