Meri Huws
Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

20/02/2015

Annwyl Jocelyn Davies AC

Ymchwiliad i Ystyried Pwerau Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru

Diolch am eich llythyr dyddiedig 9 Chwefror yn gofyn am sylw gennyf mewn ymateb i'r ymgynghoriad uchod. Roedd eich llythyr yn gofyn i mi roi sylw i faterion penodol ond yn croesawu sylwadau pellach mewn cysylltiad â chylch gorchwyl cyffredinol yr ymchwiliad. Mae fy sylwadau fel a ganlyn:

- A allai ymchwiliadau ar ei liwt ei hun gan yr Ombwdsmon wrthdaro a rôl Comisiynwyr annibynnol?

Mae gan Gomisiynydd y Gymraeg bwerau cyfatebol i'r hyn y mae'r Ombwdsmon yn ei geisio: Gall y Comisiynydd gynnal *ymholiad*[1] i unrhyw fater sy'n ymwneud ag un neu ragor o'i swyddogaethau.

Ag eithrio pŵer Comisiynydd y Gymraeg i gynnal ymholiad gall y Comisiynydd hefyd gynnal *ymchwiliad* [2]i amheuaeth o fethiant sefydliad i gadw at ymrwymiadau mewn cynllun iaith Gymraeg. Daw pwerau ymchwilio cyffelyb i rym yn achos Safonau'r Gymraeg ynghyd a'r gallu i orfodi a chosbi methiannau.

[1] Adran 7, Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 a hefyd Atodlen 2.
[2] Adran 17 Deddf yr Iaith Gymraeg 1993 a hefyd Adran 71 Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.

Comisiynydd y Gymraeg
Siambrau'r Farchnad
5–7 Heol Eglwys Fair
Caerdydd CF10 1AT

0845 6033 221
post@comisiynyddygymraeg.org
Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg

comisiynyddygymraeg.org

Welsh Language Commissioner
Market Chambers
5–7 St Mary Street
Cardiff CF10 1AT

0845 6033 221
post@welshlanguagecommissioner.org
Correspondence welcomed in Welsh and English

welshlanguagecommissioner.org

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

Caiff y Comisiynydd hefyd wneud ymchwiliad safonau[3], gwaith ymchwil, llunio a chyhoeddi adroddiadau[4].

Y pŵer tebycaf i'r "ymchwiliadau ar ei liwt ei hun" yw gallu'r Comisiynydd i gynnal ymholiad. Yn y cyswllt hwn fodd bynnag mae'n bwysig egluro nad oes modd cynnal ymholiad os oes amheuaeth o fethiant i gydymffurfio â safon(au). Nid oes modd cynnal ymholiad yn hytrach na gwneud ymchwiliad i ymyrraeth i ryddid unigolion i gyfathrebu yn Gymraeg ac ati. Os bydd y Comisiynydd wedi cychwyn ymholiad ac yn dechrau amau methiant mae sawl cam ar agor i'r Comisiynydd ar y pwynt hwnnw fel nad oes unrhyw wrthdaro rhwng gwahanol swyddogaethau o eiddo'r Comisiynydd. Mae'r Comisiynydd wedi cynnal un ymholiad ers ei sefydlu[5]. Gwaned hynny o fewn cylch gorchwyl Mesur y Gymraeg a heb dramgwyddo â rôl unrhyw barti arall.

Gellir cydymdeimlo gyda sefyllfa lle nad yw'r Ombwdsmon yn abl i fynd at wraidd achosion o fethiant y bu i unigolyn gwyno wrtho amdanynt. Bu cynnal ymholiad i brofiadau iaith Gymraeg defnyddwyr yn y maes gofal sylfaenol yn fodd o alluogi'r Comisiynydd i fynd i'r afael â phroblemau dyrys a systemig mewn perthynas â darparu gofal cyfrwng Cymraeg mewn modd na fyddai ymchwilio i achosion unigol wedi ei ganiatáu.

Mae'r Comisiynydd o'r farn y dylid rhoi ystyriaeth ofalus i ganiatáu ymestyn *ymchwiliad* ar sail methiant un sefydliad i fod yn ymchwiliad ehangach a mwy cyffredinol. Er mwyn sicrhau tegwch byddai angen tystiolaeth digonol o fethiant systemig cyn gwneud ymchwiliad neu ymestyn ymchwiliad i fwy nag un achos.

Efallai y byddai'n fanteisiol i'r Pwyllgor gymryd golwg ar adran 7 Mesur y Gymraeg a'r terfynau sy'n cael eu gosod yno ar gyfer gwneud ymholiad.

