Adroddiad Atodol: SL(5)090 – Rheoliadau Addysg (Benthyciadau at Radd Feistr Ôl-raddedig) (Cymru) 2017

Cefndir a Phwrpas

Mae'r Rheoliadau hyn yn darparu ar gyfer gwneud benthyciadau i fyfyrwyr sy'n preswylio fel arfer yng Nghymru ar gyfer cyrsiau gradd feistr ôl-raddedig sy'n dechrau ar neu ar ôl 1 Awst 2017.

I fod yn gymwys i gael benthyciad, rhaid i fyfyriwr fod yn "fyfyriwr cymwys". Yn fras, mae person yn fyfyriwr cymwys os yw'r person hwnnw yn dod o fewn un o'r categorïau a restrir yn Rhan 2 o Atodlen 1 ac os yw'r person hwnnw hefyd yn bodloni'r darpariaethau cymhwystra yn Rhan 2 o'r Rheoliadau.

Mae'r Rheoliadau hyn yn gymwys i fyfyrwyr sy'n preswylio fel arfer yng Nghymru, ble bynnag y maent yn astudio cwrs dynodedig yn y Deyrnas Unedig.

Y weithdrefn

Negyddol.

Materion technegol: craffu

Nodwyd dau bwynt i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.2 mewn perthynas â'r offeryn hwn.

1. Cydraddoldeb a hawliau dynol

Mae rheoliad 3(3)(a) yn dweud nad yw person yn fyfyriwr cymwys os ydyw wedi cyrraedd 60 oed ar ddiwrnod cyntaf y flwyddyn academaidd y mae'r cwrs yn dechrau. Mae'r Pwyllgor yn codi'r pryder a ganlyn, sy'n ymwneud â hawliau dynol, mewn perthynas â'r terfyn oedran hwn.

Mae Erthygl 2 Protocol 1 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (y Confensiwn) yn cynnwys hawl gyffredinol i addysg.

Mae Erthygl 14 y Confensiwn yn darparu y bydd yr hawliau a'r rhyddfreiniau a nodir yn y Confensiwn yn cael eu sicrhau yn ddiwahan, heb wahaniaethu ar sawl sail amrywiol a ddiogelir, gan gynnwys oedran.[1]

Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y materion a godwyd gan reoliad 3(3)(a) yn berthnasol i'r hawl i addysg. Felly, drwy osod terfyn oedran uchaf o 60, gofynna'r Pwyllgor a yw rheoliad 3(3)(a) yn gwahaniaethu yn erbyn pobl dros 60 oed o ran arfer eu hawl i addysg? Mewn geiriau eraill, unwaith y bydd Gweinidogion Cymru wedi penderfynu cynnig benthyciadau gradd feistr ôl-raddedig, a allant wrthod y budd hwnnw i grŵp penodol o bobl, h.y. y rhai sy'n hŷn na 60 oed?

Bydd yr ateb i'r cwestiynau hynny yn dibynnu ar p'un a ellir **cyfiawnhau'r** rheol a ddiffinir yn glir yn rheoliad 3(3)(a). Os gellir ei chyfiawnhau, nid yw'n achos o wahaniaethu ac nid yw'n groes i'r Confensiwn.

Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y ffiniau o ran disgresiwn yn ehangu'n unol â lefel yr addysg dan sylw, a bod gradd feistr ar lefel uchel iawn yng nghyd-desun addysg.

Memorandwm Esboniadol

Mae Memorandwm Esboniadol y Rheoliadau yn nodi:

> The Regulations restrict support to those under 60 years of age (regulation 3(3)(a)). An age limit is discriminatory under the Equality Act 2010 and the European Convention on Human Rights (article 14 – prohibition on discrimination). Age discrimination can be justified if it meets a legitimate aim and is proportionate. Officials have considered options and have concluded that restricting support to those aged under 60 years is the appropriate policy, and can be objectively justified, for two reasons. First, those aged 60 years and over will not, on average, repay the loan. Analysis by the Welsh Government shows that a person aged 60 years at repayment can be expected to repay 87% of the loan, falling to just 50% for a person aged 65 years. Second, while those aged 60 years and over increasingly remain in work, thereby making an economic contribution, its is nevertheless true that employment falls off sharply after aged 60, from 78% of those aged 50–59, to 50% for those aged 60–64, to 10% for those aged over 65. This relatively modest economic contribution together with the fact that, on average, loans will not be repaid leads the Welsh Government to conclude that an age restriction is legitimate and proportionate in this case.

