Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad ar y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)

Awst 2019

www.cynulliad.cymru

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, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

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**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019
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 difrïol. 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 Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)

Awst 2019

www.cynulliad.cymru

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Cadeirydd y Pwyllgor:

Mick Antoniw AC
Llafur Cymru
Pontypridd

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Suzy Davies AC
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru

Carwyn Jones AC
Llafur Cymru
Pen-y-bont ar Ogwr

Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.

Dawn Bowden AC
Llafur Cymru
Merthyr Tudful a Rhymni

Cynnwys

1. Cyflwyniad 5

Cylch gwaith y Pwyllgor 5

Cyflwyno'r Bil 5

Y cefndir 6

2. Cymhwysedd Deddfwriaethol 9

Cyffredinol 9

Hawliau dynol 10

Ein barn ni 13

3. Sylwadau cyffredinol 15

Yr angen am ddeddfwriaeth 15

Asesiadau o effaith 18

Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder 18

Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys mewn is-ddeddfwriaeth 19

Ein barn ni 21

4. Sylwadau penodol 22

Rôl Gwasanaeth Erlyn y Goron 22

Canllawiau'r Safon Gyhuddo 22

Baich profi 24

Cynlluniau dargyfeirio a'r defnydd o rybuddion 25

Cynnwys darpariaethau trosiannol 26

Cydgrynhoi deddfwriaeth 26

Gweithredu, ac adolygiad ar ôl gweithredu 27

Ein barn ni 28

1. Cyflwyniad

Ar 25 Mawrth 2019, cyflwynodd y Dirprwy Weinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21[1] (ac eithrio Rheol Sefydlog 21.8[2]), ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

2. Wrth graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Cynulliad Cenedlaethol, ein dull yw ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys bod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR);
- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n cael ei adael i is-ddeddfwriaeth;
- a yw gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi'i dewis, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall yr ydym yn ei ystyried yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

Cyflwyno'r Bil

3. Ar 25 Mawrth 2019, cyflwynwyd Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)[3] (y Bil), a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig, gan Julie

---

[1] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Mawrth 2018

[2] Mae'r swyddogaethau o dan Reol Sefydlog 21.8 yn gyfrifoldeb i'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

[3] Ar gael ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol.

Morgan AC, y Dirprwy Weinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y Dirprwy Weinidog).

4. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad y Bil at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar 5 Mawrth 2019, a phennwyd y dyddiad terfyn o 19 Gorffennaf 2019 ar gyfer ei adroddiad ar egwyddorion cyffredinol y Bil.[4]

5. Ar 22 Mai 2019, yn dilyn cais gan y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylid ymestyn y dyddiad terfyn ar gyfer yr adroddiad Cyfnod 1 i 2 Awst 2019.[5]

6. Cawsom dystiolaeth gan y Dirprwy Weinidog yn ein cyfarfod ar 3 Mehefin 2019.[6]

Y cefndir

7. Mae Memorandwm Esboniadol y Bil y nodi:

> "Bydd y Bil yn dileu amddiffyniad cosb resymol o dan y gyfraith gyffredin, fel na fydd yr amddiffyniad i ymosod ar blentyn neu ei guro bellach ar gael yng Nghymru i rieni nac i'r rheini sy'n gweithredu in loco parentis."[7]

8. Bwriad y Bil yw "helpu i amddiffyn hawliau plant gan wahardd defnyddio cosb gorfforol, drwy ddileu'r amddiffyniad hwn"[8].

9. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn dweud:

> "Mae'r Bil yn cefnogi mabwysiadu dulliau cadarnhaol o rianta ac yn cyfrannu at nifer o'r nodau cenedlaethol sy'n ymwneud â lles unigolion o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015..."[9]

10. Nid yw'r Bil yn creu trosedd neu achos gweithredu newydd ond, yn hytrach, mae adran 1(1) yn dileu'r amddiffyniad cosb resymol mewn perthynas â rhoi cosb gorfforol i blentyn yng Nghymru. Mae "cosb gorfforol" yn y cyd-destun hwn yn

[4] Y Pwyllgor Busnes, Adroddiad ar yr amserlen ar gyfer trafod y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru), Mawrth 2019

[5] Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ddiwygiedig ar gyfer trafod y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru), Mai 2019

[6] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [2]

[7] Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.1

[8] Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.5

[9] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.56

golygu unrhyw achos o guro[10] a weithredir fel cosb. Mae'r Bil yn dileu'r amddiffyniad ar gyfer y gyfraith droseddol a'r gyfraith sifil. Nid yw dileu'r amddiffyniad yn amharu ar egwyddorion y gyfraith gyffredin sy'n cydnabod ei bod yn angenrheidiol (ac yn gyfreithiol) i rieni neu oedolion eraill in loco parentis ymyrryd yn gorfforol mewn sefyllfaoedd penodol (e.e. dal plentyn yn ôl rhag iddo redeg i'r ffordd). Yn ogystal â dileu'r amddiffyniad, mae adran 1(3) o'r Bil yn darparu na ellir cyfiawnhau cosbi plentyn yng Nghymru yn gorfforol mewn unrhyw achosion sifil neu droseddol ar y sail ei fod yn cynrychioli ymddygiad derbyniol at ddibenion unrhyw reol arall o'r gyfraith gyffredin. Mae'r Nodiadau Esboniadol i'r Bill yn nodi:

> "Gallai diddymu amddiffyniad cosb resymol, heb fanylion pellach, agor y posibilrwydd i berson geisio amddiffyn defnyddio'r gosb ar y sail ei bod yn dderbyniol yn gyffredinol yn ystod bywyd arferol. Er enghraifft, gallai person geisio dadlau ei bod yn dderbyniol smacio plentyn yn ystod bywyd bob dydd, yn union fel y mae'n dderbyniol brwsio dannedd plentyn. Mae'r geiriad yn is-adran (3) wedi ei gynnwys er mwyn osgoi'r posibilrwydd hwn."[11]

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi "mae dileu amddiffyniad cosb resymol wedi bod yn destun trafodaeth yn y Cynulliad ers ei sefydlu yn y blynyddoedd cynnar".[12]

12. Mae Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru, *Symud Cymru Ymlaen 2016-2021*[13], yn cynnwys ymrwymiad i geisio "cefnogaeth ar draws y pleidiau ar gyfer deddfwriaeth i ddod â'r amddiffyniad 'cosb resymol' i ben'", ac, ym mis Mehefin 2017, cadarnhaodd Prif Weinidog Cymru ar y pryd fwriad Llywodraeth Cymru i gyflwyno Bil yn nhrydedd flwyddyn tymor y Cynulliad hwn[14].

