

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

Adroddiad ar Fesur Arfaethedig ynghylch  
Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru)

Hydref 2010



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.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)**

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopiau caled gan:  
Y Swyddfa Ddeddfwriaeth  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8065  
Ffacs: 029 2089 8021  
E-bost: [Swyddfadeddfwriaeth@cymru.gov.uk](mailto:Swyddfadeddfwriaeth@cymru.gov.uk)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2010  
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

Adroddiad ar Fesur Arfaethedig ynghylch  
Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru)

Hydref 2010



## Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

Rhaid i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ystyried y materion a nodir yn Rheol Sefydlog 15.2 a chyflwyno adroddiadau ar unrhyw un ohonynt, a chaiff ystyried y materion a nodir yn Rheolau Sefydlog 15.3 a 15.6 a chyflwyno adroddiadau ar y rheini.

### Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ym mis Mehefin 2007 (fel y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth). Mae ei bwerau wedi'u nodi yn Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac yn Rheol Sefydlog 15 yn benodol. Mae'r rhain i'w gweld yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org).

### Aelodau'r Pwyllgor

<i>Aelod Pwyllgor</i>	<i>Plaid</i>	<i>Etholaeth neu Ranbarth</i>
Janet Ryder (Cadeirydd) Alun Davies	Plaid Cymru Llafur	Gogledd Cymru Canolbarth a Gorllewin Cymru
Kirsty Williams	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Brycheiniog a Sir Faesyfed
William Graham Rhodri Morgan	Y Ceidwadwyr Cymreig Llafur	Dwyrain De Cymru Gorllewin Caerdydd

# Cynnwys

---

<b>Argymhellion y Pwyllgor .....</b>	<b>5</b>
<b>Rôl y Pwyllgor .....</b>	<b>6</b>
<b>Y Mesur arfaethedig.....</b>	<b>6</b>
Rhychwant a Bwriad .....	6
Cymhwysedd Deddfwriaethol .....	7
Y Cefndir Deddfwriaethol.....	8
Safbwynt y Deyrnas Unedig.....	9
Cymru .....	9
Y Darpariaethau Perthnasol yn y Mesur arfaethedig .....	10
Adran 1 .....	10
Adran 2.....	10
Adran 3.....	11
Adran 4.....	11
Adran 5.....	11
Adran 6.....	11
Adran 7.....	12
Adran 8.....	12
Adrannau 9, 10, 11 a 12.....	12
<b>Materion yn codi o'r dystiolaeth ac argymhellion y Pwyllgor .....</b>	<b>13</b>
Cyffredinol .....	13
Adran 6 - Pŵer i ddiwygio deddfwriaeth etc.....	14
Adran 7 - Cymhwyso i bobl ifanc 18-24 oed .....	15
Yr Egwyddor Gyffredinol.....	15
Defnyddio'r Weithdrefn "Uwch-gadarnhaol" .....	16
Adran 8 - Dim Gweithdrefn Cynulliad.....	17
<b>Tystion.....</b>	<b>19</b>
<b>Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig .....</b>	<b>20</b>
<b>Atodiad .....</b>	<b>21</b>

Testun llythyr dyddiedig 8 Gorffennaf oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol at y Dirprwy Weinidog dros Blant .....	21
Ymateb y Dirprwy Weinidog dyddiedig 3 Awst.....	23

## Argymhellion y Pwyllgor

---

Mae argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr Adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth a'r casgliadau sy'n cydfynd â'r argymhellion:

**Recommendation 1.** Rydym yn argymhell bod rhaid i unrhyw gynigion a gyhoeddir er mwyn ymgynghori â'r cyhoedd o dan adran 6(4) gael eu gosod, yr un pryd, gerbron y Cynulliad. **tudalen 15**

**Recommendation 2.** Rydym yn argymhell y dylai unrhyw orchmynion a wneir o dan adran 7(6) a (7) gael eu gwneud drwy weithdrefn uwch-gadarnhaol sy'n caniatáu amser i Bwyllgorau'r Cynulliad ac eraill ystyried y cynigion yn llawn ac argymhell gwelliannau, cyn gofyn i'r Cynulliad gymeradwyo'r gorchmynion terfynol. **tudalen 17**

**Recommendation 3.** Rydym yn argymhell y dylai unrhyw orchmyn a wneir o dan adran 8(5), 8(7) neu 8(8) ddod o dan y weithdrefn gadarnhaol. **tudalen 18**

## Rôl y Pwyllgor

---

1. O dan Reolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol, caiff y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ystyried y materion a ganlyn a chyflwyno adroddiad arnynt:

- Mae Rheol Sefydlog 15.6 (ii) yn datgan y caiff y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ystyried a chyflwyno adroddiad ar 'pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad arfaethedig ... sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru'.
- Er nad yw'n rhan o gylch gwaith y Pwyllgor i wneud sylwadau o ran rhinweddau'r cynnig y bwriedir i'r Mesur arfaethedig ei weithredu, mae Rheol Sefydlog 15.6(v) yn datgan y caiff y Pwyllgor ystyried a chyflwyno adroddiad ar 'unrhyw fater deddfwriaethol ei natur sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru'.

## Y Mesur arfaethedig

---

2. Cafodd y Mesur arfaethedig ei gyflwyno gan Huw Lewis AC, y Dirprwy Weinidog dros Blant ar 14 Mehefin 2010, a'i gyfeirio at Bwyllgor Deddfwriaeth 5 er mwyn i'r pwyllgor hwnnw gyflwyno adroddiad erbyn 22 Hydref 2010.

### Rhychwant a Bwriad

3. Mae diben y Mesur arfaethedig wedi'i ddisgrifio yn y Memorandwm Esboniadol<sup>1</sup> fel a ganlyn:-

"1.1 Mae'r Mesur arfaethedig yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru a'r Prif Weinidog i roi sylw dyledus i'r hawliau a'r rhwymedigaethau yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn<sup>2</sup> (y Confensiwn) a'i Brotoolau Dewisol,<sup>3,4</sup> wrth wneud penderfyniadau strategol am sut i arfer

---

<sup>1</sup> Mae copi ar gael yn: <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-legislation/bus-leg-measures/business-legislation-measures-rightsofchildren.htm>

<sup>2</sup> [Y Confensiwn ar Hawliau'r Plentyn](#)

<sup>3</sup> [Protocol Dewisol i'r Confensiwn ar Hawliau'r Plentyn ar gynnwys plant mewn gwrthdaro arfog](#)

<sup>4</sup> [Protocolau Dewisol i'r Confensiwn ar Hawliau'r Plentyn ar werthu plant, puteindra plant a phornogroffi plant](#)



swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt. At ddibenion y Confensiwn, ystyr "plant" yw'r rheini sy'n iau na 18 oed.