- A oes angen rôl gydlynu rhwng comisiynwyr annibynnol, yr Ombwdsmon ac Archwilydd Cyffredinol Cymru i gynorthwyo i sicrhau bod eu hymchwiliadau a'u hargymhellion yn gwella gwasanaethau cyhoeddus?

Mae adrannau 20 – 22 Mesur y Gymraeg yn creu cyfleuster i Gomisiynydd y Gymraeg gydweithio gydag amrediad o sefydliadau o dan delerau'r Mesur. Rhoddir sylw neilltuol i'r Ombwdsmon a chomisiynwyr ond nid yw cyfleuster y Mesur yn cyfyngu'r egwyddor i'r partïon hynny ac fe all Gweinidogion Cymru greu gorchymyn i ehangu cwmpas y rhai y gellir cydweithio â hwy. Mae Comisiynydd y Gymraeg wedi gohebu gyda'r Prif Weinidog

[3] Adran 61, Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.
[4] Adran 4, Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.
[5] Fy iaith, Fy iechyd: Ymholiad i'r Gymraeg mewn Gofal Sylfaenol

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

yn gofyn i'r Llywodraeth ychwanegu Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru at y teulu o sefydliadau y gall Comisiynydd y Gymraeg ymwneud â hwy.

O dan ddarpariaethau Mesur y Gymraeg mae modd cydweithio: wrth gynnal ymchwiliad, drwy gynnal ymchwiliad ar y cyd neu gyhoeddi adroddiad ar y cyd. Mae cyfeiriadau at rannu gwybodaeth o dan yr adrannau hyn ac at ddatgelu gwybodaeth.

Dylid cymryd sylw o'r ffaith y dywed Mesur y Gymraeg mai disgresiwn Comisiynydd y Gymraeg sy'n sail dros benderfynu cydweithio. Fel corfforaeth un-dyn byddai unrhyw benderfyniad i gydweithio'n gorfod bod yn gyson â Mesur y Gymraeg. Hefyd, prif nod Comisiynydd y Gymraeg yw hybu a hwyluso defnyddio'r Gymraeg ac nid yw Mesur y Gymraeg yn cyfeirio at 'wella gwasanaethau cyhoeddus'.

Barn y Comisiynydd yw bod mecanwaith effeithiol ar gyfer gweithio cyfochrog eisoes ar gael yn Mesur y Gymraeg. Wrth ystyried priod waith y gwahanol gorfforaethau un-dyn nid yw'n amlwg pa werth ychwanegol ddeuai o bennu swyddogaeth gydlynol yn hytrach na rhoi pwyslais cryfach ar weithio cyfochrog. Hefyd mae'n rhaid i annibyniaeth barn Comisiynwyr, yr Ombwdsmon ac Archwilydd Cyffredinol Cymru gael ei warchod.

- Cwynion llafar

Mae'r Ombwdsmon wedi dweud yr hoffai dderbyn cwynion ar lafar. Mae'n rhaid i gwynion gaiff eu cyflwyno i Gomisiynydd y Gymraeg o dan delerau Deddf yr Iaith Gymraeg 1993 [18(1)(a)] a Mesur y Gymraeg 2011 [93 (4)] fod ar ffurf ysgrifenedig. Ychwanega Mesur y Gymraeg y geiriau canlynol "*oni bai bod amgylchiadau personol P yn golygu na fyddai'n rhesymol i P wneud y gŵyn yn ysgrifenedig*". Yng nghyswllt Comisiynydd y Gymraeg nid yw'n ymddangos bod angen ymestyn ar y diffiniad sydd eisoes yn Mesur y Gymraeg. Mae gosod disgwyliad ar y Comisiynydd i ystyried yr amgylchiadau cyn derbyn cwyn lafar yn rhesymol ac yn sicrhau tegwch i unrhyw sefydliad all fod yn wrthrych unrhyw honiad.

Mae'r Comisiynydd yn cytuno bod hygyrchedd i'r achwynydd yn bwysig mewn amryfal ffyrdd. Dylai'r Ombwdsmon fod â chyfleuster i dderbyn cwynion ysgrifenedig yn Gymraeg a'r Saesneg fel ei gilydd a, lle bo hynny'n rhesymol, dylid ymestyn yr hawl i dderbyn cwynion ar lafar yn y ddwy iaith.