[1]Mae Llys Hawliau Dynol Ewrop wedi dyfarnu bod y 'mathau eraill o statws' a nodir yn Erthygl 14 yn cynnwys 'oedran', *Schwizgebel v Y Swistir* (Rhif 25762/07).

Byddai'r Pwyllgor yn croesawu rhagor o wybodaeth gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â'r datganiad yn y Memorandwm Esboniadol y gellir disgwyl i berson sy'n 60 oed pan fo angen ad-dalu'r benthyciad ad-dalu **87 y cant** o'r arian. Ar yr olwg gyntaf, mae'r ffigur o 87 y cant i'w weld yn gyfradd ad-dalu gymharol uchel, ac ymddengys ei fod yn mynd yn groes i'r datganiad yn y Memorandwm Esboniadol na fydd angen i'r rheini sy'n 60 oed â hŷn ad-dalu'r benthyciad ar y cyfan. Yn y cyfamser, mae'r Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb ar gyfer y Rheoliadau hyn yn nodi bod pobl sy'n hŷn na 60 oed yn annhebygol o ad-dalu'r benthyciad.

Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod yr Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb ar gyfer y Rheoliadau hyn yn nodi mai'r cyngor cyfreithiol yw bod dadleuon i gyfiawnhau'r polisi.

Heb gael rhagor o wybodaeth am y gyfradd ad-dalu i'r rheini sy'n 30, 40, 50, 55 oed ac ati pan fydd angen ad-dalu'r benthyciad, mae'n anodd i'r Pwyllgor ddod i gasgliad ynghylch a ellir cyfiawnhau'r rheol a ddiffinir yn glir yn rheoliad 3(3)(a).

Mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cymru ddarparu rhagor o wybodaeth ynglŷn â'r cyfiawnhad ar gyfer rheoliad 3(3)(a).

Cyfiawnhad ac achos *Tigere*

Mae'r Pwyllgor yn nodi bod dyfarniad Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig yn *R (ar gais Tigere) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesedd a Sgiliau*[2] yn berthnasol iawn i'r materion hawliau dynol a godir yn sgil rheoliad 3(3)(a).

Wrth ofyn i Lywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth bellach ynglŷn â'r cyfiawnhad, mae'r Pwyllgor yn disgwyl i Lywodraeth Cymru egluro sut yr aeth ati i gyfiawnhau'r rheoliad yn unol â'r prawf pedwar cam a nodwyd gan yr Arglwyddes Hale, a sut yr atebodd bob un o'r pedwar cwestiwn a osodir fel rhan o'r prawf.

Deddf Cydraddoldeb 2010

Mae'r Pwyllgor hefyd yn codi'r materion uchod mewn perthynas â gwahaniaethu ar sail oedran o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010. Byddai'r Pwyllgor yn croesawu esboniad tebyg ynglŷn â sut y cafodd oedran, fel nodwedd warchodedig, ei ystyried mewn perthynas â rheoliad 3(3)(a).

---

[2] [2015] UKSC 57

Mae'r Pwyllgor yn derbyn bod cryn orgyffwrdd rhwng y cais hwn am esboniad a'r cais mewn perthynas â hawliau dynol.

Adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.2(i)

Felly, mae'r Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ar y Rheoliadau o dan Reol Sefydlog 21.2(i): ei bod yn ymddangos bod amheuaeth a yw'r Rheoliadau yn intra vires, ar y sail ei bod yn aneglur a ydynt yn mynd yn groes i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

2. Uchafswm benthyciad ar gyfer carcharorion sy'n gymwys

Yn ôl Rheoliad 12(2), pan fydd carcharor cymwys yn gwneud cais am fenthyciad at radd feistr ôl-raddedig, ni chaiff swm y benthyciad fod yn fwy na'r lleiaf o'r canlynol: (a) y ffioedd sy'n daladwy mewn cysylltiad â'r cwrs, a (b) £10,280. Mae hyn yn golygu, os bydd y ffioedd sy'n daladwy ar gyfer cwrs o'r fath yn £11,000, uchafswm y benthyciad y caiff carcharor cymwys wneud cais amdano fydd £10,280.

Fodd bynnag, mae'r Memorandwm Esboniadol a'r Nodyn Esboniadol yn nodi, yn achos carcharor cymwys, mai'r uchafswm ar gyfer benthyciad yw gwerth ffioedd y cwrs dan sylw. Mae hyn yn golygu, os bydd y ffioedd sy'n daladwy ar gyfer cwrs o'r fath yn £11,000, uchafswm y benthyciad y caiff carcharor cymwys wneud cais amdano fydd £11,000.

Felly, mae anghysondeb sylweddol rhwng yr hyn a nodir yn y Rheoliadau a'r hyn a nodir yn y Memorandwm Esboniadol a'r Nodyn Esboniadol. Mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cymru esbonio'r anghysondeb hwn.

Adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.2(v)

Felly, mae'r Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ar y Rheoliadau o dan Reol Sefydlog 21.2(v): bod angen, am unrhyw reswm penodol, esbonio ffurf neu ystyr y Rheoliadau ymhellach (pan fyddant yn cael eu darllen ynghyd â'r Memorandwm Esboniadol a'r Nodyn Esboniadol).

Craffu ar rinweddau

Nodwyd dau bwynt i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.3 mewn perthynas â'r offeryn hwn.

1. Cydraddoldeb a hawliau dynol

Mae'r Pwyllgor yn cyfeirio at yr un materion o ran hawliau dynol a chydraddoldeb â'r hyn a amlinellwyd yn ei adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.2(i).

Adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.3(ii)

Felly, mae'r Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ar y Rheoliadau o dan Reol Sefydlog 21.3(ii): bod y Rheoliadau yn bwysig yn wleidyddol neu'n gyfreithiol neu eu bod yn codi materion polisi cyhoeddus sy'n debyg o fod o ddiddordeb i'r Cynulliad.

2. Uchafswm benthyciad ar gyfer carcharorion sy'n gymwys

Mae'r Pwyllgor yn cyfeirio at yr un materion o ran uchafswm benthyciad ar gyfer carchororion cymwys â'r hyn a amlinellwyd yn ei adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.2(v).

Adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.3(ii)

Felly, mae'r Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ar y Rheoliadau o dan Reol Sefydlog 21.3(ii): bod y Rheoliadau yn bwysig yn wleidyddol neu'n gyfreithiol neu eu bod yn codi materion polisi cyhoeddus sy'n debyg o fod o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Ymateb y Llywodraeth

1. Hawliau dynol a chydraddoldeb

Mae'r Pwyllgor wedi gofyn am wybodaeth bellach am y gyfradd ad-dalu ar gyfer y rheini sy'n 30, 40, 50, 55 oed ac ati. Mae'r tabl isod yn darparu'r data, ac mae'n gyson â'r hyn a ddefnyddiwyd fel sail i'r Memorandwm Esboniadol.

Oedran wrth ddechau ad-dalu	**30**	**40**	**50**	**55**	
Incwm cyfartalog	£40,390	£48,640	£46,909	£45,657	
Ad-daliad blynyddol cyfartalog	£1,163	£1,658	£1,555	£1,479	
Cyfanswm yr ad-daliad	£10,000	£10,000	£10,000	£10,000	
Cyfradd ad-dalu	100%	100%	100%	100%	
Oedran wrth ddechrau ad-dalu	**60**	**65**	**70**	**75**	**79**
Incwm cyfartalog	£33,231	£29,588	£27,164	£23,574	£20,241
Ad-daliad blynyddol cyfartalog	£734	£515	£370	£154	£0
Cyfanswm yr ad-daliad	£8,713	£5,043	£2467	£618	£0
Cyfradd ad-dalu	87%	50%	25%	6%	0%

Ffynhonnell y data incwm: Effeithiau trethi a budd-daliadau ar incwm aelwydydd 2014-15, Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. Mae incwm yn cynnwys pob ffynhonell incwm gan gynnwys cyflogau, incwm wedi ei briodoli i fuddion mewn nwyddau neu wasanaethau, incwm hunangyflogaeth, pensiynau preifat, blwydd-daliadau, incwm buddsoddi ac incwm arall.

Mae'r tebygolrwydd y caiff y benthyciad ei ad-dalu yn cael ei fodelu drwy ystyried yr incwm cyfartalog ar gyfer pob grŵp oedran, sy'n cynnwys pensiwn y wladwriaeth pan fo'n briodol. Rhagdybir y caiff benthyciad o £10,000 ei ad-dalu gan y rheini y mae ganddynt incwm dros £21,000, ac y caiff ei ad-dalu ar gyfradd o 6% o unrhyw incwm dros £21,000.

Nodwyd gan y Pwyllgor fod y Memorandwm Esboniadol yn datgan na fydd y rheini sy'n 60 oed a throsodd, ar gyfartaledd, yn ad-dalu'r benthyciad, tra bo'r Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn datgan bod pobl dros 60 oed yn annhebygol o ad-dalu'r benthyciad. Y data ystadegol uchod yw'r sail dros y ddau ddatganiad y bwriedir iddynt fod yn gyfatebol. Yn *R (on the application of Carson) V Secretary of State for Work and*

Pensions; R (on the application of Reynolds) v Secretary of State for Work and Pensions [2005] 4 All ER 545, dywedodd yr Arglwydd Hoffman:

> "a line must be drawn somewhere. All that is necessary is that it should reflect a difference between the substantial majority of the people on either side of the line".