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

- paratoi cynllun plant;
- adroddiadau ynglŷn â chydymffurfio â'r ddyletswydd i roi sylw dyledus i'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol;
- hybu gwybodaeth a dealltwriaeth ynghylch y Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol;
- diwygio deddfwriaeth i roi effaith bellach neu effaith well i'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol; ac
- ymgynghori ar gymhwysiad posibl y Mesur arfaethedig i bobl sydd wedi troi'n 18 oed, ond heb droi'n 25 oed."

## **Cymhwysedd Deddfwriaethol**

4. Mae'r pwerau i wneud y Mesur arfaethedig wedi'u cynnwys ym Mater 15.6 o Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006<sup>5</sup> -

### **Mater 15.6**

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

*Mae'r mater hwn yn berthnasol i gydweithrediad gan, a threfniadau a wneir gan-*

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

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

*(c) Awdurdod Heddlu Trafnidiaeth Prydain;*

*(ch) byrddau prawf lleol ar gyfer ardaloedd yng Nghymru;*

*(d) yr Ysgrifennydd Gwladol, mewn perthynas â swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan adrannau 2 a 3 o*

---

<sup>5</sup> [Deddf Llywodraeth Cymru 2006 p.32](#)

*Ddeddf Rheoli Tramgwyddwyr 2007, neu unrhyw ddarparwydd gwasanaethau prawf o dan drefniadau a wnaed o dan adran 3(2) o'r Ddeddf honno;*

*(dd) timau troseddau ieuenctid ar gyfer ardaloedd yng Nghymru;*

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

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

## **Y Cefndir Deddfwriaethol**

5. Mae'r Mesur arfaethedig yn ymwneud â Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn, a dyma'r Mesur cyntaf yn neddfwriaeth y Deyrnas Unedig i'w roi ar waith sy'n cael ei wneud ar lefel ddatganoledig ac nid ar sail y Deyrnas Unedig gyfan.
6. O ran Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn -
  - cafodd ei gadarnhau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ym 1991;
  - daeth i rym yn y Deyrnas Unedig ym mis Ionawr 1992;
  - mae'n gonfensiwn anghorfforedig ac nid yw'n rhan o'n cyfraith ddomestig hyd oni fydd wedi'i ymgorffori'n uniongyrchol yn ein cyfraith;
  - ym mis Rhagfyr 1991 cytunodd y Deyrnas Unedig i gael ei rhwymo gan y Confensiwn fel rhan o'r gyfraith ryngwladol, ac ymgymerodd y Deyrnas Unedig hefyd â'r Protocolau Dewisol;
  - yn 2002 cymhwysodd Llywodraeth Cymru y saith nod craidd at ei holl waith gyda phlant a phobl ifanc hyd at 25 oed;
  - ar 14 Ionawr 2004 cafodd y Confensiwn ei fabwysiadu'n ffurfiol gan Aelodau'r Cynulliad fel y sail ar gyfer gwneud polisiau ynglŷn â phlant.

- ym mis Gorffennaf 2009 nododd Llywodraeth Cymru ei bod yn bwriadu ystyried Mesur i “ymgorffori egwyddorion Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn rhan o'r gyfraith” yng Nghymru.

### ***Safbwynt y Deyrnas Unedig***

7. Mae'r Confensiwn yn gytuniad sy'n gyfreithiol gyfrwymol ar y Deyrnas Unedig o dan y gyfraith ryngwladol. Gan hynny, mae'r Confensiwn eisoes yn gosod rhwymedigaethau cyfrwymol ar Weinidogion y Deyrnas Unedig a Gweinidogion Cymru i gydymffurfio â'r Confensiwn wrth wneud unrhyw benderfyniadau sy'n effeithio ar blant a phobl ifanc o dan 18 oed.
8. Llywodraeth San Steffan sy'n gyfrifol am gydlynu'r Confensiwn yn gyffredinol, ac mae'n cydweithio â'r gweinyddiaethau datganoledig i sicrhau bod y Confensiwn yn cael ei roi ar waith ledled y Deyrnas Unedig. Mae Llywodraeth San Steffan yn ogystal â Chymru a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill yn cyflwyno adroddiadau rheolaidd i Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar hawliau'r plentyn ar y cynnydd sydd wedi'i wneud.
9. Yn y Deyrnas Unedig, mae'r gyfraith ddomestig yn cynnwys statudau a'r gyfraith cwstwm neu'r gyfraith gyffredin. Yn gyffredinol, nid yw cyfraith y Deyrnas Unedig yn ymgorffori cytuniadau rhyngwladol fel y Confensiwn yn uniongyrchol yn y gyfraith ddomestig. Nid yw cytuniadau o'r fath, gan gynnwys y Confensiwn, yn rhan o'r gyfraith ddomestig oni bai eu bod wedi'u hymgorffori gan Ddeddf Seneddol. Er enghraifft, mae Deddf Hawliau Dynol 1998 yn ymgorffori'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol yng nghyfraith Cymru a Lloegr.
10. At ei gilydd, mae ymdrechion i roi'r Confensiwn ar waith yn y Deyrnas Unedig wedi'u gwneud drwy amryw o fentrau deddfwriaeth a mentrau polisi yng Nghymru gan Weinidogion Cymru a Llywodraeth Cymru ac yn Lloegr gan Lywodraeth San Steffan.

### ***Cymru***

11. Ar hyn o bryd yng Nghymru, does dim cyfraith sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru na Phrif Weinidog Cymru gymryd y Confensiwn i ystyriaeth wrth wneud penderfyniadau sy'n effeithio ar blant a phobl ifanc.

12. Os caiff y Mesur arfaethedig ei gymeradwyo:-

(i) Cymru fydd y wlad gyntaf yn y Deyrnas Unedig i integreiddio'r Confensiwn yn y gyfraith; a

(ii) bydd yr hawliau a'r dyletswyddau yn y Confensiwn sy'n cael eu hadlewyrchu yn y Mesur arfaethedig yn dod yn rhan bwysig o'r hyn y bydd angen i Weinidogion Cymru a Phrif Weinidog Cymru feddwl amdano wrth wneud penderfyniadau strategol eu natur am sut i arfer unrhyw swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt.

### **Y Darpariaethau Perthnasol yn y Mesur arfaethedig**

13. Ymdrinnir yn fanwl â'r pwerau i wneud y ddeddfwriaeth ddirprwyedig ym mharagraffau 5.1-5.16 o'r Memorandwm Esboniadol. Mae'r Mesur arfaethedig hwn yn hunangynhwysol gan fod yr holl ddarpariaethau perthnasol i'w gweld yn y Mesur arfaethedig.

#### ***Adran 1***

14. Craidd y Mesur arfaethedig yw darpariaeth yn adran 1 sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru a Phrif Weinidog Cymru i roi sylw dyledus i'r hawliau a'r rhwymedigaethau yn y Confensiwn wrth wneud penderfyniadau strategol eu natur am sut i arfer unrhyw swyddogaethau sy'n arferadwy ganddynt. Cyfeirir at y ddyletswydd hon fel "y brif ddyletswydd" yn y Nodiadau Esboniadol.

