



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru:

**Papur Atodol gan Ysgrifennydd Cabinet
Llywodraeth Cymru dros Lywodraeth
Leol a Chymunedau**

Cyflwyniad

Gwahoddwyd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru i ystyried y materion yn ymwneud â phlisma, y system gyfiawnder a'r awdurdodaeth gyfreithiol yng Nghymru nad ymdrinnir â nhw'n briodol gan Ddeddf Cymru 2017. O fewn ei gylch gwaith – i adolygu'r ffordd y mae'r system gyfiawnder yng Nghymru yn gweithredu a chynnig gweledigaeth hirdymor ar gyfer ei dyfodol – ceir disgwyliad y bydd y weledigaeth hon yn hyrwyddo “gwell canlyniadau o ran mynediad at gyfiawnder, gostwng nifer yr achosion o droseddu a hybu'r broses adsefydlu”.

Mae'r dystiolaeth hon gan y Gweinidog dros Lywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, yn ategu'r dystiolaeth ysgrifenedig gychwynol a ddarparwyd, gan ganolbwyntio'n benodol ar chweched egwyddor y Comisiwn, sef datblygu gweledigaeth sy'n sicrhau y caiff gwasanaethau a chymorth eu cydlynu a'u hintegreiddio “yn briodol ar draws pob maes cyfiawnder, yn arbennig mewn perthynas â datrys problemau yn ymwneud â dyledion, tai a chyflogaeth, ac atal troseddu ac adsefydlu troseddwr”.

Canlyniadau gwael i ddiodefwyr, troseddwr a chymunedau

Fel y nodwyd yn y dystiolaeth ysgrifenedig gychwynnol, mae cyswllt annatod rhwng y gwaith o ddarparu gwasanaethau cyfiawnder yng Nghymru a gwasanaethau datganoledig – sef, yn bennaf, iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, dysgu a sgiliau a thai – ac mae'r setliad datganoli presennol yn rhwystr sylweddol i ddiwygio. Mae'n effeithio ar y dull polisi y gall Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ei fabwysiadu wrth weithredu mewn perthynas â Chymru. Dywed ein profiad o weithredu'r setliad datganoli dros bron 20 mlynedd wrthym fod datganoli yn gweithio orau pan geir meysydd cyfrifoldeb clir a ddeïllir, lle y bydd gan y gwahanol lywodraethau yr hawl a'r cyfle i bennu polisi a darparu gwasanaethau. Er gwaethaf hyn, mae hefyd yn amlwg, hyd yn oed heb yr haenau ychwanegol o gymhlethdod yng Nghymru sy'n creu'r anghysondebau sydd ynghlwm wrth y setliad datganoli gwael presennol, fod agenda diwygio cyfiawnder Llywodraeth y DU yn methu.

Mae corff o dystiolaeth, sy'n cynyddu bron bob dydd, fod dull 'Gweddnewid Adsefydlu' Llywodraeth y DU o weinyddu cyfiawnder yng Nghymru a Lloegr wedi methu'n llwyr â chyflawni ei uchelgeisiau a'i ddisgwyliadau; ac am gost annerbyniol i ddiodefwyr troseddau, troseddwr a chymunedau ehangach ar y ddwy ochr i'r ffin. Mae hefyd yn amlwg na ellir trawsosod agenda diwygio cyfiawnder bresennol Llywodraeth y DU ar dirwedd ddatganoledig Cymru oherwydd y cymhlethdodau a'r rhyngddibyniaethau sy'n gysylltiedig â'r modd y mae pŵer wedi'i rannu.

O ganlyniad, mae Llywodraeth Cymru yn cydweithio â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf Ei Mawrhydi a'r Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid i ddatblygu modelau gweinyddu cyfiawnder ar wahân i droseddwr sy'n fenywod a phobl ifanc sy'n troseddu, ac yn datblygu dull polisi newydd o ymdrin â gwasanaethau ieuencid a rheoli a chynorthwyo troseddwr yng Nghymru yn fwy cyffredinol sy'n ceisio mynd i'r afael â'r diffygion sylweddol hyn. Y bwriad clir a diamwys wrth ddatblygu'r gwaith hwn yw sicrhau gwell canlyniadau i ddiodefwyr troseddau, troseddwr

a chymunedau – yn unol â'r rhaglen lywodraethu a'n strategaeth *Ffyniant i Bawb*. Fodd bynnag, mae'n anodd dod o hyd i atebion ac mae gorfod gweithio ar sail rynglywodraethol, ohono'i hun, yn achosi problemau penodol. Rydym yn gwneud sefyllfa anodd yn fwy cymhleth ac, o ganlyniad, mae'n mynd yn fwyfwy anodd i'r ddwy lywodraeth gynnig atebion cynhwysfawr a chyfannol.

