

Huw Irranca–Davies AC

Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

29 Medi 2016

Annwyl Huw

Bil Cymru Llywodraeth y DU

Diolch am eich llythyr dyddiedig 18 Gorffennaf yn ymwneud â'r gwaith y mae'ch Pwyllgor yn ymgymryd ag ef ar hyn o bryd ar Fil Cymru. Yn y llythyr hwnnw, fe'n gwahoddwyd ni i ysgrifennu atoch i roi ein barn am y Bil, gan roi sylw penodol i effaith y cymalau cadw ar ein cylch gwaith ac unrhyw newidiadau yn y [safbwyntiau a fynegwyd gan y Pwyllgor blaenorol](#) ar Fil Cymru drafft.

Sylwadau cyffredinol

Trafododd y Pwyllgor y Bil ar 15 Medi. Rydym yn parhau i fod o blaid symud tuag at fodel cadw pwerau gan ein bod yn credu y gallai gynnig darlun cliriach o'r setliad datganoli yng Nghymru. Fodd bynnag, rydym o'r farn bod yn rhaid addasu'r model hwn yn benodol ar gyfer Cymru, gan roi ystyriaeth lawn i'r datblygiadau hyd yma ym maes datganoli, gan gynnwys canlyniad y refferendwm yn 2011 i gynyddu pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol.

Yn anffodus, ymddengys nad yw'r Bil sydd gerbon yn gwneud hynny. Fel y Bil drafft, mae'n darparu ar gyfer nifer sylweddol o brofion cymhwysedd cymhleth. Yn ein barn ni, mae effaith gronnyd y profion hyn yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Cynulliad i ddeddfu, gan leihau cymhwysedd mewn nifer o feysydd polisi.

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg | We welcome correspondence in Welsh or English



Yn ogystal â'r profion cymhwysedd, roedd y Pwyllgor blaenorol yn pryderu ynghylch nifer ac amrywiaeth y materion a gedwir yn ôl o dan y Bil drafft ac effaith hyn ar allu'r Cynulliad i ddeddfu'n effeithiol. Yn anffodus, ymddengys nad yw'r Bil sydd gerbron y Senedd ar hyn o bryd y gwella'r sefyllfa, ac mae llawer o'r pryderon a godwn yn y llythyr hwn yn adlewyrchu'r pryderon a fynegwyd eisoes gan y Pwyllgor hwnnw am y Bil drafft.

Gyda'i gilydd, mae'r profion cymhwysedd a'r rhestr helaeth o faterion a gedwir yn ôl o dan y Bil yn debygol o olygu y bydd gan y Cynulliad lai o bwerau i ddeddfu nag sydd ganddynt ar hyn o bryd. Mae hyn, yn ein barn ni, yn annerbyniol.

Yng ngweddill y llythyr hwn, byddwn yn ehangu ar y pryderon uchod ynghylch y profion cymhwysedd a'r materion a gedwir yn ôl, gan roi enghreifftiau ymarferol lle y bo'n bosibl.

Prawf "yn ymwneud â"

O dan y model cadw pwerau, ni chaiff deddfwriaeth y Cynulliad 'ymwneud â' mater a gedwir yn ôl. Gan hynny, bydd unrhyw ddeddfwriaeth sydd â mwy na 'chysylltiad llac neu ganlyniadol' ag unrhyw fater a gedwir yn ôl yn y Bil, yna bydd y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad. Gyda chryn bryder y nododd y pwyllgor blaenorol fod mwy na 200 o faterion a gedwir yn ôl wedi'u rhestru yn y Bil drafft. Rydym yn siomedig o weld mai dyma'r achos o hyd yn y Bil hwn. O fewn cylch gwaith y Pwyllgor hwn yn unig, gallai'r trefniadau newydd hyn fod yn niweidiol iawn i allu'r Cynulliad i basio (neu addasu) deddfwriaeth mewn meysydd polisi arwyddocaol lle y gall wneud hynny ar hyn o bryd. Mae'r enghreifftiau a ganlyn yn egluro'r pwynt hwn.