[10] At y dibenion hyn, ystyr "curo" yw defnyddio grym anghyfreithlon yn fwriadol neu'n ddi-hid yn erbyn corff person arall. Byddai hyn yn cynnwys oedolyn yn dyrnu oedolyn arall, er enghraifft. Ond gall hefyd gynnwys yr hyn a allai gael ei ystyried yn fân achosion o gyswllt corfforol, megis taro rhywun yn ysgafn ar yr ysgwydd. Byddai pa un a fyddai hyn yn gyfystyr â churo yn dibynnu ar amgylchiadau'r achos.

[11] Nodiadau Esboniadol, paragraff 30

[12] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.4

[13] Llywodraeth Cymru, Symud Cymru Ymlaen 2016-2021

[14] Datganiad Llywodraeth Cymru ar y Rhaglen Lywodraethu, 27 Mehefin 2017

13. Ym mis Ionawr 2018, cynhaliodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad ar ei chynnig deddfwriaethol i ddileu'r amddiffyniad o gosb resymol.[15] Ni wnaeth Llywodraeth Cymru ymgynghori ar y Bil drafft.

14. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod agweddau wedi newid, gyda llai o rieni a gwarcheidwaid plant ifanc yn cefnogi cosb gorfforol yn 2017.[16] Mae hefyd yn nodi:

> "Mae'r gwaith ymchwil yn awgrymu nad yw cosbi corfforol yn fwy effeithiol na dulliau anghorfforol o ddisgyblu. Nid oes tystiolaeth gref yn erbyn y cynnig i gael gwared ar amddiffyniad cosb resymol. Mae'r rhan fwyaf o ymchwilwyr yn y maes o'r farn bod cosbi corfforol o bob math ym mhob sefyllfa yn gallu bod yn niweidiol i blant."[17]

[15] Cynnig Deddfwriaethol i Ddileu Amddiffyniad Cosb Resymol, Ionawr 2018

[16] Memorandwm Esboniadol, paragraff x

[17] Memorandwm Esboniadol, paragraff xi

2. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

Cyffredinol

15. Fe wnaethom ystyried y Bil hwn o dan y model cymhwysedd deddfwriaethol pwerau a gedwir yn ôl, fel y'i nodir yn adran 108A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006).

16. Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Mae paragraffau 2.1 a 2.2 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi safbwynt Llywodraeth Cymru.

17. Yn ei datganiad ar gymhwysedd deddfwriaethol[18], dywedodd y Llywydd, Elin Jones AC, y byddai darpariaethau'r Bil (yn ei barn hi) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

18. Gofynnwyd i'r Dirprwy Weinidog amlinellu ei barn am gymhwysedd deddfwriaethol a pham y credai fod y Bil yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "I'm confident that this Bill is within competence. Prior to the introduction of the Bill, I received the Llywydd's view that it was within competence, and, of course, the Bill does relate to the matter of parental discipline, which is devolved to the Assembly. The basis for the legislative competence is set out in the explanatory memorandum. It was through the Wales Act 2017, which specifically said that parental discipline was devolved to the Assembly."[19]

19. Fe wnaethom hefyd godi mater penodol ynghylch adran 1(3), sy'n cyfeirio at y gyfraith gyffredin. Gofynnwyd i'r Dirprwy Weinidog pa gamau a gymerwyd i sicrhau nad oedd y Bil yn cynnwys elfennau o'r gyfraith gyffredin yn anfwriadol, nas bwriadwyd eu cynnwys yn y Bil hwn neu nad ydynt o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol o bosibl. Dywedodd cynghorwr cyfreithiol Llywodraeth Cymru a fynychodd y cyfarfod gyda'r Dirprwy Weinidog:

---

[18] Datganiad y Llywydd ar Gymhwysedd Deddfwriaethol: Bil Plant (Dileu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru), 25 Mawrth 2019

[19] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [5]

> "That section, that wording, was specifically included to make sure that a person couldn't still rely on the defence by the back door, so that they couldn't say that smacking their child was acceptable conduct. (…)
>
> From all the research we've done, I'm not aware that it's going to capture anything that it shouldn't. It was just about making sure that the common law doesn't develop in a way that undermines the purpose of the Bill."[20]

20. Fe wnaethom hefyd ofyn i'r Dirprwy Weinidog a oedd wedi cynnal unrhyw drafodaethau â Llywodraeth y DU ynghylch unrhyw faterion neu bryderon am y Bil. Dywedodd y Dirprwy Weinidog wrthym:

> "We've had quite a lot of discussions with the UK Government. Obviously, because it is devolved, there's not an absolute requirement to do that, but we have been discussing with them. We've had discussions with the relevant Whitehall departments during the development of the Bill. Meetings have been held with the Home Office and with the Ministry of Justice, which haven't raised any concerns in relation to our proposals. The Ministry of Justice were also involved in the development of the justice impact assessment, and there has been exchange of correspondence between Welsh Ministers and UK Government Ministers."[21]

Hawliau dynol

21. Er mwyn bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, mae adran 108A(2)(e) o Ddeddf 2006 yn ei gwneud yn ofynnol bod pob darpariaeth mewn Bil yn cydymffurfio â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

22. Mae paragraff 2.3 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

> "Ystyrir bod y darpariaethau yn gydnaws â Hawliau'r Confensiwn a Chyfraith yr Undeb Ewropeaidd (UE)."

[20] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [19] a [21]

[21] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [7]

23. Fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog a oedd wedi ystyried unrhyw faterion hawliau dynol a allai ymwneud, yn benodol, â chydbwyso hawliau'r plentyn i gael ei ddiogelu a hawliau'r rhieni i ddisgyblu plentyn. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "We've given a great deal of thought, obviously, to the human rights issue and how you balance these rights and, as you say, ultimately it's a question about how to find a balance between the rights of the child as well as the parents, who enjoy rights under article 8. Basically, the Parliamentary Joint Committee on Human Rights' nineteenth report in 2003-04 did not consider that there was any disproportionate interference with family life that should prevent the defence being abolished, and the UN Committee on the Rights of the Child, I think it was as recently as 2016, actually urged again abolition of the reasonable punishment defence. I think this is very helpful, obviously, in proportionality terms because it shows that such bodies consider that nothing less than the absolute abolishment of the reasonable punishment defence will do."[22]

24. Aethom ar drywydd y mater hwn gyda'r Dirprwy Weinidog a gofynnwyd iddi egluro ai safbwynt Llywodraeth Cymru yw bod erthygl 8 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ar waith ond bod y dystiolaeth i gefnogi'r Bil yn cyfiawnhau ymyrryd yn yr erthygl honno. Dywedodd y Dirprwy Weinidog wrthym:

> "Well, the rights are not absolute. We believe that action can therefore be taken that does interfere with them, provided that interference is justified. And the legitimate aim of this legislation is to protect the rights and freedoms of others, who are children, basically. We're trying to protect their rights and freedoms. Our view is that we are able to justify interference as a proportionate means of reaching a legitimate aim."[23]

25. Yn y Memorandwm Esboniadol, nid oes cyfeiriad penodol at erthygl 8, nac at unrhyw erthyglau eraill yn y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, nac unrhyw gyfeiriad at asesiad o ymyrraeth â'r erthygl honno neu unrhyw rai eraill, yn y Memorandwm. Fe wnaethom ofyn a oedd rheswm dros hyn. Dywedodd cynghorwr cyfreithiol Llywodraeth Cymru:

---

[22] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [9]

[23] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019 [14]. Gweler hefyd [151] a [152]

> "In the explanatory memorandum, we concentrated on the structural competence and what we've been given under the Wales Act rather than the human rights considerations because we've covered a lot of that in the impact assessments."[24]

26. Mewn llythyr dilynol atom, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Roedd llythyr 14 Tachwedd 2018 a anfonwyd atoch oddi wrth y cyn Brif Weinidog, Carwyn Jones AC, yn cadarnhau 'oherwydd y newid i gadw pwerau a'r ffaith nad oes angen cyfeirio at bynciau y rhoddir pwerau iddynt bellach, mae adran cymhwysedd deddfwriaethol Memoranda Esboniadol yn y dyfodol yn fwy tebygol o gydymffurffio â'r datganiad ym Memorandwm Esboniadol y Bil Ffioedd (Deddf Rhentu Cartrefi (Ffioedd etc) (Cymru)'.
>
> Yn achos Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru), mae'r Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn ymdrin ag erthygl 8 yn benodol, yn ogystal ag erthyglau perthnasol eraill y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol."[25]

27. Mae'r Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb wedi'i gyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru.[26] Darperir dolen i holl asesiadau effaith perthnasol Llywodraeth Cymru yn y Memorandwm Esboniadol.[27] Yn ôl yr Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb:

> "Mae'r Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb hwn yn archwilio'r effeithiau cadarnhaol a sut y gellid lliniaru effeithiau negyddol posibl, gan gynnwys sicrhau bod rhieni mewn grwpiau gwarchodedig yn ymwybodol o'r ddeddfwriaeth ac yn gwybod sut i gael gafael ar gyngor, cymorth a gwybodaeth."[28]

28. Mae sylwebaeth yr Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb ar Hawliau Dynol a Chonfensiynau'r Cenhedloedd Unedig yn cyfeirio at erthygl 8 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, ynghyd ag erthyglau 3, 9 a 10. Mae'n darparu atebion i gwestiynau sy'n ymwneud ag effeithiau cadarnhaol neu negyddol y Bil, y

---

[24] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [12]

[25] Llythyr gan y Dirprwy Weinidog, 18 Mehefin 2019

[26] Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru): asesiad effaith integredig

[27] Memorandwm Esboniadol, paragraff 9.1

[28] Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb, Llywodraeth Cymru

rhesymau dros benderfyniad Llywodraeth Cymru, a sut y gellir lliniaru effeithiau negyddol.

Ein barn ni

29. Nodwn y dystiolaeth mewn perthynas â materion yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol gan y Dirprwy Weinidog. Rydym hefyd yn nodi bod y Llywydd wedi datgan y byddai darpariaethau'r Bil, yn ei barn hi, yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Nodwn ymhellach y wybodaeth sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol a ddarperir yn y Memorandwm Esboniadol ac yn y llythyr a gawsom gan y Dirprwy Weinidog yn dilyn ein sesiwn dystiolaeth.

30. Er ein bod yn croesawu ymatebion y Dirprwy Weinidog i'r cwestiynau a ofynnwyd gennym o ran cydnawsedd y Bil â hawliau dynol a'r wybodaeth bellach a ddarparwyd inni mewn gohebiaeth, rydym am wneud pwynt pwysig, a wnaed hefyd yn ein hadroddiad ar Fil Rhentu Cartrefi (Ffioedd etc.) (Cymru).

31. Nododd Argymhelliad 2 yr adroddiad hwnnw y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y wybodaeth am gymhwysedd deddfwriaethol a ddarperir yn ei Memoranda Esboniadol yn cynnwys digon o fanylion i sicrhau tryloywder ac i alluogi craffu effeithiol ar Filiau.

32. Penderfynir ar gymhwysedd deddfwriaethol nid yn unig drwy gyfeirio at a yw Bil, neu ddarpariaeth mewn Bil, yn ymwneud â mater a gadwyd yn ôl. Ymhlith pethau eraill, mae asesiad o gymhwysedd deddfwriaethol hefyd yn gofyn am asesiad ynghylch a yw'r Bil yn gydnaws â'r hawliau a nodir yn y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

33. Am y rheswm hwnnw, credwn y dylai Memoranda Esboniadol Llywodraeth Cymru gynnwys esboniad llawnach o'r asesiadau a gynhaliwyd mewn perthynas â hawliau dynol. Yn benodol o ran y Bil hwn, credwn y dylai'r Memorandwm Esboniadol fod wedi cynnwys rhagor o fanylion am yr asesiad a gynhaliwyd ynghylch erthyglau 3, 8, 9 a 10 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

34. Wrth fynegi'r farn hon, nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi cynnal yr asesiadau effaith gofynnol ar gyfer y Bil. Fodd bynnag, nid ydym yn credu bod y ffaith ei bod wedi cyhoeddi'r asesiadau hynny ar ei gwefan ei hun, heb lefel briodol o sylwebaeth yn y Memorandwm Esboniadol a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, yn ddigonol.

35. Wrth ailadrodd y pwynt a wnaethom yn ein hadroddiad ar y Bil Rhentu Cartrefi (Ffioedd etc.) (Cymru), nid ydym yn ceisio tanseilio asesiadau o

gymhwysedd deddfwriaethol a wneir gan Lywodraeth Cymru. Fel pwyllgor y Cynulliad Cenedlaethol sy'n gyfrifol am fonitro materion deddfwriaethol sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, mae ein dull craffu yn ffordd o sicrhau bod y materion hyn yn cael eu cyflwyno mewn ffordd gydlynol, dryloyw a hygyrch.