Fel y nodwyd yn y cyflwyniad cychwynnol, ac a gadarnheir fwyfwy gan waith ymchwil ac adroddiadau olynol, er mwyn sicrhau canlyniadau effeithiol o ran cyfiawnder mae angen mabwysiadu 'dull gweithredu system gyfan'. Mae hyn yn seiliedig ar brosesau darparu gwasanaethau integredig sy'n cynnwys asiantaethau cyfiawnder annatganoledig a gwasanaethau datganoledig gan gynnwys llywodraeth leol, y sector iechyd a darparwr cymorth yn y trydydd sector. Dylai dull gweithredu system gyfan ymgorffori'r holl elfennau canlynol: atal (mynd i'r afael ag achosion troseddu); ymyrryd yn gynnar (nodi anghenion nas diwallwyd a'u diwallu er mwyn dargyfeirio pobl i ffwrdd oddi wrth y system gyfiawnder a gwasanaethau cyfiawnder cyn gynted â phosibl); ac adsefydlu (sicrhau bod dedfrydau a chymorth i droseddwr yn effeithiol er mwyn atal aildroseddu yn y dyfodol). Gellir dadlau bod arfer adferol hefyd yn rhan annatod o ddull gweithredu system gyfan – am ei fod yn sicrhau bod troseddwr diwygiedig yn y sefyllfa orau bosibl i ailintegreiddio yn ei briod gymuned ac y gwneir iawn i ddiodefwyr a chymunedau.

Er eu bod ymhell o fod yn berffaith, mae'r Timau Troseddau Ieuencid amlasiantaethol a sefydlwyd gan y Ddeddf Trosedd ac Anhrefn ochr yn ochr â phartneriaethau diogelwch cymunedol statudol wedi dangos sut y gall meddwl system gyfan gyflawni gwell canlyniadau i ddiodefwyr, troseddwr a chymunedau. Mae hyn wedi arwain at ostyngiadau parhaus yn nifer y bobl ifanc dan 18 oed sy'n ymuno â'r system gyfiawnder ac yn nifer y plant sy'n cael dedfrydau o garchar.

Ers 2009 – pan ddaeth lleihau aildroseddu yn ofyniad statudol ar gyfer gwaith partneriaeth diogelwch cymunedol, ac y dynodwyd gwasanaethau prawf yn ‘awdurdod cyfrifol’ o dan y Ddeddf Trosedd ac Anhrefn – mae partneriaid diogelwch cymunedol datganoledig ac annatganoledig wedi cydweithio i ddatblygu dulliau mwy integredig a chyfannol o reoli a chynorthwyo troseddwr yn lleol. Fodd bynnag, ac eithrio cyfiawnder ieuencid, cyfyngedig fu llwyddiant yr ymdrechion hyn ar y cyd oherwydd:

- yr haenau ychwanegol o gymhlethdod sy’n gysylltiedig â’r setliad datganoli anfodddhaol presennol
- effeithiau cyni cyllidol parhaus yn y sector cyhoeddus ers 2010
- y dryswch aflonyddol a berir gan raglen diwygio cyfiawnder ddiwedd Llywodraeth y DU.

Ac mae bellach yn amlwg bod y tri ffactor hyn yn rhwystrau sylweddol sy’n atal Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU rhag cyflawni gwell canlyniadau i ddiodefwyr, troseddwr a chymunedau yng Nghymru. Yn lle hynny, gwelwn:

- ddarpariaeth wael mewn rhai o’r carchardai cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig Caerdydd a fu’n destun adroddiad ar y defnydd helaeth o gyffuriau ac Abertawe lle y cyhoeddodd Arolygiaeth Carchardai EM ail adroddiad arolygu gwael yn ddiweddar
- diffyg cyfleoedd i fanteisio ar ymyriadau dargyfeirio cymunedol priodol, a loteri cod post ar gyfer ymyriadau o’r fath, a fyddai’n atal pobl rhag mynd i’r carchar
- nifer gynyddol o fenywod sy’n cael eu hanfon i’r carchar am droseddau ynadol, yn aml ar ddedfrydau byr aneffeithiol gydag effeithiau ehangach ar eu teuluoedd a’u plant, e.e. plant sy’n dod yn rhai sy’n derbyn gofal
- tystiolaeth gynyddol o gysylltiadau rhwng y system cyfiawnder ieuencid a’r bobl ifanc hynny sy’n rhan o system ‘plant sy’n derbyn gofal’

- risg gynyddol o aildroseddu am nad oes cymorth priodol (e.e. tai, sgiliau, iechyd meddwl a gwasanaethau camddefnyddio sylweddau) ar gael i bobl wrth iddynt drosglwyddo o’r ddalffa i ddarpariaeth gymunedol.