#### ***Adran 2***

15. Mae'r adran hon yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru wneud Cynllun Plant, mae'n gwneud darpariaeth ynghylch materion eraill a all gael eu cynnwys mewn Cynllun Plant, a hefyd ynghylch diwygio'r Cynllun neu ei ail-wneud.

16. Rhaid i Gynllun Plant:-

(i) nodi'r meini prawf ar gyfer nodi penderfyniadau sy'n benderfyniadau strategol eu natur, a

(ii) nodi'r trefniadau y bydd angen i Weinidogion Cymru eu gwneud er mwyn sicrhau eu bod yn cydymffurfio â'r ddyletswydd yn adran 1 i roi sylw dyledus i'r Confensiwn.

### ***Adran 3***

17. Mae adran 3 yn cynnwys darpariaethau ynghylch paratoi a chyhoeddi'r Cynllun Plant gan nodi'r dogfennau y mae angen i Weinidogion Cymru roi sylw iddynt wrth baratoi'r Cynllun, ei ail-wneud neu ei ddiwygio. Mae'r adran hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru roi sylw i unrhyw ddogfennau eraill y maent o'r farn eu bod yn berthnasol wrth iddynt baratoi'r Cynllun Plant, ei ail-wneud neu ei ddiwygio. Rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori â phobl benodol, gan gynnwys plant a phobl ifanc, Comisiynydd Plant Cymru ac unrhyw bersonau neu gyrff eraill y mae Gweinidogion Cymru yn credu eu bod yn briodol, cyn gwneud y Cynllun Plant, ei ail-wneud neu ei ddiwygio. Rhaid i Weinidogion Cymru osod drafft o'r Cynllun Plant cyntaf gerbron y Cynulliad ar 31 Mawrth 2012 neu cyn hynny.

### ***Adran 4***

18. Mae Adran 4 yn cynnwys y gofyniad bod rhaid i Weinidogion Cymru gyhoeddi adroddiadau ynghylch cydymffurfio â'u prif ddyletswydd. Rhaid i Weinidogion Cymru osod yr adroddiad cyntaf gerbron y Cynulliad ar 31 Ionawr 2013 neu cyn hynny. Ar ôl hynny, rhaid iddynt gyhoeddi adroddiad bob pum mlynedd.

### ***Adran 5***

19. Mae'r adran yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i 'hybu gwybodaeth a dealltwriaeth o'r Confensiwn' ac i gymryd unrhyw gamau sy'n briodol i sicrhau hynny.

### ***Adran 6***

20. Mae hon yn nodi pŵer Gweinidogion Cymru i **ddiwygio deddfiadau ac offerynnau uchelfreiniol drwy orchymyn**. Mae'r pŵer i ddiwygio'n arferadwy "at ddibenion rhoi effaith bellach neu effaith well i'r hawliau a'r rhwymedigaethau a nodir yn Rhan I o'r Confensiwn a'r Protocolau", yn sgil adroddiad o dan adran 4 i'r perwyl hwnnw. Rhaid i'r diwygiadau fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a rhaid ymgynghori cyn i'r gorchymyn gael ei wneud. Byddai gorchymyn o'r fath yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol.

## ***Adran 7***

21. Mae Adran 7 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried a allai Rhan 1 o'r Confensiwn a'i Brotocolau Dewisol fod yn berthnasol i bobl ifanc rhwng 18 a 25 oed ac mae'n ei gwneud yn ofynnol i'r cynllun plant (pan gaiff ei wneud am y tro cyntaf) gynnwys datganiad ar gynigion Gweinidogion Cymru i ymgynghori ar y mater hwn. Mae'r Mesur arfaethedig yn caniatáu wedyn i unrhyw ddarpariaeth yn y Mesur gael ei chymhwyso at bobl ifanc hyd at 25 oed **drwy orchymyn**. Rhaid i orchymyn o'r fath gael ei gyhoeddi ar ffurf drafft a rhaid ymgynghori yn ei gylch. Byddai gorchymyn o'r fath hefyd yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol.

## ***Adran 8***

22. Mae Adran 8 yn esbonio ystyr "Confensiwn" a "Protocolau" yn y Mesur arfaethedig, sydd wedi'i nodi yn yr Atodlen i'r Mesur arfaethedig. Yna ceir pŵer (os bydd y Deyrnas Unedig wedi cytuno ar newidiadau iddynt) a dyletswydd (os yw'r Deyrnas Unedig wedi cadarnhau newidiadau) i **wneud diwygiadau i'r Mesur arfaethedig drwy orchymyn** "sydd yn briodol yn eu barn hwy i adlewyrchu" y newidiadau hynny. Nid yw'r pŵer wedi'i gyfyngu i'r testunau sydd wedi'u nodi yn yr Atodlen, ond fe allai gael ei ddefnyddio hefyd i ddiwygio'r Mesur arfaethedig yn gyffredinol. Er y byddai'r gorchymyn yn cael ei osod gerbron y Cynulliad, ni fyddai'r un weithdrefn yn gymwys. Mae hynny'n golygu na fyddai angen i'r Cynulliad gytuno i'r gorchymyn ac na allai Aelodau'r Cynulliad gyflwyno cynnig i'w ddiddymu.

23. Mae Adrannau 14, 15 ac 16 o Ddeddf Hawliau Dynol 1998 yn cynnwys darpariaethau tebyg mewn perthynas â phrotocolau i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, ond mae deddfwriaeth o dan y pwerau hynny'n dibynnu ar weithdrefn seneddol gadarnhaol ar gyfer gorchymyn dynodi o dan adrannau 14 neu 15 o'r Ddeddf honno.

## ***Adrannau 9, 10, 11 a 12***

24. Mae Adran 9 yn nodi diffiniadau o'r termau sydd wedi'u defnyddio yn y Mesur arfaethedig.

25. Mae Adran 10 yn cynnwys y darpariaethau ynghylch gwneud gorchymynion. Mae'n pennu y byddai gorchymynion o dan adrannau 6 a

7 yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol, ond y byddai gorchmynion o dan adran 8 yn cael ei gosod a dim byd arall.

26. Mae Adran 11 yn cynnwys pŵer i gychwyn adran 1 o'r Mesur arfaethedig drwy orchymyn gan Weinidogion Cymru, a deuai gweddill yr adrannau i rym ar ddiwedd cyfnod o ddau fis o'r diwrnod y câi'r Mesur arfaethedig y gymeradwyaeth frenhinol.