3. Sylwadau cyffredinol

Yr angen am ddeddfwriaeth

36. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod y Bil yn sicrhau bod Cymru yn cyd-fynd ag argymhellion Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn.[29]

37. Mewn datganiad ysgrifenedig a oedd yn cyd-fynd â chyflwyno'r Bil, dywedodd y Gweinidog:

> "Bydd y Bil Plant (Diddymu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru) yn ceisio diogelu hawliau plant mewn perthynas â'r ddyletswydd yn erthygl 19 o'r Confensiwn - sef yr hawl i gael eu diogelu rhag trais o bob math."[30]

38. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod gwaith ymchwil wedi awgrymu bod agweddau tuag at y ffordd y mae plant a phobl ifanc yn cael eu disgyblu "eisoes yn newid".[31]

39. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

> "Bwriad effaith y Bil, ynghyd ag ymgyrch codi ymwybyddiaeth a chymorth i rieni, yw lleihau ymhellach yr arfer o gosbi plant yn gorfforol yng Nghymru, a lleihau ymhellach y parodrwydd i oddef yr arfer."

40. Fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog am ei barn ynghylch a oedd y Bil yn angenrheidiol. Dywedodd wrthym:

> "Certainly, I do think that it does warrant taking up the time that we have taken up, and the Bill is not about the number of times the defence has been used in this country, it's about culture and behaviour change, helping to protect children's rights and sending a clear message that physically punishing children is not acceptable in Wales. So, we feel that it's very important that this legislation is brought in, along with an information campaign, and also with support for parents, and it's the three things together, basically, that we think will mean that

---

[29] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.38

[30] Llywodraeth Cymru: Datganiad ysgrifenedig: Cyflwyno Bil Plant (Dileu Amddiffyniad Cosb Resymol) (Cymru)

[31] Memorandwm Esboniadol, paragraff x

> there'll be less physical punishment of children in Wales. So, that's our aim: to stop the physical punishment of children in Wales."[32]

41. Ysgrifennodd y Dirprwy Weinidog at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar nifer o faterion yn ystod Cyfnod 1.[33] Yn y llythyrau hyn, cadarnhaodd y Dirprwy Weinidog:

- nad yw Llywodraeth Cymru wedi gallu pennu llinell sylfaen nifer yr achosion o gosbau rhesymol a gaiff eu cyfeirio at adrannau'r gwasanaethau cymdeithasol gan ddefnyddio data presennol[34];
- mae'n bosibl nad oedd y ffigur o 274 o achosion o gosb resymol, mewn rhai achosion, yn cynnwys achosion o gosb gorfforol yn unig ond y gallai fod yn rhan o set ehangach o faterion megis esgeulustod a chamdriniaeth.[35]

42. Nid yw'r Heddlu a Gwasanaeth Erlyn y Goron wedi'u datganoli (neu maent yn awdurdodau neilltuedig[36]). Yn ogystal, mae nifer o gyfyngiadau ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn atodlenni 7A a 7B i Ddeddf 2006 sy'n golygu nad yw'r Bil yn gallu gwneud darpariaeth benodol ynghylch sut yr ymdrinnir wedyn â pherson sy'n gweinyddu cosb resymol i blentyn gan y system cyfiawnder troseddol. Gofynnwyd i'r Dirprwy Weinidog a oedd yn pryderu y gallai effeithiolrwydd y Bil gael ei danseilio oherwydd na fyddai'n gallu cyfeirio gwaith a phenderfyniadau Gwasanaeth Erlyn y Goron. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Well, we've had very close, good working relationships with the CPS. The previous Minister met with the CPS, I've met with the CPS, and they've been working very closely with the officials. (…) So, I don't really

[32] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [24]

[33] Llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, 5 Ebrill 2019; Llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cyllid, 31 Mai 2019

[34] Llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, 5 Ebrill 2019

[35] Llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cyllid, 31 Mai 2019

[36] Mae paragraff 8(3) o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod yr awdurdodau a ganlyn yn rhai neilltuedig; Gweinidog y Goron, adran o'r llywodraeth neu unrhyw awdurdod cyhoeddus arall ar wahân i "awdurdod Cymreig datganoledig". Darperir rhestr o'r awdurdodau Cymreig datganoledig yn Atodlen 9A i Ddeddf Llywodraeth Cymru. Mae Adran 157A o'r Ddeddf yn darparu bod "awdurdod Cymreig datganoledig" yn cynnwys awdurdod cyhoeddus y mae ei swyddogaethau'n weithredol mewn perthynas â Chymru yn unig a'u bod yn swyddogaethau, yn gyfangwbl neu'n bennaf, nad ydynt yn ymwneud â materion neilltuedig.

> see any problem there, and they haven't raised any problems with us either."[37]

43. Gofynnwyd hefyd i'r Dirprwy Weinidog a oedd wedi ystyried cyflwyno deddfwriaeth sifil, yn hytrach na mabwysiadu'r dull gweithredu y mae wedi'i fabwysiadu yn y Bil. Dywedodd wrthym:

> "… we did discuss—well, the officials did discuss—whether there was any other way of doing it, but we felt that, once you've got that defence there, that will mean that there is always a defence for using physical punishment against a child. So, we couldn't really see any other way, other than actually removing it, and that is very strongly supported by, well, virtually all the professions who work with children, that it does need to actually go, because otherwise anybody can use it."[38]

44. Ychwanegodd cynghorwr cyfreithiol Llywodraeth Cymru:

> "A specific civil process wasn't considered, no. The plan has been to—. We saw it as we either remove the defence in criminal law, or we don't, and we do just a behaviour change campaign. There wasn't another option."[39]

45. Mewn llythyr dilynol atom, ar y pwnc o gyflwyno deddfwriaeth sifil i geisio cyflawni'r un newid mewn diwylliant, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Ni fyddai'r cam gweithredu hwnnw'n cyflawni nod y ddeddfwriaeth o ran helpu i amddiffyn hawliau plant drwy roi diogelwch cyfreithiol i blant rhag cael eu cosbi'n gorfforol, gan y byddai'r amddiffyniad yn parhau i fodoli mewn cyfraith trosedd. Yn ychwanegol, byddai'r rheini sy'n gweithio mewn lleoliadau sydd heb eu rheoleiddio yn gallu dibynnu ar yr amddiffyniad o hyd pe byddent yn cosbi'n gorfforol – sy'n wahanol i'r sefyllfa mewn lleoliadau sydd wedi'u rheoleiddio lle y mae cosbi'n gorfforol eisoes wedi'i wahardd.
>
> Mae gwybodaeth fanwl sy'n nodi pam y mae'r ddeddfwriaeth yn angenrheidiol wedi'i chynnwys ym mharagraffau 3.37 i 3.56 o'r Memorandwm Esboniadol ochr yn ochr â'r Asesiad o'r Effaith ar

[37] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [26]
[38] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [138]
[39] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [145]

> Gydraddoldeb, Asesiad o'r Effaith ar Hawliau Plant a'r Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder."[40]

Asesiadau o effaith

46. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer y Bil. Mae crynodeb o'r Asesiad wedi'i gynnwys ym Mhennod 6 o'r Memorandwm Esboniadol.