Mae’r cylch diweddaraf o gynigion gan Lywodraeth y DU ar gyfer diwygio cyfiawnder – yn enwedig ynglŷn â chyfiawnder ieuencid, troseddwr sy’n fenywod a darparu gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol i garcharorion sy’n oedolion – yn debygol o waethygu pethau a chynyddu’r pwysau ar gyllidebau a gwasanaethau datganoledig. Er enghraifft, dro ar ôl tro mae Llywodraeth y DU wedi tynnu sylw at yr angen i ddarparu mwy o gymorth iechyd meddwl i’r bobl hynny sydd yn y system cyfiawnder troseddol i oedolion, galluogi mwy o bobl i gael cymorth camddefnyddio sylweddau a sicrhau bod llety mwy priodol ar gael i bobl pan gânt eu rhyddhau o’r carchar. Disgwylir i Lywodraeth Cymru ddarparu’r adnoddau ychwanegol sydd eu hangen i wneud hyn.

Nodweddir y dryswch a’r diffyg eglurder ynglŷn â phwy sy’n gyfrifol am gynorthwyo carcharorion gan fater sicrhau bod carcharorion yn cael cyfleoedd priodol i ddysgu a datblygu sgiliau tra byddant o fewn yr ystad carchardai. Ymdrinnir â hyn yn fanylach mewn cyflwyniad ar wahân gan Weinidog y Gymraeg a Dysgu Gydol Oes sy’n tynnu sylw at y ffaith nad oes unrhyw ddata sy’n ymwneud yn benodol â Chymru ac nad yw teithiau carcharorion yn cael eu holrhain, sy’n golygu ei bod yn amhosibl mesur p’un a yw’r ddarpariaeth mewn carchardai yng Nghymru yn llwyddiannus ac yn lleihau aildroseddu ai peidio.

Mae’r sefyllfa yn cael ei chymhlethu gan y ffaith, er gwaethaf cynnydd cyson yng nghapasiti carchardai yng Nghymru, fod bron 40% o garcharorion Cymru yn cael eu dal mewn carchardai yn Lloegr. Ac yn 2017, gwnaeth poblogaeth y carcharorion Seisnig a oedd yn cael eu dal mewn carchardai yng Nghymru fwy na dyblu i’r graddau, erbyn diwedd mis Mawrth eleni, fod mwy na 25% o’r carcharorion yng Nghymru yn dod o Loegr. Mae’n rhaid i bob troseddwr

o Gymru a ddedfrydir i garchar fwrw ei thymor mewn carchardai yn Lloegr, sy'n golygu nad oes gan Lywodraeth Cymru fawr ddim cyfle i ddylanwadu ar y dysgu a'r ddarpariaeth datblygu sgiliau a gânt yn y ddalffa.

At hynny, er y gall carcharor gwrywaidd gael darpariaeth dysgu a sgiliau o ansawdd cymharol uchel yn y carchar lle mae'n bwrw'r mwyafrif o'i dymor, efallai y caiff ei drosglwyddo'n ddiweddarach i garchar 'ailsefydlu' yn agosach at ei gartref lle nad oes fawr ddim darpariaeth, os o gwbl. O ganlyniad, gall trosglwyddo'r carcharor fel hyn fod yn wrthgynhyrchiol. Yng Nghymru, yn wahanol i'r carchardai Fictoraidd megis CEM Caerdydd ac CEM Abertawe, mae gan garchardai mwy modern megis CEM Parc ac CEM Berwyn y cyfleusterau diweddaraf. Datblygwyd CEM Berwyn yn Wrecsam ar sail yr egwyddor y dylai cymorth iechyd da fod ar gael i ddynion, y dylent gael cyfleoedd i ddatblygu eu haddysg a'u sgiliau ac y dylai fod ganddynt dechnoleg er mwyn eu helpu i gadw mewn cysylltiad â'u teuluoedd – sydd oll yn bwysig er mwyn helpu carcharorion i ailintegreiddio a'u hadsefydlu.

Byddai adroddiadau arolygu beirniadol iawn ar CEM Caerdydd a CEM Abertawe, a gyhoeddwyd yn ddiweddar, yn awgrymu bod amgylchedd sy'n methu â helpu dynion i wella eu hiechyd a'u llesiant (yn enwedig lleihau lefelau camddefnyddio sylweddau) neu ddatblygu sgiliau a gwella cyflogadwyedd a fyddai'n eu galluogi i wella eu siawns o gael gwaith ar ôl iddynt gael eu rhyddhau. O ystyried yr amodau yn y sefydliadau hyn mae'n amheus a oes unrhyw waith gwerthfawr yn cael ei wneud er mwyn helpu i adsefydlu carcharorion.