- Ymdrin â chwynion ar draws y gwasanaethau cyhoeddus

Rhoddir sylw gan y pwyllgor i gryfhau rôl yr Ombwdsmon mewn cysylltiad â pholisi cwynion a chyfeirir at bolisi gwirfoddol Llywodraeth Cymru fel enghraifft i'w ystyried.

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

Mae Comisiynydd y Gymraeg yn gyfrifol ar hyn o bryd am weithrediad cynlluniau iaith Gymraeg. Dros gyfnod o flynyddoedd caiff y cynlluniau iaith eu disodli gan Safonau'r Gymraeg. Newid graddol fydd hyn ac y mae disgwyl i nifer sylweddol o gynlluniau iaith barhau i fod mewn grym am beth amser i ddod.

Mae'r cynlluniau iaith yn weithredol gan gyrff y Goron ac adrannau Llywodraeth Prydain a'u hasiantaethau anatganoledig yn ogystal â sefydliadau cyhoeddus yng Nghymru. Maent yn weithredol gan rai yn y sector preifat megis y diwydiant dŵr. Bydd Safonau hefyd yn berthnasol i'r un cwmpas o sefydliadau ac y mae'r potensial yn ehangach na hynny. Mae cylch gorchwyl y Comisiynydd hefyd yn ymestyn i'r maes gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru yn rhinwedd Rhan III o Ddeddf yr Iaith Gymraeg.

Ceir diffiniad statudol o ystyr cwyn[6] mewn cysylltiad â'r Gymraeg mewn deddfwriaeth. Bydd rheoliadau Safonau'r Gymraeg eu hunain yn cynnwys gofynion pendant ynghylch cwynion yn ymwneud â'r Gymraeg a bydd yn rhaid i sefydliadau gydymffurfio gyda'r gofynion fydd arnynt. Polisi Gorfodi Comisiynydd y Gymraeg yw'r polisi sy'n amlinellu trefn cwynion Comisiynydd y Gymraeg.

Byddai'n rhaid i un polisi generig o dan awdurdodaeth yr Ombwdsmon allu bod yn ddigon hyblyg i lwyr adlewyrchu gofynion deddfwriaeth endidau eraill gan gynnwys deddf yr Iaith Gymraeg 1993, Mesur y Gymraeg ac is ddeddfwriaeth cyfatebol yn achos Comisiynydd y Gymraeg. Ymhellach mae'n hanfodol ystyried rôl Tribiwnlys y Gymraeg wrth roi sylw i drefniadau gorfodi Comisiynydd y Gymraeg.

Dylid ystyried beth yw diben sefydlu un polisi cwynion generig. Cafodd Comisiynydd y Gymraeg ei sefydlu fel endid a fyddai'n canolbwyntio'n llwyr ar un maes llafur sef yr iaith Gymraeg. Wrth fynd i'r afael a chwynion mae'n rhesymol bod gan y Comisiynydd hyblygrwydd i wneud fel yn briodol yng nghyswllt ei phrif nod o hybu a hwyluso defnyddio'r Gymraeg. Mae'n hanfodol ei bod yn gallu ymwneud gyda chymunedau a thrafod profiadau defnyddwyr y Gymraeg gan addasu ymagwedd ar sail trafodaeth a phrofiad sefydliadol. Mae datrysiadau Comisiynydd y Gymraeg yn cael eu gweithredu a'u derbyn gan sefydliadau ar hyn o bryd. Os yw'r Senedd eisoes wedi gweld yn dda i greu endidau drwy gyfraith er mwyn arbenigo mewn maes llafur penodol a gyrru newid ac y mae hyn yn rhywbeth na ddylid ei golli.

- Awdurdodaeth yr Ombwdsmon

Mae datblygu awdurdodaeth yr Ombwdsmon ar sail yr egwyddor y dylid dilyn y dinesydd

[6] Gweler adran 18, deddf yr Iaith Gymraeg 1993 a hefyd adran 93, Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

yn rhywbeth i'w groesawu. Byddai angen ystyried ym mha fodd y gellid gwireddu'r ddelfryd mewn cyfraith. e.e. rhoi sylw i ystyr gwasanaethau o natur cyhoeddus ac ati. Wrth i natur sefydliadau newid gwelir llai o endidau'n cwympo o dan y diffiniad o fod yn 'gorff cyhoeddus'. Mae erydu hefyd wedi bod ar ystyr *gwasanaeth cyhoeddus*. Mae'r ystyr hwn hefyd yn newid rhwng un darn o ddeddfwriaeth ac un arall.

Trafodir y syniad o gynnwys atodlen o sefydliadau sydd o dan awdurdodaeth yr Ombwdsmon. Mae'r newid sydd wedi bod i swyddogaethau sefydliadau a'u cyfansoddiad ers pasio Mesur y Gymraeg yn pwysleisio doethineb mecanwaith sy'n sefyll prawf amser. Mae'n bwysig i ddefnyddwyr bod cylch gorchwyl yr Ombwdsmon yn un clir a chyfredol.

- Cysylltiadau â'r Llysoedd

Mae'r adolygiad yn ymwneud â sefydlu cyswllt â'r llysoedd. Fel rheoleiddiwr a chanddi bwerau gosod dyletswyddau a'u gorfodi rhoddodd Mesur y Gymraeg fecanweithiau yn eu lle i gadw Comisiynydd y Gymraeg yn atebol am rai o'i dyfarniadau. Un modd o wneud hyn fu i sicrhau bod gan sefydliadau ac unigolion y gallu i droi at Dribiwnlys y Gymraeg. Mae gan y Tribiwnlys rôl benodol iawn. Tu hwnt i hynny mae gan y Comisiynydd y gallu i fynd at Lys Sirol ac fe gaiff y Comisiynydd gychwyn neu ymyrryd mewn achos cyfreithiol. Mae'r pŵer hwn yn un eang.

Tra bod y Comisiynydd yn cefnogi egwyddor o sicrhau cyfiawnder i unigolion yn y modd rhwyddaf posibl mae hefyd yn hanfodol gwarchod y gwasanaeth unigryw mae'r Ombwdsmon eisoes yn ei gynnig.

- Materion eraill

Wrth ystyried gallu'r Ombwdsmon i wneud argymhellion sy'n rhai gorfodol mae'n fuddiol dwyn cymhariaeth â'r hyn ddywed Mesur y Gymraeg sef bod gorfodaeth yn arwain at gydymffurfiaeth â dyletswyddau a thrwy hynny'n rhoi hawliau i bobl. Wrth rymuso pwerau'r Ombwdsmon, fel yn achos y Comisiynydd, mae'n dilyn y bydd yn rhaid sicrhau rhagor o atebolrwydd. Ymhlyg wrth hyn bydd yn bwysig ystyried tarddiad rôl Ombwdsmon ynghyd â'r teitl a phwysigrwydd cadw at hanfodion y diffiniad.

Wrth roi sylw i atebolrwydd dylwn egluro wrth y Pwyllgor nad yw'r Ombwdsmon yn gweithredu cynllun iaith Gymraeg. Wrth adolygu'r ddeddfwriaeth, a phe bai'r Ombwdsmon am barhau i beidio â bod yn ddarostyngedig i Gomisiynydd y Gymraeg, dylid cynnwys darpariaeth ynghylch defnyddio'r Gymraeg o fewn y Mesur newydd neu ddiwygiedig.

Comisiynydd y Gymraeg
Welsh Language Commissioner

Wrth ystyried canlyniadau anfwriadol unrhyw newid neu gost a budd adolygu deddfwriaeth bydd yn bwysig adnabod y risgiau mwyaf. Efallai nad yw ystyried diwygiadau i'r Bil/deddf newydd ar sail economaidd yn unig yn llawn gwmpasu'r hyn sydd orau wrth bwyso a mesur pwysigrwydd swyddogaeth Ombwdsmon i gymdeithas. e.e. os yn ceisio cyfrif gwerth ymchwilio i achosion difrifol sut mae rhoi gwerth ariannol i fywyd? Mae'n bosibl y dylid cynnal asesiad effaith ar sail gwerthoedd yn y cyswllt hwn ac yn sicr bydd angen rhoi amser digonol i ystyried y materion sylfaenol sydd wrth wraidd rhai o'r cynigion.

Er bod rhai pwerau tebyg rhwng yr Ombwdsmon a Chomisiynydd y Gymraeg mae gwahaniaethau yn y rôl hefyd. Un elfen yn unig o waith y Comisiynydd yw mynd i'r afael â chwynion. Er hynny gobeithiaf bod y cyfraniad hwn o gymorth cychwynnol i'r Pwyllgor wrth iddo gynnal ei ymchwiliad. Byddwn yn falch o gael dod i drafod ymhellach â chi pe bai'r Pwyllgor yn dymuno hynny yn y dyfodol.

Yr eiddoch yn gywir,

Meri Huws

Meri Huws
Comisiynydd y Gymraeg