47. Mae pennod 9 o'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys crynodeb o'r asesiadau effaith y mae eu hangen wrth gyflwyno deddfwriaeth newydd. Yn ogystal â'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, ac fel y crybwyllwyd yn gynharach yn yr adroddiad, mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal Asesiad o'r Effaith ar Hawliau Plant, Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb, ac Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder.

Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder

48. Mae paragraffau 9.18 a 9.19 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod "problemau wrth nodi data priodol i greu cronfa sylfaenol o achosion cyfredol" wedi arwain at ddefnyddio gwybodaeth a gasglwyd yn Seland Newydd. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod "cyfyngiadau mewn perthynas â defnyddio'r data hynny o ganlyniad i wahaniaethau allweddol rhwng y ddwy wlad".[41]

49. Fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog a oedd ganddi bryderon y gallai'r ddibyniaeth ar y data o Seland Newydd effeithio ar ddibynadwyedd canfyddiadau'r Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder. Atebodd y Dirprwy Weinidog:

> "Well, the New Zealand data is the nearest we can get, because although—I think it's 54—countries now have abolished the defence, there are only a few countries that are very close to our jurisdiction, and New Zealand is one of the major ones. And also, the other countries—Ireland, for example—didn't do any data monitoring before they passed their Bill, which was passed by means of an amendment, and so there was no baseline of data there. In Ireland, they hadn't gathered any of the information.
>
> And so I think it is perfectly acceptable to use New Zealand, because that's the nearest we've got. So, we are using the New Zealand data but, obviously, we are taking into account some of the differences between

[40] Llythyr gan y Dirprwy Weinidog, 18 Mehefin 2019

[41] Memorandwm Esboniadol. Paragraff 9.19

> New Zealand and our country—for example, population size, age difference, because they're looking at a different age range. So, we're taking all those considerations into account."[42]

50. Mewn llythyr at Gadeiryddion y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cyllid, rhoddodd y Dirprwy Weinidog fanylion ychwanegol ar y mater hwn.[43]

Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys mewn is-ddeddfwriaeth

51. Mae'r Bil yn cynnwys un pŵer i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth, a nodir yn Nhabl 5.1 yn y Memorandwm Esboniadol.[44]

52. Mae'r pŵer dirprwyedig ar ffurf Gorchymyn, nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn graffu, a fydd yn pennu'r dyddiad y daw darpariaethau'r Bil i rym. Fel y nodir yn Nhabl 5.1, gall y Gorchymyn wneud darpariaeth drosiannol, ddarfodol neu arbed mewn cysylltiad â dod â darpariaeth yn y Bil hwn i rym.

53. Fe wwnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog pa asesiad a wnaed cyn y penderfynwyd na ddylai'r pŵer unigol i wneud Gorchmynion yn y Bil fod yn destun gweithdrefn graffu gan y Cynulliad. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "As I understand it, the Welsh Government's long-standing position is not to apply a procedure to commencement Orders, and we didn't really see any reason to adopt a different approach in this Bill."[45]

54. Ychwanegodd cynghorwr cyfreithiol Llywodraeth Cymru:

> "Our position is that the commencement Orders under section 1 will already have been scrutinised by the Assembly during the scrutiny process, and any related transitional provisions will address the issue of when the change in law should take effect, not whether the law should be changed, which is why we think 'no procedure' is the correct procedure. And we also worry that, if it was negative procedure and there was an annulment, it might cause confusion. Especially because we're changing the criminal law, we want it to be clear that, when the

[42] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [108] a [109]. Gweler hefyd [110] hyd [116]

[43] Llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cyllid, 31 Mai 2019

[44] Memorandwm Esboniadol, paragraff 5.1

[45] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [88]

law changes, it's changed, and the possibility that that Order might then be annulled might cause further confusion, which is why we prefer the 'no procedure' Order-making power."[46]

55. Aeth y cynghorwr cyfreithiol ymlaen i ddweud:

"Section 2 will come into force on Royal Assent, along with section 3, and section 1 is really the substantive clause, the operative clause, so we don't want that to come into force until after a period of time, once the implementation has occurred. And I believe that any concerns about that Order could be put to the Minister in the Senedd if Members wanted to, so there is still opportunity for challenge of that Order, even if it's 'no procedure'. And I believe that position was the position taken with the recent Legislation (Wales) Bill that this committee considered, and agreed that, for that Bill, 'no procedure' for that commencement Order was the right route, and we believe that that's the same for this Bill."[47]

56. Yng nghyd-destun y ffaith bod y Bil yn cynnwys pŵer unigol i wneud Gorchmynion a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud pethau eraill (cyhyd â'u bod yn ddarfodol, yn drosiannol neu'n arbed) wrth ddod ag adran 1 o'r Bil i rym, fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog am ei barn ar gynnwys y geiriau "ac at ddibenion cysylltiedig"[48] o fewn y teitl hir. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

"We do not intend to bring forward any amendments, and the connected purposes are the parts of section 1 that refer, for example, to amending the Children's Act 1989, which I think is section 1(5), and it's for covering those sort of issues. No intention of taking the Bill any further."[49]

[46] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [92]
[47] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [96]
[48] Mae gan bob Bil deitl hir a theitl byr. Nodir y teitl hir ar ddechrau'r Bil ac mae'n dechrau gyda "Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru i…". Mae'n cynnwys un frawddeg, wedi'i rhannu os oes angen gan hanner colonau, yn wahanol rannau, pob un ohonynt yn ymdrin â phrif ddiben y Bil. Gyda Biliau mawr a chymhleth, mae'n gyffredin i'r teitl hir ddod i ben gyda ffurf o eiriau fel "ac at ddibenion cysylltiedig". Mae diben cysylltiedig yn rhywbeth y mae'r Bil yn ei wneud nad yw'n ddigon gwahanol i haeddu rhan ei hun, ond nad yw'n dod yn gyfan gwbl o fewn un o'r rhannau blaenorol.
[49] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [104]

Ein barn ni

57. Rydym yn cydnabod y wybodaeth yn y Memorandwm Esboniadol a thystiolaeth y Gweinidog o ran yr angen am y Bil.

58. Rydym hefyd yn cydnabod y dystiolaeth gan y Gweinidog mewn perthynas â'r data sylfaenol a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru wrth gynnal asesiadau effaith cyn cyflwyno'r Bil.