Mae'r un diffyg eglurder yn wir o ran darparu triniaeth camddefnyddio sylweddau mewn carchardai yng Nghymru. Ac yntau'n annerch Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin ym mis Mai, canolbwyntiodd y Prif Arolygydd Carchardai Peter Clarke yn benodol ar CEM Abertawe a nododd, oherwydd gorlenwi a phrinder staff, fod carcharorion yn cael eu cloi

yn eu celloedd am hyd at 22 awr ac nad oedd ganddynt fawr ddim arall i'w wneud i dreulio'r amser heblaw defnyddio cyffuriau anghyfreithlon yr ymddangosai eu bod ar gael yn rhwydd.

Roedd gwaith ymchwil a wnaed gan yr arolygiaeth carchardai yn awgrymu bod 40% o garcharorion Abertawe yn ei chael hi'n gymharol hawdd cael cyffuriau a nododd 17% eu bod wedi dechrau defnyddio cyffuriau yn y carchar. A hithau'n rhoi tystiolaeth i'r un pwyllgor, nododd yr Ombwdsmon Carchardai a Phrawf Dros Dro Elizabeth Moody: "Yn wahanol i garchardai yn Lloegr, nid yw carchardai yng Nghymru yn cynnig system trin cyffuriau integredig i garcharorion sy'n cyrraedd y carchar yn ddibynnol ar sylweddau, nid ydynt yn cynnig meddyginiaeth opiad at ddibenion cynnal na dadwenwyno fel rhan o'r drefn." Er bod gwasanaethau iechyd yng Nghymru yn cynnig triniaeth camddefnyddio sylweddau i garcharorion, mae'r trefniadau ar gyfer comisiynu ac ariannu gwasanaethau o'r fath ymhell o fod yn glir.

Dro ar ôl tro mae ymchwil wedi pwysleisio bod pellter o'r cartref yn effeithio ar ba mor aml y mae aelodau o'r teulu, yn enwedig plant troseddwyr, yn ymweld â'r carchar, gyda'r carcharorion hynny sy'n cael llai o ymweliadau neu nad ydynt yn cael unrhyw ymweliadau o gwbl yn cael canlyniadau gwaeth o ran ailsefydlu ac adsefydlu ar ôl iddynt gael eu rhyddhau. Dangoswyd hefyd fod pellter o'r cartref tra bod unigolyn yn y carchar yn cael effaith negyddol ar ei siawns o gael tŷ ac addysg a hyfforddiant a chyflogaeth ar ôl iddo gael ei ryddhau ac yn golygu ei fod yn fwy tebygol o aildroseddu.

Mae'r sefyllfa yn arbennig o ddifrifol yn achos carcharorion o Gymru sy'n fenywod, am nad oes unrhyw gyfleuster yng Nghymru ac am nad yw'r sefydliad agosaf – sef CEM Eastwood Park yng Nghaerloyw, lle y ceir y nifer fwyaf o fenywod o Gymru – wedi ailagor ei uned mamau a babanod sy'n dal i fod ar gau yn dilyn penderfyniad i'w "chau dros dro" a wnaed tua dwy flynedd yn ôl. Yn aml,

gwahanu menywod oddi wrth blant yw'r ffactor sydd fwyaf tebygol o effeithio ar iechyd a llesiant carcharorion benywaidd. Nododd Adroddiad Corston, a gyhoeddwyd yn 2007, fod menywod yn y carchar yn arbennig o agored i niwed oherwydd ffactorau megis profiad o drais, cam-drin, iechyd meddwl, camddefnyddio sylweddau a materion yn ymwneud â gofal plant sydd oll yn cael eu gwaethygu gan bellter o'r cartref.

Mae pellter o'r cartref hefyd yn cael ei waethygu gan y nifer fawr o ddedfrydau byrdymor a roddir. Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder wedi nodi'n flaenorol bod y mwyafrif o fenywod yn y carchar wedi cyflawni troseddau sy'n "llai difrifol" na'r rhai a gyflawnwyd gan ddynton a bod 83% o'r menywod a ddedfrydwyd a oedd yn mynd i mewn i'r ddalfa ledled Cymru a Lloegr wedi cyflawni troseddau nad oeddent yn rhai treisgar (o gymharu â 69% yn achos dynion). Oherwydd natur llai difrifol troseddau gan fenywod, ar y cyfan, mae menywod a ddedfrydwyd yn fwy tebygol o dreulio cyfnodau byrrach yn y carchar (yn 2016, roedd 62% o'r menywod a aeth i mewn i'r carchar yng Nghymru a Lloegr wedi'u dedfrydu i chwe mis neu lai o garchar, o gymharu â 45% yn achos dynion). Yng Nghymru yn arbennig, mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod y defnydd o ddedfrydau o lai na chwe mis ar gyfer menywod wedi cynyddu 43% rhwng 2011 a 2016.