27. Mae Adran 12 yn nodi enw byr y Mesur arfaethedig.

## **Materion yn codi o'r dystiolaeth ac argymhellion y Pwyllgor**

---

28. Ystyriodd y Pwyllgor y Mesur arfaethedig ynghylch Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) ar 1 Gorffennaf 2010 gan gymryd tystiolaeth ar bapur ac ar lafar gan y Dirprwy Weinidog dros Blant, Huw Lewis AC, a'i swyddogion.

### **Cyffredinol**

29. Mae gan y Pwyllgor bryderon am rai o'r darpariaethau ynglŷn ag is-ddeddfwriaeth yn y Mesur arfaethedig. Er hynny, nid ydym yn credu bod y rhain ar eu pen eu hunain yn ddigon o reswm i'r Cynulliad Cenedlaethol beidio â chytuno ag egwyddorion cyffredinol y Mesur arfaethedig.

30. Edrych ar faterion is-ddeddfwriaeth yw'n prif rôl ni wrth inni edrych ar y Mesur arfaethedig, ond mae gennyn ni bryderon ehangach hefyd am y Mesur arfaethedig penodol hwn. Ni fyddai'n briodol inni gyflwyno argymhellion ar y pwyntiau hyn, sy'n perthyn yn briodol i gylch gorchwyl Pwyllgor Deddfwriaeth 5. Er hynny, yr ydyn ni'n dymuno cofnodi'r pryderon hyn.

31. Wrth wneud hyn, rydyn ni am egluro ein bod yn gryf o blaid yr egwyddor y dylai penderfyniadau'r Llywodraeth gymryd cynnwys y Confensiwn i ystyriaeth, a dod o dan ddylanwad y cynnwys hwnnw. Ond dydyn ni ddim wedi'n hargyhoeddi bod y Mesur arfaethedig, fel y mae wedi'i gyflwyno, yn llwyddo i wireddu'r egwyddor honno yn y modd mwyaf effeithiol.

32. Yn benodol, rydym yn bryderus nad yw'r Mesur arfaethedig, o ran y ddyletswydd i Weinidogion Cymru "*roi sylw dyledus*" i'r Confensiwn wrth wneud penderfyniadau "*strategol eu natur*" yn rhoi dim diffiniad

nac esboniad o beth yw penderfyniad o'r fath. Rydym yn credu y gallai hyn fod yn rhy niwlog i gael unrhyw effaith ystyriol ac y dylai'r Llywodraeth ystyried cryfhau'r ddyletswydd. I wneud hyn, efallai yr hoffai'r Dirprwy Weinidog ystyried naill ai egluro ystyr "penderfyniadau strategol eu natur" ar wyneb y Mesur arfaethedig, neu gymhwyso'r ddyletswydd i "roi sylw dyledus" i'r Confensiwn at bob swyddogaeth sy'n cael ei harfer gan Weinidogion Cymru.

33. Rydyn ni hefyd yn ategu'r farn ei bod yn bur synhwyrol, mewn llawer o feysydd polisi cyhoeddus, ystyried anghenion plant ac oedolion ifanc ochr yn ochr â'i gilydd. Er hynny, rydym yn bell o fod wedi'n hargyhoeddi y gall neu y dylai'r egwyddor hon gael ei chymhwyso drwy ddefnyddio hawliau sydd wedi'u bwriadu'n unswydd i fod yn gymwys i blant hyd at 18 oed yn hytrach na phobl ifanc nad ydynt yn 25, fel y rhagwelir yn Adran 7 o'r Mesur arfaethedig.

34. Rydym yn gwneud argymhellion penodol ynghylch y darpariaethau is-ddeddfwriaeth isod.

#### **Adran 6 - Pŵer i ddiwygio deddfwriaeth etc**

35. Mae Adran 6 o'r Mesur arfaethedig yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru i ddiwygio Deddfau Seneddol y Deyrnas Unedig, Mesurau Cynulliad ac is-ddeddfwriaeth. Gallant wneud hynny os daw adroddiad (wedi'i baratoi gan Weinidogion Cymru) o dan adran 4 o'r Mesur arfaethedig i'r casgliad y byddai'n ddymunol gwneud hynny "*at ddibenion rhoi effaith bellach neu effaith well i'r hawliau a'r rhwymedigaethau a nodir yn [y] Confensiwn a'r Protocolau.*"

36. Yr unig gyfyngiad ar y pŵer hwn, a arferir dwy weithdrefn gadarnhaol, yw'r angen i Weinidogion Cymru:

- gyflwyno adroddiad ar eu casgliad y byddai newid yn ddymunol;
- ymgynghori ar eu cynigion fel y bo'n briodol yn eu barn hwy; a
- sicrhau bod y newid arfaethedig o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ar y pryd.

37. Dyma bwerau eang iawn i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol (ac eilaidd). Er y bydd unrhyw ddiwygiadau'n cael eu gwneud drwy'r weithdrefn gadarnhaol ar ôl ymgynghori â'r cyhoedd, rydyn ni'n credu y dylid cael rhagor o ddulliau diogelu ynglŷn â defnyddio'r pwerau hyn. Yn benodol, credwn y dylai unrhyw gynigion a gyhoeddir er mwyn ymgynghori â'r cyhoedd o dan adran 6(4) gael eu gosod, yr un pryd,



gerbron y Cynulliad i ganiatáu digon o amser i Aelodau a Phwyllgorau'r Cynulliad roi ystyriaeth briodol iddynt.

**Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod rhaid i unrhyw gynigion a gyhoeddir er mwyn ymgynghori â'r cyhoedd o dan adran 6(4) gael eu gosod, yr un pryd, gerbron y Cynulliad.**

## **Adran 7 - Cymhwyso i bobl ifanc 18-24 oed**

### ***Yr Egwyddor Gyffredinol***

38. Mae Adran 7 o'r Mesur arfaethedig yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried a yw'r Confensiwn (a'r Protocolau Dewisol) yn berthnasol i bobl ifanc 18 i 24 ac i ba raddau y mae'n berthnasol iddynt, ac i ba raddau y gallai darpariaethau'r Mesur arfaethedig gael eu cymhwyso at y grŵp hwn o bobl ifanc. Mae Adran 7 hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru, drwy orchymyn, gymhwyso unrhyw rai eraill o ddarpariaethau'r Mesur at bobl ifanc a gwneud unrhyw ddarpariaeth arall y maent yn credu ei bod yn briodol er mwyn cymhwyso gofynion y Confensiwn at bobl ifanc.