Materion a gedwir yn ôl sy'n berthnasol i gylch gwaith y Pwyllgor

Cyflogaeth

Yn y cyswllt hwn, rydym yn pryderu am hawliau a dyletswyddau cyflogaeth. O dan y model presennol o roi pwerau, nid yw cyflogaeth wedi'i rhestru fel pwnc datganoledig yn Atodlen 7- gan hynny, mae'n 'bwnc tawel' ac mae'r Cynulliad yn



gallu deddfu yn y maes hwn, ar yr amod bod y ddeddfwriaeth yn ymwneud â mater datganoledig ac nad yw'n ymwneud ag eithriad.

Ym Mil Cymru, fodd bynnag, mae cyflogaeth yn newid o fod yn bwnc tawel i fod yn fater a gedwir yn ôl, gan atal y Cynulliad rhag deddfu mewn unrhyw ffordd arwyddocaol ar faterion fel hawliau gweithwyr ac isafswm cyflog. Felly, o dan Fil Cymru, ni fyddai'r Cynulliad yn gallu pasio deddfwriaeth yn ymwneud â hawliau gweithwyr a'r isafswm cyflog hyd yn oed pe bai'r ddeddfwriaeth hefyd yn ymwneud â mater datganoledig fel 'lles cymdeithasol', er enghraifft. Mae hyn yn ostyngiad sylweddol ac annerbyniol yng nghymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad.

Trwydded gwerthu a chyflenwi alcohol

Rydym ninnau, fel y Pwyllgor blaenorol, yn pryderu am y ffaith bod gwerthu a chyflenwi alcohol yn fater a gedwir yn ôl. Mae yfed alcohol yn creu problemau iechyd difrifol a llwyddodd y Pwyllgor blaenorol i ymgymryd â chryn dipyn o waith yn y maes hwn. Mae'r hyn ddywedodd y Gweinidog Iechyd y Cyhoedd a Gwasanaethau Cymdeithasol yn ddiweddar¹ yn peri pryder inni: er bod Llywodraeth Cymru yn awyddus i gyflwyno isafbris uned oherwydd y buddion cysylltiedig o safbwynt iechyd cyhoeddus, roedd yn credu y gallai Bil Cymru fod yn "faen tramgwydd" pe bai'n dileu cymhwysedd y Cynulliad i deddfu yn y maes hwn.

Pwerau'r heddlu o dan Ddeddf Iechyd Meddwl 1983

Mae'r Pwyllgor wedi ystyried ac wedi cyflwyno adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) ar gyfer y Bil Heddlu a Throsedd yn ddiweddar. Ymhlith pethau eraill, mae'r Bil yn ymestyn pwerau'r heddlu o dan Ddeddf Iechyd Meddwl 1983 i fynd i mewn i eiddo er mwyn symud pobl sy'n dioddef o anhwylder meddwl oddi yno a mynd â nhw i le diogel. Mae hefyd yn darparu dulliau diogelwch penodol i gyfyngu ar y pwerau estynedig hynny, gan

¹ Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon



gynnwys mwy o reolaeth dros y mathau o leoedd y gellir eu defnyddio fel 'lle diogel'. Ar hyn o bryd, mae'r darpariaethau hyn o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad oherwydd maent yn ymwneud â phynciau a restrir yn Atodlen 7, ac nid yw 'plismona' wedi'i eithrio. Gan hynny, mae angen cydsyniad y Cynulliad cyn y gall Senedd y DU ddeddfu yn y maes hwn.

O dan Fil Cymru, fodd bynnag, mae 'plismona' yn fater a gedwir yn ôl. Gan hynny, bydd y rhannau hynny o'r Bil a oedd wedi'u cynnwys yn y Memorandwm diweddar, y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad os bernir bod ganddynt fwy na chysylltiad llac neu ganlyniadol ar blismona. Dyna fyddai'r achos hefyd hyd yn oed os gellid barnu bod y rhannau hynny o'r Bil yn ymwneud ag atal anhwylderau meddyliol neu â gofalu am bobl agored i niwed, nad ydynt yn faterion a gedwir yn ôl o dan y Bil.