Mae aneffeithiolrwydd dedfrydau byr o garchar wedi'i ddogfennu'n dda ac mae'r ffigurau hyn yn awgrymu, felly, nad oes gan y farnwriaeth unrhyw hyder mewn dedfrydau cymunedol amgen. Mae'r setliad datganoli presennol yn milwrio yn erbyn datblygu canllawiau dedfrydu i Gymru a allai helpu i adsefydlu carcharorion yn well. Fel y nodwyd yn y dystiolaeth ysgrifenedig gychwynnol, nododd Prosiect Braenaru i Fenywod Cymru fod 87% o'r troseddwyd a oedd yn fenywod a gymerodd ran yn y prosiect wedi'u dargyfeirio'n llwyddiannus oddi wrth ymddygiad troseddau pellach. Fodd bynnag, dengys ffigurau a gafwyd ar gyfer 2016 fod 20% o'r troseddwyd

a oedd yn fenywod yng Nghymru a gafodd ddedfryd o garchar ar unwaith yn ymddangos yn y llys oherwydd troseddau diannod nad oeddent yn droseddau moduro (e.e. peidio â thalu dirwy trwydded deledu) ac na fyddent wedi cael unrhyw gyfle i gael eu dargyfeirio.

Yn ddiweddar rhoddodd y Weinyddiaeth Gyfiawnder y gorau i'w chynlluniau i sefydlu pum carchar newydd i fenywod ac, yn lle hynny, bydd yn treialu pum canolfan breswyl newydd er mwyn helpu troseddwyd sydd â phroblemau megis dod o hyd i waith ac adsefydlu defnyddwyd cyffuriau. Mae hefyd yn cynnig y dylid lleihau'r defnydd a wneir o ddedfrydau byr aneffeithiol o garchar ar gyfer menywod nad ydynt wedi cyflawni troseddau difrifol yn sylweddol neu roi'r gorau i'w defnyddio'n gyfan gwbl. Er bod y newid cyfeiriad hwn yn cael ei groesawu, ar y cyfan, gan Lywodraeth Cymru, mae'r defnydd o ddedfrydau cymunedol digarchar yn dibynnu'n llwyr ar wasanaethau datganoledig. Byddai angen i unrhyw ddull gweithredu newydd a fabwysiedir gan Lywodraeth y DU gynnwys gweithio'n agos â Llywodraeth Cymru er mwyn sicrhau bod unrhyw ddewisiadau amgen i'r ddalfa a gaiff eu datblygu a'u rhoi ar waith yn briodol i Gymru ac, felly, mor effeithiol â phosibl.

Mae'n anodd dadlau bod natur a dosbarthiad yr ystad ddiogel yng Nghymru wedi'u cynllunio gan ystyried anghenion Cymru a phobl Cymru. Mae'n anodd peidio â dod i'r casgliad ei bod wedi'i datblygu dros flynyddoedd lawer er mwyn diwallu anghenion gwahanol adrannau'r wladwriaeth yn hytrach na sicrhau bod gan Gymru yr ystad ddiogel sydd ei hangen er mwyn diwallu ei hanghenion ei hun.

Mae dewisiadau amgen i'r ddalfa wrth wraidd dull gweithredu Prosiect Braenaru i Fenywod Cymru, yn enwedig gan y cydnabyddir bod dedfrydau byr i fenywod, yn ogystal â bod yn aneffeithiol ar y cyfan, yn aml yn golygu costau ychwanegol sylweddol i wasanaethau cyhoeddus datganoledig

ac annatganoledig yn ogystal ag achosi niwed a thrawma ehangach i deuluoedd a'r gymuned. Mae ffigurau'r Weinyddiaeth Gyfiawnder a'r Adran Gwaith a Phensiynau yn awgrymu bod gan hyd at draean o'r carcharorion sy'n fenywod yng Nghymru a Lloegr blant dibynnol a bod traean o'r mamau yn y carchar yn unig rieni, ac mai dim ond yn achos 9% o'r plant y mae eu mam wedi'i charcharu y mae'r tad yn gofalu am y plant. Felly mae nifer anhysbys ond sylweddol o blant sy'n cael eu derbyn i ofal awdurdod lleol am fod eu mam wedi'i charcharu.