39. Nodwyd yn gynharach ein pryderon ynghylch cymhwyso'r Confensiwn, sydd wedi'i anelu at blant, at oedolion ifanc. Yn hyn o beth, mae'n werth nodi barn y Comisiynydd Plant yn ei ymateb yntau i ymgynghoriad Pwyllgor Deddfwriaeth 5 ar y Mesur arfaethedig:

"I believe it is inappropriate to apply an international convention for children under the age of 18 to those age 18-24. It must be reiterated that the UNCRC was developed to apply to those aged under 18. The introduction to the Convention states clearly that:

*"in the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance and that as indicated in the Declaration of the Rights of the Child, "the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, before as well as after birth."*

"Whilst the policy intention of the Welsh Government has been to extend the principles of the UNCRC to 18-24 year olds, I do

not support the possible extension of the Measure to the 18-24 age range. This proposal would arguably in my view have the effect, in relation to the Welsh Minister's exercise of functions, of extending the impact of UNCRC beyond the scope for which it was intended."

40. Mae Grŵp Monitro'r Confensiwn yng Nghymru yn gwneud pwynt tebyg yn eu hymateb hwy i'r ymgynghoriad:

"The inclusion of this section in the Measure (and the explanation of it in the original consultation document) in our view, creates confusion and perpetuates misunderstandings about children's rights and of the meaning and purpose of the UNCRC. Ministers should continue to consider the ways in which young adults over 18 can access their rights more fully, by recognising the vulnerable position many young adults are in and building on the legislation, strategic approaches and policies already put in place."

41. Cydnabyddwn fod gan bobl eraill<sup>6</sup> safbwyntiau gwahanol ond credwn y dylid rhoi pwysau arbennig i'r safbwyntiau uchod.

42. Nid yw ystyried y "polisi" y tu ôl i'r darpariaethau yn y Mesur arfaethedig yn rhan o'n cylch gorchwyl ni mewn gwirionedd. Ond, mae'r safbwyntiau hyn yn awgrymu i ni fod y darpariaethau ar is-ddeddfwriaeth yn adran 7(6) a 7(7) yn ddadleuol, o leiaf, ac fe fyddent yn sicr yn ddatblygiad polisi arwyddocaol iawn. Gan hynny, rydym yn credu y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gael craffu arnynt i raddau ehangach cyn iddynt gael eu cyflwyno.

### ***Defnyddio'r Weithdrefn "Uwch-gadarnhaol"***

43. Ysgrifennodd y Pwyllgor at y Dirprwy Weinidog i awgrymu y gallai "gweithdrefn uwch-gadarnhaol" fod yn briodol yn yr achos hwn. Mae copi o lythyr y Cadeirydd ac o ymateb y Dirprwy Weinidog wedi'u cynnwys fel atodiadau i'r adroddiad hwn.

44. Mae'r Dirprwy Weinidog yn dadlau yn ei ymateb fod gallu'r Cynulliad i wrthod y cynllun plant sydd i'w wneud o dan adran 2 o'r

---

<sup>6</sup> Ymatebion Ymgynghori - <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-legislation/bus-leg-measures/business-legislation-measures-rightsofchildren/consultation-res-log.htm>

Mesur arfaethedig ac unrhyw orchymyn a wneir o dan adran 7 yn caniatáu digon o gyfle i graffu ar orchmynion. Rydym yn anghytuno.

45. Mae natur ddadleuol y newidiadau arfaethedig, newydd-deb yr hyn sy'n cael ei gynnig a'r pryder o ran egwyddor ynglŷn ag ymestyn y Mesur arfaethedig i bobl ifanc 18 i 24 oed yn awgrymu i ni y dylai unrhyw orchmynion a wneid o dan adran 7 gael eu gwneud drwy weithdrefn uwch-gadarnhaol o leiaf. Byddai hynny nid yn unig yn sicrhau y gallai'r Cynulliad drafod a chymeradwyo neu wrthod y gorchymyn ond hefyd yn caniatáu digon o amser i Bwyllgorau'r Cynulliad gymryd tystiolaeth gan Weinidogion Cymru ac eraill ac awgrymu gwelliannau posibl i unrhyw orchymyn a gynigid.

**Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell y dylai unrhyw orchmynion a wneir o dan adran 7(6) a (7) gael eu gwneud drwy weithdrefn uwch-gadarnhaol sy'n caniatáu amser i Bwyllgorau'r Cynulliad ac eraill ystyried y cynigion yn llawn ac argymhell gwelliannau, cyn gofyn i'r Cynulliad gymeradwyo'r gorchmynion terfynol.**

#### **Adran 8 – Dim Gweithdrefn Cynulliad**

46. Bu Adran 8 o'r Mesur arfaethedig hefyd yn destun gohebiaeth yn ôl ac ymlaen rhwng Cadeirydd y Pwyllgor a'r Dirprwy Weinidog, a nodwyd yn gynharach ac sydd wedi'i chynnwys mewn atodiad i'r adroddiad hwn.

47. Mae'r adran hon yn rhoi pŵer i'r Gweinidogion (os yw Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi cytuno ar newidiadau yn y Confensiwn neu'r Protocolau) a dyletswydd (os yw'r Deyrnas Unedig wedi cadarnhau newidiadau) i wneud diwygiadau i'r Mesur "sydd yn briodol yn eu barn hwy i adlewyrchu" y newidiadau hynny. Nid yw'r pŵer wedi'i gyfyngu i ddiwygio testunau'r Confensiwn neu'r Protocolau sydd wedi'u nodi yn yr Atodlen, ond gellid ei ddefnyddio i ddiwygio'r Mesur arfaethedig yn gyffredinol.

48. Rydym yn derbyn bod angen sicrhau bod y ddyletswydd i roi sylw dyladwy yn cyfeirio at y Confensiwn fel y mae'n cael ei ddiwygio o dro i dro. Gan hynny, mae angen dull i sicrhau bod hynny'n cael ei adlewyrchu yn y Mesur arfaethedig. Er hynny, rydym yn gofidio bod y pwerau sy'n cael eu rhoi i Weinidogion Cymru yn mynd y tu hwnt i'r angen syml i ddiweddarau'r Confensiwn ond yn cynnwys hefyd y gallu i ddiwygio unrhyw ran arall o'r Mesur arfaethedig. Rydym yn credu y

byddai darpariaeth “fel y’i diwygir o dro i dro” yn peri llai o bryder ac yn haws ei deall.

49. Rhywbeth sy’n peri mwy o bryder yw diffyg gweithdrefn Cynulliad ar gyfer gorchmynion o dan yr adran hon. Mae hyn yn golygu y bydd Gweinidogion Cymru yn cael mynd ati’n syml i wneud y newidiadau heb y dull diogelu arferol, wrth i deddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio, sef gwaith craffu o dan y weithdrefn gadarnhaol. Pryder gwaeth byth yw nad oes yna fwriad hyd yn oed i ddefnyddio’r mesur llai o waith craffu sy’n bosibl drwy gyfrwng y weithdrefn negyddol.

50. Syndod mawr inni hefyd oedd barn y Llywodraeth<sup>7</sup> mai’r ffordd briodol i ddwyn y Llywodraeth i gyfrif ynglŷn â’r pŵer hwn oedd drwy adolygiad barnwrol yn erbyn un o Weinidogion Cymru a fyddai’n mynd y tu hwnt i’r hyn a fyddai’n gwbl angenrheidiol o ran diweddarau cyfeiriadau at ymrwymadau rhyngwladol.