Barn Llywodraeth Cymru yw, ar ôl pwyso a mesur yr holl ffactorau perthnasol, fod terfyn oedran o 60 oed yn cyflawni cydbwysedd teg a chymesur rhwng budd y cyhoedd a buddiannau eraill sy'n gysylltiedig ac, felly, y gellir cyfiawnhau hyn.

O ran y prawf pedwarplyg, rydym o'r farn bod nod dilys gan y llinell bendant a dynnir, a'i bod yn gysylltiedig yn rhesymegol â'r nod hwnnw: darperir benthyciadau ôl-raddedig yng nghyd-destun adnoddau cyfyngedig gyda'r nod o hyrwyddo addysg a fydd yn gwella'r cyflenwad o weithwyr medrus iawn i ateb galw cyflogwyr ac i gyfrannu at economi gystadleuol. Yng nghyd-destun adnoddau cyfyngedig, nod y Llywodraeth oedd sefydlu system gyllido gynaliadwy sy'n cynrychioli budd sylweddol o'r buddsoddiad, h.y. y benthyciadau. Er mwyn cyflawni'r nod hwnnw, mae'n hollbwysig bod ad-daliadau yn cael eu casglu'n effeithlon ac yn effeithiol. Mae'r data ystadegol mewn cysylltiad â chyfraddau ad-dalu ar gyfer gwahanol grwpiau oedran yn dystiolaeth wrthrychol bod cysylltiad rhesymegol rhwng y terfyn oedran o 60 oed a'r nodau hynny. Ystyriwyd y posibilrwydd o fesurau llai ymwthiol i gyflawni nod y Llywodraeth wrth ystyried pa mor gymesur yw'r mesur. Ystyriwyd y byddai system arall a fyddai'n ei gwneud yn ofynnol ymgymryd ag ymchwilio ac asesu unigol yn creu baich gweinyddol trwm a fyddai'n defnyddio adnoddau prin a chyflwyno'r posibilrwydd y gwneid penderfyniadau anghyson, ac y byddai system o'r fath yn llai priodol na rheol llinell bendant. I grynhoi, yng ngoleuni'r holl gyfraith achosion berthnasol ac ar sail tystiolaeth wrthrychol, ystyrir bod modd cyfiawnhau rheol llinell bendant.

Barn Llywodraeth Cymru yw y bydd yr un ystyriaethau o ran cyfiawnhad gwrthrychol yn gymwys i gyfiawnhau gwahaniaethu uniongyrchol neu anuniongyrchol ar sail oedran o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010 (adran 13 (2)).

2. Uchafswm benthyciad ar gyfer carcharorion sy'n gymwys

Mae'r Memorandwm Esboniadol a'r Nodiadau Esboniadol wedi eu llunio ar y sail y cyfeirir at reoliad 12. Felly, bydd yn amlwg, yn achos carcharorion cymwys, mai uchafswm y benthyciad yw £10,280; y sail o ran polisi yw na fydd y carcharor cymwys ond yn defnyddio'r benthyciad i dalu am ffioedd y cwrs, yn hytrach nag unrhyw elfen gynnal dybiannol i'r benthyciad.

Wedi dweud hynny, gallai'r Memorandwm Esboniadol a'r Nodiadau Esboniadol fod wedi ailadrodd yn unswydd y cafeat hwn.

Trafodaeth y Pwyllgor

Trafododd y Pwyllgor y rheoliadau yn ei gyfarfod ar 15 Mai 2017, a chyflwynodd adroddiad i'r Cynulliad ar 18 Mai 2017.

Trafododd y Pwyllgor ymateb y Llywodraeth yn ei gyfarfod ar 22 Mai 2017, a chytunodd i gyhoeddi adroddiad atodol.

Roedd y Pwyllgor yn fodlon ar yr ymateb mewn perthynas â phwynt adrodd technegol 1 uchod yn ymwneud â hawliau dynol a'r terfyn oedran.

O ran pwynt adrodd technegol 2 uchod, mewn perthynas â charcharorion cymwys, cytunodd y Pwyllgor y dylai'r Rheoliadau, y Nodyn Esboniadol a'r Memorandwm Esboniadol ddatgan yr un wybodaeth er mwyn darparu eglurder o ran y gyfraith. Cytunodd y Pwyllgor i ysgrifennu at Ysgrifennydd y Cabinet i fynegi pryderon ynglŷn â'r diffyg eglurder.