Mae tystiolaeth astudiaethau achos a ddarparwyd yn achos busnes Prosiect Braenaru i Fenywod Cymru a gyflwynwyd i Lywodraeth Cymru yn nodi arbedion posibl i bwrs y wlad y gellir eu gwneud. Gellid sicrhau arbedion o hyd at 80% mewn llawer o achosion drwy fabwysiadu cymorth cymunedol digarchar y bwriedir iddo ymyrryd yn gynnar ac atal troseddau pellach drwy nodi anghenion troseddwr sy'n fenywod yn gywir. Mae nifer fawr o enghreifftiau o fenywod a anfonir i'r carchar am ychydig wythnosau am beidio â thalu dirwyon llys. Yn aml maent yn unig rieni neu'n ofalwyr perthnasau oedrannus, sy'n arwain at gynnydd sylweddol mewn costau i wasanaethau datganoledig sy'n deillio o'r angen i wneud y canlynol:

- derbyn y plant i ofal, sy'n tarfu ar eu haddysg ac yn creu trawma yn ystod plentyndod sy'n peri iddynt gamddefnyddio sylweddau, hunan-niweidio a throseddau tra eu bod yn blant sy'n gofyn am ymyriadau cyfiawnder troseddol pellach
- darparu gofal cymdeithasol a thai ar gyfer perthnasau oedrannus sy'n profi rhagor o straen a thrawma sy'n arwain ar gyflyrau meddygol mwy difrifol a chymhleth
- ailgartrefu ac ailhyfforddi'r fam ar ôl iddi gael ei rhyddhau am ei bod wedi colli ei thenantiaeth a'i gwaith
- darparu gofal cymdeithasol ar gyfer y fam a'i dibynyddion o ganlyniad i'r penderfyniad i'w charcharu a'r effaith y mae hynny wedi'i chael ar eu hiechyd meddyliol a'u llesiant emosiynol.

Gall y costau ychwanegol i wasanaethau cyhoeddus, gan anwybyddu'r costau ehangach i unigolion a chymdeithas, gynyddu'n gyflym iawn i ddegau a channoedd o filoedd o bunnau ac yn y sefyllfaoedd gwaethaf – lle mae carcharu rhiant yn ffactor achosol o ran hunanladdiad, marwolaeth sy'n gysylltiedig â chyffuriau neu drosedd bellach ddifrifol iawn – fwy nag £1m. Mewn llawer o achosion, mae'r dirwyon gwreiddiol nas talwyd yn ymwneud â materion megis osgoi prynu trwydded deledu, sy'n aml yn gysylltiedig â thlodi teuluol neu'r ffaith bod y fam mewn perthynas lle mae'n cael ei rheoli a'i gorfodi i wneud pethau. Hyd yn oed pan roddir dedfrydau o garchar i fenywod, ac yn wir blant, am lefelau mwy difrifol o droseddu, mae'n amheus iawn a yw'r gyfundrefn carchardai bresennol yn effeithiol wrth lwyddo i adsefydlu troseddwr.

Er gwaethaf llwyddiannau'r dull gweithredu ar y cyd a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru a Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru mewn perthynas â chyfiawnder ieuencid – a sefydlwyd yn gyntaf gyda strategaeth gyffredin yn 2004 – a'r ffaith mai dim ond 32 o blant o Gymru a oedd yn y ddalfa yn 2017, sef y nifer isaf a gofnodwyd erioed, o gymharu â 116 yn 2010, mae Llywodraeth Cymru yn pryderu bod y trefniadau carcharol presennol yn gwbl amhriodol i blant. Er enghraifft, gall yr uned pobl ifanc yn CEM Parc ddal hyd at 60 o fechgyn o dan 18 oed tra bod gan Gartref Plant Diogel Hillside chwe lle. Nid oes unrhyw gyfleusterau yng Ngogledd Cymru.

Yn 2017, roedd 45% o'r holl blant o Gymru a oedd yn y ddalfa yn cael eu dal y tu allan i Gymru, gyda llai na thraean o'r lleoedd yn Uned Pobl Ifanc CEM Parc yn cael eu llenwi gan blant o Gymru. Mae tystiolaeth anecdotaidd i awgrymu bod nifer gynyddol o'r carcharorion dan 18 oed sydd yn CEM Parc yn gysylltiedig â gangiau troseddau cyfundrefnol a materion sy'n ymwneud â 'ffiniau sirol' o dde a chanolbarth Lloegr. Mae'r hen ddihareb mai 'carchardai yw prifysgolion troseddau' bellach yn cael ei gwireddu yn achos bechgyn o Gymru sy'n dod i gysylltiad am y tro cyntaf â gangiau troseddau