51. Nododd ymateb y Dirprwy Weinidog (gweler yr Atodiad) ddadl faith ac astrus iawn o blaid y ffordd y mae’r pŵer wedi’i adeiladu a pham na ddylid cael dull i’r Cynulliad graffu arno a’i gymeradwyo. Glo mân ei ddadl, yn ôl pob tebyg, yw pryder y gallai’r Cynulliad ddewis peidio â chymeradwyo gorchymyn y byddai Gweinidogion Cymru yn ei wneud. Nid yw’r ddadl hon yn ein hargyhoeddi ni o gwbl.

52. Mae yna egwyddor gyffredinol syml iawn, sydd wedi ennill ei phlwyf, na ddylai Gweinidogion gael diwygio deddfwriaeth sylfaenol heb geisio cymeradwyaeth seneddol a’i sicrhau. Gall fod achlysuron pan fydd angen gwyo oddi wrth yr egwyddor gyffredinol hon oherwydd yr amgylchiadau sy’n gymwys i ddarn penodol o ddeddfwriaeth. Nid ydym yn credu bod dadl o’r fath wedi’i chyflwyno’n llwyddiannus y tro hwn.

**Argymhelliad 3. Rydym yn argymell y dylai unrhyw orchymyn a wneir o dan adran 8(5), 8(7) neu 8(8) ddod o dan y weithdrefn gadarnhaol.**

---

<sup>7</sup> Cofnod y Trafodion – Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol 1/7/10 paragraffau 87-88

# Tystion

---

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth ar lafar i'r Pwyllgor ar 1 Gorffennaf 2010. Mae trawsgrifiad o'r sesiwn ar gael i'w weld yn llawn yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

## 1 Gorffennaf 2010

Huw Lewis AC	Y Dirprwy Weinidog dros Blant, Llywodraeth Cymru
Suzanne Chisholm	Pennaeth Hawliau Plant a Phobl Ifanc, Llywodraeth Cymru
Natalie Lancey	Cyfreithiwr, Yr Adran Gwasanaethau Cyfreithiol, Llywodraeth Cymru

## Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig

---

Ystyriodd y Pwyllgor y dystiolaeth ysgrifenedig a ganlyn. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

<b>Dogfen</b>	<b>Cyfeirnod</b>
Mesur arfaethedig ynghylch Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru)	CA(3)-18-10(p1)
Y Memorandwm Esboniadol	CA(3)-18-10(p2)
Adroddiad y Cynghorydd Cyfreithiol	CA(3)-18-10(p3)
Llythyr dyddiedig 17 Mehefin gan y Cadeirydd yn gwahodd y Dirprwy Weinidog, Huw Lewis AC, i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor	CA(3)-18-10(p4)
Ymateb y Dirprwy Weinidog dyddiedig 28 Mehefin	CA(3)-18-10(p5)
Datganiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru: Mesur arfaethedig ynghylch Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru)	CA(3)-18-10(p6)
Llythyr dyddiedig 8 Gorffennaf gan y Cadeirydd at y Dirprwy Weinidog dros Blant	CA(3)-21-10(p3)
Ymateb y Dirprwy Weinidog dyddiedig 3 Awst	CA(3)-21-10(p4)

## **Atodiad**

---

### **Testun llythyr dyddiedig 8 Gorffennaf oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol at y Dirprwy Weinidog dros Blant**

8 July 2010

Dear Huw

### **Proposed Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2010**

Thank you for attending the Committee's meeting on 1 July and for answering Members' questions so openly. We agreed that we would write to you to follow up some of the issues that arose.

You will recall that one of the Committee's principal concerns regarding the delegated powers provisions in the proposed Measure was the absence of an Assembly procedure in relation to orders made under section 8. As you will be aware, the usual practice, both here and at Westminster, is that statutory instruments that amend primary legislation are subject to the substantial degree of scrutiny afforded by an affirmative procedure. In this case you do not propose even the lesser degree of scrutiny afforded the negative procedure. Are you able to identify any other examples of primary legislation being amended by a 'no procedure' delegated power?

The Committee was also most surprised that it should be suggested by way of justification that judicial review proceedings should be taken against a Minister who went beyond what was strictly necessary in terms of updating references to international commitments. Are you able to point to any previous UK examples of court proceedings being required for a legislature to hold an executive to account?

While we understand the need to ensure that references to the convention and protocols are kept up-to-date, that does not reduce the need for scrutiny. For example, a provision might be added to the Convention (or indeed a reservation made) with which the Assembly

might not be content. It would be possible to amend Section 1 to exclude such a provision rather than to amend the Schedule to include it. That is a matter of policy in which the Assembly would have a legitimate interest. Why should it be deprived of an opportunity to debate the matter?

If the intention is to make amendments only as necessary to incorporate textual changes to the convention and protocols, could that not be achieved by the use of the "as from time to time amended" formula frequently used in reference to European Community legislation? That would remove the need for the order-making powers contained in section 8. (It would not, however, deal with the Committee's concerns regarding the lack of scrutiny of effective changes to the Measure.)

We also discussed the possible use of a super-affirmative procedure in relation to section 7, and agreed to provide you with further information as to what we had in mind. Whilst there is no set procedure contained in the Statutory Instruments Act, the Committee has considered it to be appropriate that there should be such an additional level of scrutiny when it is proposed that a very significant policy development could be implemented by subordinate legislation.

Welsh Ministers did include such a procedure in section 25 of the Education (Wales) Measure 2009 and I attach an extract from the relevant part of the Measure for your information. That is the sort of procedure upon which we were seeking your views and upon which we would be grateful for any further observations.

I look forward to hearing from you.

Yours sincerely,

**Janet Ryder AM**

**Chair, Constitutional Affairs Committee**



## **Ymateb y Dirprwy Weinidog dyddiedig 3 Awst**

3 August 2010

Dear Janet,

### Proposed Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure

1. I am writing in response to your letter dated 8 July 2010, following my attendance at the meeting of the Constitutional Affairs Committee on 1 July 2010.

### Orders under section 8 of the proposed Measure

2. Your letter refers to the Committee's concern that orders made by the Welsh Ministers under section 8 of the proposed Measure only have to be laid before the Assembly after being made, rather than being subject to affirmative or negative procedure. These are orders amending the proposed Measure to keep it in line with the United Kingdom's international obligations in respect of the United Nations Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols (UNCRC).

3. You have asked me whether I can identify any other examples of primary legislation being amended by a "no procedure" delegated power. The Human Rights Act 1998 (HRA) contains such provisions.