Yn yr achos hwn, ni fyddai angen Memorandwm, a byddai rhwydd hynt i Senedd y DU ddeddfu mewn maes y mae angen cydsyniad y Cynulliad arno ar hyn o bryd cyn y gall ddeddfu yn ei gylch.

Diwygio'r gyfraith yn ymwneud â materion a gedwir yn ôl

O dan Fil Cymru, yn ogystal â sicrhau nad yw deddfwriaeth y Cynulliad yn 'ymwneud â' mater a gedwir yn ôl, ni chaiff ychwaith 'ddiwygio'r gyfraith' yn ymwneud â materion a gedwir yn ôl. Fel y nododd y Pwyllgor blaenorol, nid yw'r gwahaniaeth rhwng y ddau'n glir ac mae'r deddfwriaeth y mae'n ei gwmpasu'n anferthol, gan ei fod yn cynnwys yr holl gyfraith yn ymwneud â'r materion a gedwir yn ôl y mae'r Bil yn darparu ar eu cyfer.

Mae'n cyfyngu ymhellach ar allu'r Cynulliad i ddeddfu, a hynny mewn modd annerbyniol yn ein barn ni, gan ei fod yn golygu na fydd deddfwriaeth y Cynulliad yn gallu diwygio'r gyfraith swmpus hwnnw oni bai ei fod yn gwneud hynny mewn ffordd ategol ac nad yw'n cael mwy o effaith nag sy'n angenrheidiol i gyflawni diben deddfwriaeth y Cynulliad. At hyn, mae'n debygol mai'r Goruchaf Lys fydd yn gorfod penderfynu a yw rhywbeth yn 'angenrheidiol'.



Y gyfraith droseddol

Yn ogystal â'r uchod, fel y Pwyllgor blaenorol, rydym yn pryderu am y cyfyngiadau a osodir gan y darpariaethau ym Mil Cymru sy'n ymwneud â defnyddio'r gyfraith droseddol.

Rydym yn cytuno â'r Pwyllgor blaenorol mai rôl gyfreithlon deddfwrfa etholedig ddemocrataidd yw penderfynu sut i orfodi ei deddfwriaeth ac i wneud hynny mewn ffordd y mae'n ei ystyried yn briodol. Yn ein barn ni, mae'r darpariaethau ym Mil Cymru sy'n ymwneud â diwygio'r gyfraith droseddol yn gosod cyfyngiad annerbyniol ar allu'r Cynulliad i orfodi rhwymedigaethau a sicrhau hawliau drwy ei ddeddfwriaeth.

Mae'r enghraifft a ganlyn yn amlwg yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad ym maes y gyfraith droseddol.

Cam-fanteisio'n rhywiol ar blant

Fel y nodwyd uchod, trafododd y Pwyllgor Femorandwm ar gyfer y Mesur Plismona a Throsedd yn ddiweddar. Yn ogystal ag ymestyn pwerau penodol yr heddlu, mae'r Memorandwm yn ceisio cydsyniad er mwyn i Senedd y DU ddeddfu i ddiwygio'r diffiniad o "gam-fanteisio'n rhywiol" yn Neddf Troseddau Rhywiol 2003, fel bod y diffiniad o "recordio" delweddau anwedus o blentyn yn cynnwys "ffrydio" a "throsoglwyddo" delweddau anwedus o blentyn.

O dan y setliad presennol, mae'r mater hwn o fewn cymhwysedd y Cynulliad gan ei fod yn ymwneud â phwnc yn Atodlen 7 ac nid yw 'troseddau rhywiol' yn eithriad penodol. Fodd bynnag, o dan Fil Cymru, ni all deddfwriaeth y Cynulliad ddiwygio na chreu unrhyw droseddau rhywiol. Mae'r newidiadau i'r diffiniad yn y Mesur Plismona a Throsedd yn diwygio/creu trosedd rywiol, ac felly byddai hyn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad. Gan hynny, ni fyddai angen Memorandwm.