cyfundrefnol o fewn waliau CEM Parc ac yn dod o dan eu dylanwad. At hynny, nododd arolygiad yn Uned Pobl Ifanc CEM Parc, a gynhaliwyd ym mis Rhagfyr 2016, fod traen o'r holl fechgyn yn teimlo'n 'anniogel' ac nad oedd y canlyniadau i blant yn ddigon da, gyda phryderon ynghylch lefelau o hunan-niwed. Yn dilyn arolygiad dirybudd a gynhaliwyd ym mis Hydref 2017, nododd Peter Clark "ein bod wedi cael ein siomi wrth weld rhywfaint o ddirywiad, a bod y sefydliad yn llai diogel ac yn llai parchus".

Mae beirniadaeth o ddull gweithredu Llywodraeth y DU yn ymestyn y tu hwnt i waliau'r carchar. Yn ddiweddar cyhoeddodd Pwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin adroddiad beirniadol iawn yn dilyn ei ymchwiliad i'r rhaglen Gweddnewid Adsefydlu. Mae'r rhaglen yn cynnwys uno ymddiriedolaethau prawf unigol, rhannu'r cyfrifoldeb am ddarparu gwasanaethau prawf rhwng y Gwasanaeth Prawf Cenedlaethol newydd (troseddwyr sy'n debygol iawn o achosi niwed) a Chwmnïau Adsefydlu Cymunedol wedi'u preifateiddio (troseddwyr risg isel neu ganolig), a chyflwyno athroniaeth 'talu yn ôl canlyniadau' a gaiff ei llywio gan elw. Daeth adroddiad y Pwyllgor i'r casgliad bod y gwasanaeth prawf yn "draed moch", bod morâl staff y Gwasanaeth Prawf a'r Cwmnïau Adsefydlu Cymunedol yn "is nag erioed" a bod "pryderon difrifol" ynghylch perfformiad, effeithiolrwydd a'r ffordd roedd contract Cwmnïau Adsefydlu Cymunedol yn cael eu rheoli a'u hariannu. Mae'r adroddiad yn nodi:

"O ran dyfodol tymor hwy diwygiadau'r rhaglen Gweddnewid Adsefydlu down i'r casgliad nad ydym wedi ein hargyhoeddi y gall y model Trawsnewid Adsefydlu fyth ddarparu gwasanaeth prawf effeithiol neu hyfyw. Argymhellwn y dylai'r Weinyddiaeth Gyfiawnder sefydlu adolygiad o ddyfodol a chynaliadwyedd hirdymor y trefniadau ar gyfer darparu gwasanaethau prawf o dan y modelau a gyflwynwyd gan ddiwygiadau'r rhaglen Gweddnewid Adsefydlu, gan gynnwys sut y gallai'r perfformiad o dan system

Gweddnewid Adsefydlu gymharu â system amgen ar gyfer darparu gwasanaethau prawf."

O ran mater dedfrydau byr, daw'r adroddiad i'r casgliad:

"Mae'n destun pryder mawr i ni fod hyder y dedfrydwr mewn defnyddio dedfrydau cymunedol yn lle dedfrydau byr o garchar mor isel, yn enwedig am fod yr olaf yn cael canlyniadau gwaeth o ran aildroseddu. Argymhellwn y dylai'r Llywodraeth gyflwyno rhagdybiaeth yn erbyn dedfrydau byr o garchar, fel mae Llywodraeth yr Alban wedi awgrymu y bydd yn ei wneud. O dan ddiwygiadau rhaglen Gweddnewid Adsefydlu ymestynnwyd goruchwyliaeth 12 mis ar ôl dedfrydu i droseddwyr a oedd wedi'u dedfrydu i gyfnod byr o garchar. Yn ein barn ni, nid oes gan y dull gweithredu 'un ateb i bawb' hwn yr hyblygrwydd i ddiwallu anghenion amrywiol troseddwyr. Galwn ar y Llywodraeth i ystyried cael gwared ar y gofyniad hwn."

Daeth y Pwyllgor i'r casgliad hefyd fod yr elfen 'Trwy'r Porth' o'r rhaglen Gweddnewid Adsefydlu – amnaid tuag at 'dull gweithredu system gyfan' – wedi methu â darparu'r cymorth cyfannol a fwriedir ar gyfer carcharorion pan gânt eu rhyddhau, gyda'r 'cymorth parhaus o'r ddalfa i'r gymuned' fel pe bai'n cynnwys 'cyfeirio' troseddwyr at sefydliadau cymorth posibl a dim llawer arall. Wrth gydnabod methiant rhaglen Llywodraeth y DU i ddiwallu anghenion troseddwyr yn ddigonol, nododd:

"Ni all y problemau sy'n wynebu troseddwyr ar brofiannaeth gael eu datrys gan y gwasanaethau prawf ac, felly, mae angen dull gweithredu trawslywodraethol ac mae angen i sefydliadau gydweithio."