4. The HRA incorporates into the domestic law of the United Kingdom certain rights which are contained in the European Convention on Human Rights (ECHR) and Protocols to that Convention. The Act makes it unlawful in domestic law for a public authority to act in a way which is incompatible with those rights. Among other things, it allows those who allege that they are victims of such an unlawful act to take legal action against the public authority in question.

5. The HRA sets out in Schedule 1 the particular Articles of the ECHR and certain Protocols which the HRA incorporates into United Kingdom domestic law. Section 1(2) of the HRA provides that those Articles are to have effect subject to any derogation or reservation which the United Kingdom has made in respect of them, and which the Secretary

of State has “designated” for the purposes of the HRA by making an order.

6. Derogations and Reservations are set out in Schedule 3 to the HRA.

7. Section 14(1) of the HRA gives the Secretary of State a power to make an order designating a derogation for the purposes of the HRA, while section 15(1)(b) contains a power for the Secretary of State to make an order designating a reservation.

8. Section 14(5) places the Secretary of State under a duty to amend Schedule 3 of the HRA as they consider appropriate to reflect any order they have made under section 14(1) designating a derogation, or to reflect the fact that a designated derogation has been amended or replaced.

9. Section 15(5) places the Secretary of State under a duty to make such amendments to the HRA as they consider appropriate to reflect any order they have made under section 15(1)(b) designating a reservation, or to reflect the fact that a designated reservation has been withdrawn in whole or in part.

10. Section 16(7) places the Secretary of State under a duty to make such amendments to the HRA as they consider appropriate to reflect any withdrawal of a designated derogation by the United Kingdom.

11. Orders made under the provisions referred to in paragraphs 8 to 10 above are not subject to any Parliamentary procedure, and only have to be laid before Parliament (section 20(3) of the HRA).

12. You may find it helpful to consider the report of the House of Lords Select Committee on Delegated Powers and Deregulation, considering the above subordinate legislation making powers<sup>8</sup>. The report says:

28. Although the powers under clauses 14 (5), 15(5) and 16(7) are not subject to parliamentary control the Committee considers this

---

<sup>8</sup> House of Lords Select Committee on Delegated Powers and Deregulation, 1997-1998 Session, 6<sup>th</sup> Report, 6 November 1997, HL 32, 0 10 403298 7, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldselect/lddereg/032vi/dr0601.htm>

appropriate as the powers are, in effect, consequential and limited to adapting the text of the bill to match changed international obligations. Parliament will, however, have control over derogations (see paragraph 29 below).

13. As this extract from the Select Committee's report notes, Parliament has control over whether ECHR rights drawn down into the Human Rights Act are made subject in the longer term to any derogations by the United Kingdom from those rights.

14. This is achieved through section 16(3) of the HRA which provides that an order made by the Secretary of State under section 14(1) designating a derogation will cease to have effect after a certain period (40 days less periods when Parliament is dissolved etc), unless approved by a resolution of both Houses.

15. Against this background, the Select Committee reported:

20. Accordingly subsection (5) of clause 14 requires the Secretary of State to make such amendments to Schedule 2<sup>9</sup> as he considers appropriate to reflect any order under subsection (1)(b) or the effect of subsection (3). Where a new derogation is designated, Parliamentary scrutiny will focus on the designation order itself as explained at paragraph 18 above. Given that close scrutiny, it is considered adequate that the essentially consequential provision which would be contained in an order under subsection (5) should simply be laid before Parliament (clause 20(2)).

16. The Select Committee reported in respect of the duty in section 16(7):

23. Where a designated derogation is withdrawn, consequential amendments will be needed to the Act to reflect that withdrawal. Clause 16(7) therefore requires the Secretary of State to make such amendments to the Act as are required to reflect the withdrawal of a designated derogation. An order under subsection (7) of clause 16 is required to be laid before Parliament (clause 20(2)). This is considered an appropriate degree of Parliamentary control for an order making such consequential changes.

---

<sup>9</sup> Schedule 2 in the Human Rights Bill became Schedule 3 in the Human Rights Act 1998.

17. The Select Committee reported in respect of the duty in section 15(5):

24. Article 64 of the Convention allows a state, when ratifying the Convention, to enter a reservation to a provision of the Convention modifying its legal obligations to the extent provided for in the reservation. The United Kingdom currently has a reservation in place in respect of Article 2 of the First Protocol and clause 15(1)(a) makes that reservation a "designated reservation" for the purposes of the Bill. Under clause 1, Article 2 of the First Protocol has effect under the Bill subject to any designated reservation. There is power for the Secretary of State to designate by order any other reservation which may be entered by the United Kingdom (clause 15(1)(b)).

25. An order under clause 15(1)(b) designating a reservation is to be laid before Parliament (clause 20(2)). Since any new reservation would go hand in hand with ratification of a protocol, Parliament would be asked to approve under the draft affirmative resolution procedure<sup>10</sup> the addition of any new Article in relation to which a reservation had been entered. If approval was forthcoming it would be given in the knowledge of the reservation itself and of the order designating it for the purposes of the Act.

26. As where a designated derogation is amended or replaced, the addition or removal of a designated reservation will necessitate amendments to Schedule 2. Accordingly subsection (5) requires the Secretary of State to make such amendments to Schedule 2 as he considers appropriate to reflect any order under subsection (1)(b) or the effect of subsection (3).

27. As with an order made under clause 14(5) or clause 16(7), a requirement to lay any such order before Parliament is considered adequate for an order making such consequential changes (clause 20(2)).

---

<sup>10</sup> See sections 1(4) and 20(4) of the Human Rights Act 1998.

18. The Constitutional Affairs Committee will note from the above extracts that the Select Committee was satisfied with the existence of Parliamentary control over:

a) whether rights in any new protocol to the ECHR ratified, or to be ratified, by the United Kingdom (which could possibly be subject to a reservation by the United Kingdom) are incorporated into United Kingdom domestic law by being drawn down into the Human Rights, and

b) whether any of the rights drawn down into the HRA are made subject in the longer term to any derogation by the United Kingdom from those rights.

19. The Select Committee did not consider it necessary for Parliament to be able to scrutinise orders by the Secretary of State making consequential amendments to the HRA to reflect whether and how rights in the ECHR or protocols to it had been incorporated into domestic law by being drawn down into the HRA.

20. Therefore, to respond to the question in the third paragraph of your letter, if it was considered that the Secretary of State had made amendments to the HRA which went beyond what was appropriate to reflect whether and how rights in the ECHR or protocols to it had been incorporated into domestic law by being drawn down into the HRA, the mechanism for challenging the Secretary of State's use of the power would be judicial review on the grounds that they had acted ultra vires.

21. On reading this, the issue which may occur to the Constitutional Affairs Committee is that, unlike Parliament in respect of the Human Rights Act, there is no stage at which the National Assembly for Wales scrutinises or exercises control over whether, for example, a new United Kingdom ratified protocol to the UNCRC is "incorporated into domestic law", or a right in a protocol is made subject to a derogation or reservation.