59. Nodwn fod y Bil yn cynnwys un pŵer dirprwyedig, a fydd yn dod â'r ddarpariaeth sylweddol yn y Bil (adran 1) i rym drwy Orchymyn. Er ein bod yn fodlon ar y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys mewn is-ddeddfwriaeth, nodwn fod adran 2(3) o'r Bil yn galluogi'r Gorchymyn hwnnw i wneud darpariaeth drosiannol, ddarfodol neu arbed ac, ymhellach, na fydd yn destun gweithdrefn graffu yn y Cynulliad Cenedlaethol.

60. O gofio natur y Bil, a'r dyddiad arfaethedig ar gyfer ei weithredu, dylai'r defnydd o'r pŵer cychwyn gael ei ystyried yn ofalus o dan Reol Sefydlog 21.7 gan y pwyllgor a fydd yn ein rhagflaenu yn y Chweched Cynulliad.

61. Credwn hefyd fod y sylwadau ynghylch y dull o bennu'r weithdrefn graffu a neilltuwyd i'r un pŵer dirprwyedig yn y Bil yn anffodus. Dylai asesiad o'r weithdrefn graffu briodol fod yn seiliedig ar egwyddorion cadarn, yn hytrach na'r tebygolrwydd ynghylch a fydd rheoliadau a wneir gan ddefnyddio'r weithdrefn negyddol yn cael eu dileu.

62. Yn olaf, mae adroddiad y Pwyllgor a'n rhagflaenodd, Deddfu yng Nghymru[50], yn argymell y dylid rhagdybio o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Rydym yn adleisio'r sylwadau hyn am y rhesymau a amlygwyd yn yr adroddiad hwnnw ac yn ei ystyried yn arfer deddfwriaethol da. Er ein bod yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori ar ei chynnig deddfwriaethol i ddileu'r amddiffyniad o gosb resymol, nid yw hyn, yn ein barn ni, yn gyfystyr â'r ymgynghoriad llawn a thrylwyr a allai ac a ddylai fod wedi'i gynnal ar fater mor bwysig o bolisi cymdeithasol.

[50] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, yr adroddiad Deddfu yng Nghymru, Hydref 2015

4. Sylwadau penodol

Rôl Gwasanaeth Erlyn y Goron

63. Mae Gwasanaeth Erlyn y Goron, fel y prif wasanaeth erlyn cyhoeddus ar gyfer Cymru a Lloegr, yn darparu cyngor ar gyhuddo mewn achosion mwy difrifol neu gymhleth yn seiliedig ar y *Cod ar gyfer Erlynwyr y Goron* a chanllawiau erlyn. Mae'r *Charging Standard on Offences Against the Person* (Canllawiau'r Safon Gyhuddo)[51] yn rhoi cyngor ar ddewis y cyhuddiad lle gall cosb resymol fod yn amddiffyniad, yn ogystal â chyngor am ffactorau i'w hystyried er mwyn helpu i benderfynu ar resymoldeb y gosb.

64. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

> "Mae Gwasanaeth Erlyn y Goron yn ymwybodol o fwriad Llywodraeth Cymru i ddileu amddiffyniad cosb resymol ac yn cytuno os yw'r Bil i ddileu'r amddiffyniad yn cael ei basio, bydd angen i'r Safon Gyhuddo gael ei diwygio er mwyn ei gwneud yn glir nad yw'r amddiffyniad bellach yn berthnasol yng Nghymru."[52]

Canllawiau'r Safon Gyhuddo

65. Fe wnaethom awgrymu i'r Dirprwy Weinidog y gellid bod wedi disgwyl i Wasanaeth Erlyn y Goron ddechrau gweithio ar ganllawiau drafft diwygiedig yn ymwneud â'r Safon Gyhuddo, wrth ragweld y bydd y Bil hwn yn dod yn gyfraith. Fe wnaethom ofyn iddi a oedd wedi gweld unrhyw ganllawiau drafft. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "No, but we've discussed the fact that they will be changing the draft guidance. They say this is something that they regularly update all the time. They don't see it as a big issue and they will be changing it when the time comes."[53]

66. Fe wnaethom ofyn pryd y byddai'r canllawiau drafft ar gael, o ystyried eu pwysigrwydd ar gyfer cyflawni amcanion y Bil. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "I think you're absolutely right; that is going to be the key to the success, that it's all carefully prepared for and that the structures are in place.

[51] Offences against the Person, incorporating the Charging Standard | Gwasanaeth Erlyn y Goron
[52] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.23
[53] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [28]

> That's what the officials have been working very hard to absolutely ensure. And I think the good working relations with the CPS has been absolutely crucial. They're absolutely aware of everything we're doing, they're in support of what we're doing, and they see providing a change in the guidance as an everyday sort of thing that they do all the time."[54]

67. Fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog a oedd unrhyw beth yn atal Llywodraeth Cymru a Gwasanaeth Erlyn y Goron rhag rhoi canllawiau drafft inni cyn i'r trafodaethau craffu ar Gyfnod 3 y Bil fynd rhagddynt. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Well, I haven't discussed that about whether they would have any draft guidance, but on the implementation group, all these issues will be discussed, and there are going to be sub-groups of the implementation group to look specifically at different areas, and I would imagine that this would be one."[55]

68. Ychwanegodd:

> "I think you're aware that we don't plan to introduce this Bill very swiftly; that we are thinking of probably as much as a two-year implementation period before the actual implementation. So, there is quite a lot of time. We are deliberately doing this in order to make sure that we've got time to work out all these things."[56]

69. Fe wnaethom ofyn hefyd i'r Dirprwy Weinidog a oedd swyddogion Llywodraeth Cymru wedi ystyried y newidiadau y gellid eu gwneud i'r canllawiau presennol. Er bod y Dirprwy Weinidog wedi dweud wrthym nad oedd wedi cael unrhyw drafodaethau,[57] dywedodd y cynghorydd polisi o Lywodraeth Cymru a fynychodd y cyfarfod gyda'r Dirprwy Weinidog:

> "We have had discussion with a range of stakeholders, including the CPS, and as the Deputy Minister has said, they are fully on board with the principle of the Bill. They recognise that their guidelines and guidance will need to change. They need to balance, as we all do, what's proportionate to be completed ahead of the proposed change in the law and what would then be taken forward after a change in the law, provided, of course, that that's passed by the Senedd. So, they're

---

[54] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [30]
[55] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [32]
[56] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [34]
[57] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [39]

> not wanting to overly pre-empt the will of the Senedd and the will of the Assembly. They are fully aware that changes will need to be made and they have and will be planning that into their work plan, should we achieve Royal Assent."[58]

70. Yn ei llythyr atom yn dilyn ein sesiwn dystiolaeth ar y Bil, dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Caiff y Safon Gyhuddo am Droseddau yn erbyn y Person ei diweddaru'n rheolaidd i adlewyrchu'r newidiadau yn y gyfraith ac mewn arferion. Cafodd ei diwygio yn dilyn y newid yn y gyfraith yn sgil adran 58 o Ddeddf Plant 2004, sy'n amlinellu na fyddai amddiffyniad cosb resymol bellach ar gael ar gyfer cyhuddiadau o wir niwed corfforol neu niwed corfforol difrifol neu greulondeb i blant. Mae Gwasanaeth Erlyn y Goron yn cytuno y bydd angen i'r Safon Gyhuddo gael ei diweddaru ymhellach i ymdrin â'r newid i ddiddymu amddiffyniad cosb resymol yng Nghymru. Bydd angen i'r Grŵp Gweithredu gytuno ar faterion gweithredol a'u datrys cyn i'r Safon gael ei diweddaru."[59]

Baich profi

71. Codwyd gyda'r Dirprwy Weinidog faterion yn ymwneud â baich profi mewn achos troseddol ar gyfer curo yn dilyn cael gwared ar yr amddiffyniad. Dywedodd cynghorydd cyfreithiol Llywodraeth Cymru wrthym y byddai'r baich profi yn union yr un fath ag y mae nawr. Dywedodd:

> "… we're talking about the existing offences of assault and battery, so there should be no change to the standards or the burdens of proof. They're exactly the same as they are now."[60]

72. Yn ei llythyr dyddiedig 18 Mehefin 2019, rhoddodd y Dirprwy Weinidog eglurhad pellach:

> "Mewn prawf trosedd Gwasanaeth Erlyn y Goron sy'n gyfrifol am y baich cyfreithiol o brofi'r drosedd yn erbyn y diffynnydd (os ydynt yn methu yn hynny o beth, dyfernir bod y diffynnydd yn ddieuog). Yn aml bydd y diffynnydd yn dwyn baich tystiolaethol mewn perthynas ag

---

[58] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [40]. Gweler hefyd [41]

[59] Llythyr gan y Dirprwy Weinidog, 18 Mehefin 2019

[60] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [50]. Gweler hefyd [51], [53] a [65]

> amddiffyniadau y mae'n dymuno eu cyflwyno. Nid yw'r baich tystiolaethol yn gorfodi'r diffynnydd i brofi'r amddiffyniad dan sylw, mae'n faich i ddangos tystiolaeth o'r amddiffyniad yn unig. Gwasanaeth Erlyn y Goron sydd â'r baich cyfreithiol i brofi y tu hwnt i bob amheuaeth nad yw'r amddiffyniad yn berthnasol ar sail y ffeithiau. (…)
>
> Yn ystod y sesiwn dystiolaeth i'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar 6 Mehefin, gofynnwyd i Barry Hughes, Prif Erlynydd y Goron yng Nghymru, ynghylch y mater hwnnw. Eglurodd 'nad oes unrhyw newid o gwbl i'r baich profi, nac i'r safon profi', ac aeth ymlaen i ddweud 'os byddwn ni'n diddymu amddiffyniad cosb resymol…dyw hynny ddim yn newid cyfrifoldeb sylfaenol yr erlyniad, sef i brofi'r achos y tu hwnt i bob amheuaeth. Ac os bydd y diffynnydd yn dadlau, ac yn dweud bod y weithred yn un gyfreithlon, ac "ro'n i ond yn gwneud beth oedd yn fy marn i'n rhesymol dan yr amgylchiadau", cyfrifoldeb Gwasanaeth Erlyn y Goron yw gwrthbrofi hynny yn ôl y safon gyhuddo y tu hwnt i bob amheuaeth'."[61]

Cynlluniau dargyfeirio a'r defnydd o rybuddion

73. Ym mharagraff 16 o'r Memorandwm Esboniadol, nodir yr hyn a ganlyn:

> "Mae nifer o waredeiadau y tu allan i'r llys y gall yr heddlu eu defnyddio er mwyn ymateb i droseddau mewn ffordd gymesur a phragmataidd."

74. Mae'n ychwanegu y rhagwelir y bydd rhybuddion a gwarediadau cymunedol yn cael eu cynnig, o bosibl, i rieni fel dewis arall yn lle erlyn, yn dibynnu ar amgylchiadau'r achos.

75. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod Llywodraeth Cymru yn archwilio'r defnydd o benderfyniadau cymunedol ar y cyd â chynllun dargyfeirio a allai ddarparu cyngor a chefnogaeth ar ddewisiadau amgen cadarnhaol i ddarparu disgyblaeth i blant.[62]

76. Bydd rhybudd yn llunio rhan o gofnod troseddol unigolyn a gellir cyfeirio ato mewn achosion cyfreithiol yn y dyfodol a'i ddatgelu fel rhan o safon y Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd neu wiriad estynedig o gofnod troseddol. Ni fyddai datrysiad cymunedol yn ffurfio rhan o gofnod troseddol unigolyn ond mae'n bosibl y gellid ei ddatgelu (fel "data nad yw'n euogfarn") fel rhan o wiriad manylach gan y

[61] Llythyr gan y Dirprwy Weinidog, 18 Mehefin 2019

[62] Memorandwm Esboniadol, paragraff 24

Gwasanaeth Datgelu a Gwahardd, os yw prif swyddog heddlu yn ystyried ei fod yn berthnasol i'r cais ac y dylid ei ddatgelu.

77. Fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog a oedd ystyriaeth wedi'i rhoi i'r ffordd y defnyddir rhybuddion yn Seland Newydd, fel ffordd o ddargyfeirio pobl oddi wrth achosion llys. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "We have been thinking of specific diversion schemes. This is something that we have discussed with the police. And, as part of the implementation group, one of the sub-groups will be looking at diversion, in order to avoid the points that you're making in terms of—. As you say, a caution is to avoid court. It will take some time to develop a diversion scheme, which is, again, why we want to have the two years, so that we've got plenty of time to look at that. But, yes, that is something we've looked at, yes."[63]

Cynnwys darpariaethau trosiannol

78. Yn yr Alban, mae Bil Plant (Amddiffyniad Cyfartal rhag Ymosodiad) (Yr Alban) yn cynnwys darpariaethau trosiannol ar wyneb y Bil, sy'n ei gwneud yn glir mai dim ond ar ôl i'r adran sy'n ei ddiddymu ddod i rym y daw diddymiad yr amddiffyniad i rym; h.y. nid oes ganddo unrhyw effaith ôl-weithredol. Gwnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog pa ystyriaeth a roddwyd i gynnwys darpariaeth gyfatebol ar wyneb y Bil. Dywedodd y Dirprwy Weinidog wrthym:

> "Scotland's proposed legislation to remove the defence is a private Member's Bill, as you know probably, not a Government Bill, and they operate a different justice system to us. And they have concluded that there is a need for transitional provisions on the face of their Bill, which we believe are not necessary for our Bill. The Bill will not apply retrospectively, and that is the situation—it will not apply retrospectively."[64]

Cydgrynhoi deddfwriaeth

79. Ar yr un pryd ag y gwnaethom ystyried y Bil, buom hefyd yn craffu ac yn adrodd ar y Bil Deddfwriaeth (Cymru), a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru.[65] Un o

---

[63] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [124]

[64] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [98]

[65] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Bil Deddfwriaeth (Cymru), adroddiad Cyfnod 1, Mawrth 2019

brif ddibenion Bil Deddfwriaeth (Cymru) yw hwyluso ac annog y broses o gydgrynhoi cyfraith Cymru yn effeithiol.

80. O fewn y cyd-destun hwn, fe wnaethom ofyn i'r Dirprwy Weinidog pam na chymerwyd y cyfle i edrych ar gydgrynhoi darpariaethau a nodir yn y Bil hwn â'r darpariaethau cysylltiedig, presennol yn Neddf Addysg 1996. Dywedodd y Dirprwy Weinidog:

> "Yes, well we think the punishment in the education setting is different from the punishment in the home. There's quite a wide difference in it."[66]

81. Ychwanegodd cynghorwr cyfreithiol Llywodraeth Cymru:

> "We wanted to make sure that you could, for example, carry your child to the time-out step for parental discipline to still take place. (…)
>
> And we think there's an important difference between the school context and general parenting that justifies a different approach, which is why we didn't go down the—we did think about it—Education Act 1996 route."[67]

Gweithredu, ac adolygiad ar ôl gweithredu

82. Fel y nodwyd yn gynharach yn yr adroddiad (gweler paragraff 68), mae'r Dirprwy Weinidog yn bwriadu cael cyfnod arweiniol o ddwy flynedd cyn gweithredu'r ddeddfwriaeth (os caiff ei phasio). Dywedodd y Dirprwy Weinidog wrthym:

> "I think we're looking at precedents such as the organ donation Bill, which had a two-year lead-in period. And it does seem that the best success we can hope for from the Bill is if we do have a period of time when there's a big information period, when we've got the implementation group grasping all the details of the Bill, and you need a good period of time for that and, of course, developing even more support for parents. So, we're saying up to two years from the date of commencement, and I think that seems quite reasonable."[68]

---

[66] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [80]

[67] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [81] ac [85]

[68] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [102]

83. Mewn perthynas ag adolygiad o'r Bil, ar ôl ei weithredu, dywedodd y Dirprwy Weinidog wrthym:

> "... we propose to have an independent body to come in to carry out surveys to track public awareness of the changes in legislation. We want to look at the changes of attitudes towards physical punishment of children, and the prevalence of parents reporting that they use physical punishment. (...)
>
> So, the data collection will continue following commencement to monitor the impact of the Bill. And it will be reviewed and monitored over time. (...) we will be reaching a wide range of stakeholders in the implementation group. And I will update the Assembly as appropriate, whenever data or evaluation evidence is going to be published."[69]

84. Ychwanegodd cynghorwr polisi Llywodraeth Cymru:

> "What we have done, through the implementation group, which has already met quite recently, is we have discussed who needs to be involved on that particular work stream and which aspects of that are going to be about delivery and which aspects of that are about consultation. (...) we're very clear that implementation, data collection, monitoring and evaluation is extremely important and an extremely important element of this Bill, so it's factored into the planning and the timeline."[70]

Ein barn ni

85. Nodwn y dystiolaeth gan y Dirprwy Weinidog ynghylch rôl Gwasanaeth Erlyn y Goron a'i bwysigrwydd ar gyfer cyflawni amcanion y Bil.

86. Rydym yn cydnabod barn y Dirprwy Weinidog ac yn cytuno â hi y bydd Canllawiau Safon Gyhuddo diwygiedig Gwasanaeth Erlyn y Goron ac unrhyw ganllawiau cysylltiedig (e.e. gwarediadau y tu allan i'r llys) yn allweddol i gyflawni amcan Llywodraeth Cymru o helpu i amddiffyn hawliau plant drwy wahardd y defnydd o gosb gorfforol, drwy ddileu'r amddiffyniad cosb resymol.

[69] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [128] a [129]

[70] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Mehefin 2019, Cofnod y Trafodion [132]

87. Am y rheswm hwnnw, credwn y dylai fersiwn ddrafft o'r Canllawiau diwygiedig fod ar gael i Aelodau'r Cynulliad i'w hystyried ochr yn ochr â chraffu ar y Bil.

Argymhelliad 1. Dylai'r Dirprwy Weinidog weithio gyda Gwasanaeth Erlyn y Goron a sicrhau bod y Canllawiau Safon Gyhuddo diwygiedig ac unrhyw ganllawiau cysylltiedig ar gael ar ffurf drafft i'r Cynulliad cyn y trafodion Cyfnod 3 ar y Bil.

88. Rydym yn croesawu'r dystiolaeth gan y Dirprwy Weinidog ynghylch y cynlluniau dargyfeirio.

89. Rydym yn cydnabod y dystiolaeth gan y Dirprwy Weinidog ynglŷn â pham na chymerwyd cyfle i geisio cydgrynhoi'r darpariaethau a nodir yn y Bil hwn â'r darpariaethau cysylltiedig, presennol yn Neddf Addysg 1996.

90. Rydym yn nodi bwriad y Dirprwy Weinidog o ran dechrau'r ddarpariaeth sylweddol yn y Bil a fydd yn dileu'r amddiffyniad cyfraith gwlad o gosb resymol.

91. Rydym hefyd yn nodi bwriad y Dirprwy Weinidog ynghylch adolygu'r Bil ar ôl ei weithredu. Er mwyn i adolygiad o'r fath ddigwydd, rydym yn credu y dylai'r Bil ei gwneud yn ofynnol bod Gweinidogion Cymru yn gwerthuso ei effeithiolrwydd o ran cyflawni'r amcanion polisi. Nodwn fod rhai Deddfau Cymreig yn cynnwys darpariaethau o'r fath sy'n gwneud gwerthusiadau ar ôl gweithredu yn ofynnol, er enghraifft, Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014 a Deddf Iechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol) (Cymru) 2018.

Argymhelliad 2. Dylid diwygio'r Bil er mwyn ei gwneud yn ofynnol bod Gweinidogion Cymru:

- yn cynnal gwerthusiad ar ôl gweithredu'r Bil, o fewn tair blynedd i ddod â'r ddeddfwriaeth i rym, ac
- yn cyflwyno adroddiad ar ganfyddiadau gwerthusiad o'r fath i'r Cynulliad Cenedlaethol.