Mae'n amlwg bod yr her hyd yn oed yn fwy o ystyried yr anghysondebau a achosir gan y ffordd ddryslyd a chymhleth y mae cyfrifoldeb wedi'i rannu ar hyn o bryd rhwng y ddwy lywodraeth sy'n aml â dulliau polisi croes o ymdrin â materion cyfiawnder.

Casgliad: Dileu'r 'anghysondebau' a sefydlu dull gweithredu system gyfan sy'n cyflawni gwell canlyniadau ac yn sicrhau ffyniant i bawb

Fel y nodwyd uchod mae Llywodraeth Cymru yn gryf o'r farn nad yw'r system bresennol yn addas at y diben ac rydym yn dal i bryderu ynghylch y canlynol:

- Y rhwystrau i sefydlu 'dull system gyfan' o atal troseddu, gostwng troseddu a chynorthwyo ac adsefydlu troseddwy'r sy'n gysylltiedig â'r ffordd gymhleth y mae cyfrifoldebau a threfniadau llywodraethu wedi'u rhannu, a hynny'n ddiangen.
- Methiannau rhaglen 'Gweddnewid Adsefydlu' nad yw wedi cyflawni'r canlyniadau disgwylidig ac, yn waeth na hynny, sydd wedi achosi anhrefn o fewn gwasanaethau cyfiawnder.
- Polisi carchardai yr ymddengys ei fod yn canolbwyntio ar sicrhau arbedion maint a lleihau costau byrdymor yn hytrach nag ar roi'r cymorth mwyaf effeithiol i droseddwy'r, eu hadsefydlu a'u hailsefydlu a dod â 'drysau troi' costus gwasanaethau cyfiawnder i ben.
- Model annatganoledig o weinyddu cyfiawnder yng Nghymru nad yw'n seiliedig ar gydraddoldeb – yn enwedig i fenywod – na chyfiawnder cymdeithasol sy'n achosi hyd yn oed fwy o niwed i unigolion, eu teuluoedd a'r cymunedau y maent yn byw ynddynt.

Gan nad oes setliad datganoli llawn rydym yn cydweithio â Gwasanaeth Carchardai a Phrawf Ei Mawrhydi a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder i ddatblygu dull ar wahân o ddarparu gwasanaethau cyfiawnder. Fodd bynnag, mae pen draw i'r hyn y gellir ei gyflawni fel hyn. Buom yn gweithio'n

galed i ddatblygu trefniadau gweithio gwell â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder, y Swyddfa Gartref ac adrannau eraill o fewn Llywodraeth y DU sydd â buddiant yn y system cyfiawnder troseddol. Er bod hyn wedi gwella prosesau cyfathrebu nid yw wedi dileu cymhlethdodau'r system lle mae cryn dipyn o orgyffwrdd rhwng gwasanaethau datganoledig ac annatganoledig. Ac nid yw wedi atal cyhoeddiadau Llywodraeth y DU ar bolisi a allai effeithio ar wasanaethau datganoledig, lle na cheir fawr ddim cyfathrebu, os o gwbl, ymlaen llaw. Er bod cyfrifoldebau ym mhob rhan o'r sector cyfiawnder troseddol yn dal i fod yn dameidiog a chymhleth pobl yn y system a phobl y mae'r system yn effeithio arnynt yw'r rhai nad ydynt yn cael eu gwasanaethu fel y dylent fod yn cael eu gwasanaethu.

I grynhoi, nid yw Llywodraeth Cymru o blaid datganoli rhagor o bwerau dim ond er mwyn eu datganoli. Ond mae cydlyniant, eglurder a sefydlogrwydd yn ein system plismona a chyfiawnder yn hanfodol, ac mae diffyg llywodraethu ac atebolrwydd ar hyn o bryd o ganlyniad uniongyrchol i'r setliad datganoli presennol a'r gorgyffwrdd rhwng cyfrifoldebau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. Felly, yn ogystal â'r ffaith nad yw'r setliad presennol yn addas at y diben, mae hefyd yn rhwystr sylweddol i ddarparu gwasanaethau i bobl yng Nghymru. Dim ond pan fydd y system gyfan wedi'i datganoli'n glir y byddwn yn gallu cyflawni gwell canlyniadau i ddiodefwyr, troseddwy'r a chymunedau yng Nghymru.