22. It may seem that this difference between the circumstances surrounding the HRA, and those surrounding this proposed Measure, lends weight to an argument that the National Assembly for Wales should be able to exert a degree of control over orders made by the Welsh Ministers under section 8 of the proposed Measure, amending it

to reflect the fact that the United Kingdom has ratified a new protocol to the UNCRC etc.

23. However, the view of the Welsh Assembly Government is that it is precisely this difference between Parliament in relation to the ECHR and HRA, and the National Assembly for Wales in relation to the UNCRC and the proposed Measure, which would make it inappropriate for the National Assembly for Wales to be able to annul, or be asked to approve, an order by the Welsh Ministers updating the proposed Measure to keep it in line with the United Kingdom's UNCRC obligations.

24. Parliament passed the Human Rights Act 1998 to incorporate into domestic law in the United Kingdom certain international obligations contained in the ECHR and Protocols to it. Parliament continues to have ultimate control over whether rights in new protocols to the ECHR, or new derogations from rights, should be incorporated in United Kingdom law via the Human Rights Act. Parliament also has a role in decisions by the United Kingdom to ratify new protocols to the ECHR, as it would in respect of decisions to ratify new protocols to the UNCRC.

25. In contrast, the National Assembly for Wales has no control over decisions by the United Kingdom to ratify new protocols to the UNCRC or to make derogations, reservations or declarations in respect of UNCRC rights (nor has the Welsh Assembly Government of course)

26. The central purpose of the proposed Measure is to require Welsh Ministers in their strategic decision-making to have due regard to international obligations under the UNCRC, as entered into by the United Kingdom. Hence the need for the proposed Measure to be able to be kept up to date with those obligations.

27. If orders under section 8 of the proposed Measure were made subject to either negative or affirmative procedure, it would mean that the National Assembly for Wales would be able to resolve so as to prevent the proposed Measure being updated in line with the United Kingdom's international obligations.

28. Indeed, forgive me if I have misunderstood the fourth paragraph of your letter, but in that paragraph I think you may be contemplating a

situation in which the Assembly might not be content with a new UNCRC right ratified by the United Kingdom, or a reservation from it made by the United Kingdom. You express the view : “That is a matter of policy in which the Assembly would have a legitimate interest. Why should it be deprived of an opportunity to debate the matter?”

29. However, if such debate culminated in, for example, the Assembly resolving under a negative procedure to annul an order made by the Welsh Ministers reflecting such a new right or reservation, it would mean that the proposed Measure was no longer in line with international UNCRC obligations as entered into by the United Kingdom.

30. The National Assembly would have effected a “departure” from those international obligations for the purposes of the proposed Measure. This would mean that the Welsh Ministers would be required to have due regard to something which was not entirely the United Kingdom’s international UNCRC obligations.

31. Your letter suggests, as an alternative to keeping the Measure up to date via an order-making mechanism, including wording in the proposed Measure to have the effect of making the proposed Measure automatically reflect whatever the United Kingdom’s UNCRC obligations were at the relevant time.

32. I have not had the impression so far that the Committee disagrees that there is a value in setting out in the proposed Measure the substantive rights and obligations to which the Welsh Ministers must have due regard. I and my officials explained the Welsh Assembly Government’s reasons for doing this when we attended Committee on 1 July 2010.

33. In essence, the reasons are:

a) to try to make it easy for anyone to find those rights and obligations without having to refer back to and examine the UNCRC, its Protocols and United Kingdom reservations etc, and

b) to allow courts to interpret the rights and obligations set out in the Schedule in the UK and Wales context, should they consider it appropriate to do so.

34. Our view is that if the proposed Measure is not textually updated, and is instead updated automatically via “words of update”, the value of having the rights and obligations set out in the proposed Measure begins to be undermined.

35. Furthermore, we don’t think that automatic words of update could deal with, for example, inserting after section 1(1)(c) a reference to a new protocol which the United Kingdom had ratified.

36. Accordingly, we think that, given the approach we have taken of including the substantive rights and obligations in the text of the proposed Measure, and the purpose behind that approach, the order making functions in section 8 are necessary in order to ensure that the value of that approach is not eroded over time. However, I have noted the concerns that have been expressed about the lack of opportunity for the Assembly to scrutinise orders under section 8 before they are made. This is a matter which I am prepared to consider further.

#### Orders under section 7 of the Proposed Measure

37. We discussed at the meeting the provision made by the proposed Measure for orders under section 7 to be subject to affirmative procedure in the Assembly; you asked me whether consideration had been given to a super-affirmative procedure. Your letter refers me to an example in the Education (Wales) Measure 2009 of a super affirmative procedure and seeks my observations.

38. The form of super-affirmative procedure in the Education (Wales) Measure requires the Welsh Ministers, if they are proposing to exercise the power in question, to consult such persons as appear to them to be representative of interests affected by their proposals. The Welsh Ministers are also required to lay a draft of their proposed order before the Assembly for a particular period, along with an explanation of their proposals and details of their consultation.

39. However, as my officials and I explained when we attended Committee, section 7 of the proposed Measure contains a number of provisions which are specifically designed to provide an opportunity for scrutiny of proposals by the Welsh Ministers to exercise their power under that section.



40. The Welsh Ministers are required to consult on whether, to what extent and with what amendments, the provisions of the Measure may be applied to 18 to 24 year olds using the section 7 power. The Welsh Ministers are required to set out in the children's scheme their proposals for consulting on this matter. As the children's scheme has to obtain approval from the Assembly, if the Assembly thinks that the consultation is not sufficiently broad it can refuse to approve the scheme. The Welsh Ministers will then have to revise their consultation proposals until they are in a form which is acceptable to the Assembly.

41. Following this consultation, the Welsh Ministers are required to lay before the Assembly a report on their conclusions about the issue of applying the Measure to 18 to 24 year olds. Public law duties mean that the Welsh Ministers will necessarily be required to take into account consultation responses in formulating their conclusions.

42. If the conclusion of the Welsh Ministers is that they are going to exercise the section 7 power, they are required to publish a draft of their proposed order and consult such persons and bodies as they consider appropriate on that draft. The view of the Welsh Assembly Government is that the consultation period should give the Assembly sufficient time to consider the published draft and make any representations to the Welsh Ministers that they consider appropriate.

43. Finally, as orders under section 7 are subject to affirmative procedure, if the Assembly was unhappy with a draft order as laid before it for approval, and considered that further scrutiny of the draft was needed, it could refuse to approve the order. This would mean that the Welsh Ministers could not make the order.

44. Accordingly, I remain of the view that section 7 already allows sufficient opportunity for scrutiny of orders to be made under that section.

I hope that the above assists the Committee.

Yours sincerely,

Huw Lewis AM/AC