Cydsyniad Gweinidogion y Goron (Llywodraeth y DU)

Roedd y Pwyllgor blaenorol yn pryderu am y gofynion yn y Bil drafft i Lywodraeth y DU gydsynio â deddfwriaeth y Cynulliad os ydynt yn effeithio ar swyddogaethau Gweinidogion y Goron, adrannau'r Llywodraeth ac awdurdodau a gedwir yn ôl. Rydym yn cytuno bod y gofynion hyn yn niweidio'n sylweddol allu'r Cynulliad i ddeddfu mewn ffordd gyson a chynhwysfawr, ac felly siomedig yw gweld eu bod yn cael eu hadlewyrchu yn y Bil a gyflwynwyd.

Unwaith eto, rydym wedi ceisio dangos hyn drwy roi'r enghraifft ymarferol a ganlyn.

Dyletswyddau e-sigaréts ar awdurdodau a gedwir yn ôl sydd â gweithleoedd yng Nghymru

Nod gwreiddiol y Bil Iechyd Cyhoeddus (Cymru) oedd gwahardd y defnydd o e-sigaréts yn gyffredinol mewn gweithleoedd ledled Cymru. Fel rhan o'r gwaharddiad hwnnw, gosododd rai dyletswyddau penodol ar reolwyr gweithleoedd, gan gynnwys ei gwneud yn ofynnol i reolwyr osod arwyddion yn y gweithle. Ar hyn o bryd, mae hyn o fewn cymhwysedd y Cynulliad, nid oes dim eithriadau perthnasol, ac nid oes angen cydsyniad Llywodraeth y DU.

Fodd bynnag, o dan Fil Cymru, byddai angen cysyniad Llywodraeth y DU cyn y gellid gosod dyletswyddau o'r fath ar awdurdodau a gedwir yn ôl sydd â gweithleoedd yng Nghymru (fel y DVLA, Gwasanaeth Erlyn y Goron, y Gofrestrfa Tir). Y rheswm am hyn yw y byddai'r dyletswyddau hynny'n gyfystyr â gosod swyddogaethau ar awdurdodau a gedwir yn ôl.

Heb gydsyniad Llywodraeth y DU, ni fyddai'r ddyletswydd i gymryd camau i atal unigolion rhag defnyddio e-sigaréts na'r ddyletswydd i osod arwyddion yn gymwys i adeiladau awdurdodau a gadwyd yn ôl. Byddai hynny'n arwain at anghysondeb yn y modd y byddai'r dyletswyddau hynny'n cael eu cymhwyso ledled Cymru.



Sylwadau i gloi

Yn gyffredinol, rydym yn cytuno â'r Pwyllgor blaenorol na fydd y Bil yn darparu setliad cliriach a chryfach yng Nghymru, sy'n debyg o barhau. Yn hytrach, rydym yn pryderu y bydd cymhwysedd y Cynulliad yn lleihau, ac y bydd modd o hyd i ddehongli'r Bil mewn nifer o wahanol ffyrdd ac, yn anorfod, y bydd angen troi'n fuan at y Goruchaf Lys, a gwneud hynny droeon o bosibl. O ran y pwynt olaf, rydym yn credu y byddai'n fuddiol ystyried y posibilrwydd o greu system i ymdrin ag unrhyw eithriadau i faterion a gadwyd yn ôl a gafodd eu hepgor o'r Bil drwy amryfusedd, os oes ewyllys da o'r ddwy ochr i wneud hynny. Gallai hyn helpu i leihau'r angen i droi at y Llys, yn sicr yn ystod y dyddiad cynnar, os daw'r Bil yn ddeddf. Er bod proses ddeddfwriaethol arbennig y gellir ei defnyddio i newid rhai agweddau ar y setliad datganoli, gall y broses honno fod yn feichus ac yn araf ac mae'n annhebygol y bydd yn ddigon hyblyg i ymdrin â'r ansicrwydd a fydd yn codi o dan y setliad newydd.

Yn gywir,



Dr Dai Lloyd AC

Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon

