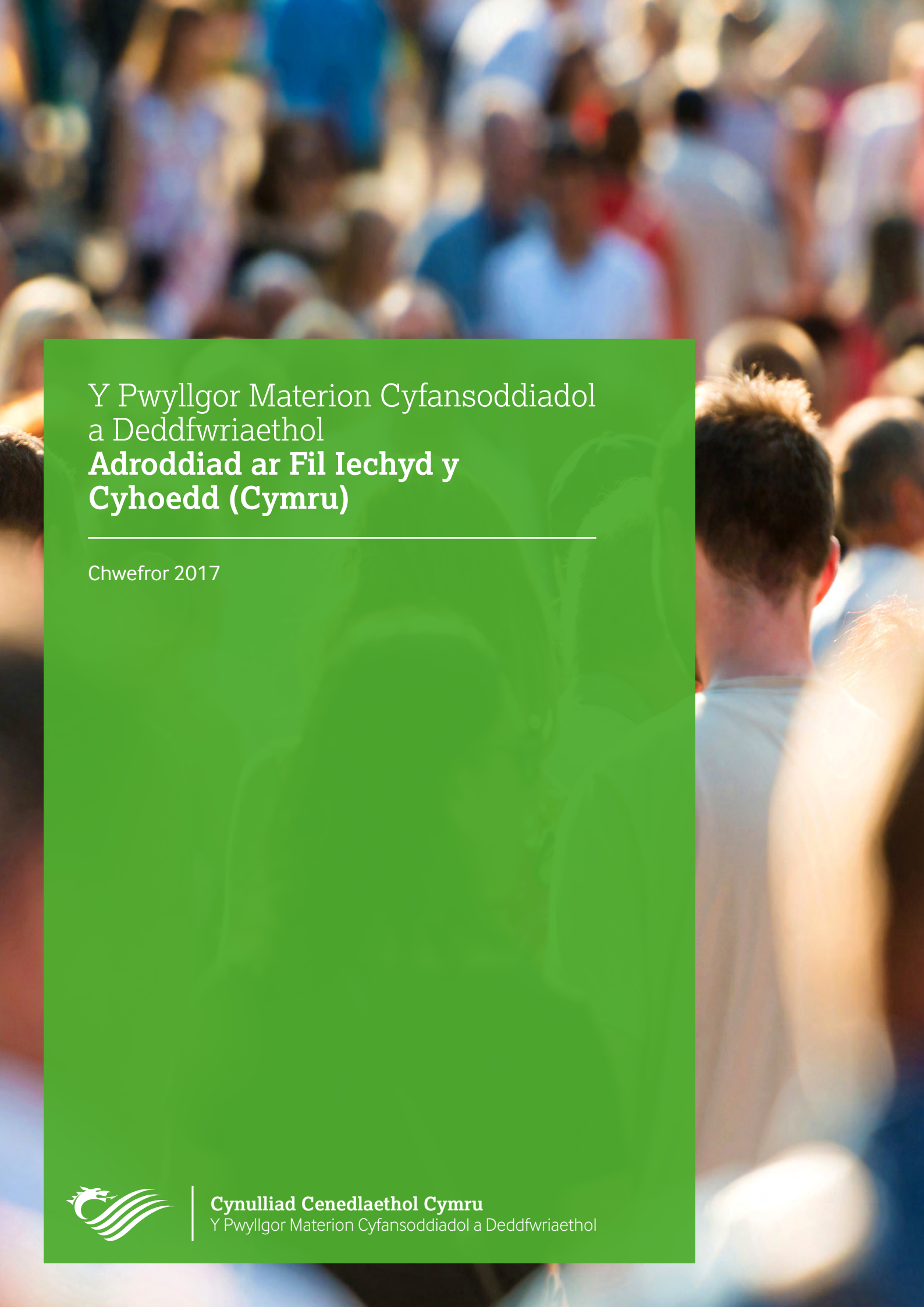

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Adroddiad ar Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)

Chwefror 2017

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

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, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddMCD@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddMCD**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2017
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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad ar Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)

Chwefror 2017

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2016 i cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Huw Irranca-Davies AC (Cadeirydd)
Llafur Cymru
Ogwr

Dafydd Elis-Thomas AC
Annibynnol
Dwyfor Meirionnydd

Nathan Gill AC
Annibynnol
Gogledd Cymru

Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru

David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Cynnwys

01. Cyflwyniad 5
02. Cymhwysedd deddfwriaethol 7
03. Sylwadau cyffredinol 10
04. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth 12

01. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y **Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol** (Y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21[1] (ac eithrio Rheol Sefydlog 21.8[2]), ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

2. Wrth inni graffu ar Filiau a gyflwynir i'r Cynulliad Cenedlaethol rydym yn ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys cysondeb â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;
- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth ar wyneb y Bil a'r hyn y bydd angen ymdrin ag ef drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth;
- a ddewiswyd gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall sydd, yn ein barn ni, yn berthnasol i ansawdd deddfwriaeth.

Cyflwyno'r Bil

3. Ar 7 Tachwedd 2016, cyflwynodd Gweinidog Iechyd y Cyhoedd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y Gweinidog) **Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)** (y Bil) a **Memorandwm Esboniadol** i gyd-fynd ag ef.[3]

4. Cyfeiriwyd y Bil gan **Bwyllgor Busnes** y Cynulliad at y **Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon** ar 11 Hydref 2016, ac ar 1 Tachwedd 2016 penderfynwyd y byddai adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol yn cael ei gyflwyno ar 10 Chwefror 2017.

5. Ar 7 Tachwedd 2016, cawsom **gopi o lythyr a anfonwyd at Dai Lloyd AC, Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon**, gan y Gweinidog yn amgáu gwybodaeth am y bwriad polisi[4] ar gyfer y pwerau dirprwyedig yn y Bil.

6. Trafodwyd y Bil yn ein cyfarfod ar **21 Tachwedd 2016**, gan gymryd tystiolaeth gan y Gweinidog a dau swyddog o Lywodraeth Cymru. Yn dilyn y cyfarfod hwnnw, ysgrifennwyd **llythyr at y Gweinidog ar 13 Rhagfyr 2016** yn gofyn am ragor o wybodaeth. **Atebodd y Gweinidog ar 12 Ionawr 2017**.

Y cefndir

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn datgan fel a ganlyn:

> "Mae Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) ('y Bil') yn defnyddio deddfwriaeth fel dull o wella ac amddiffyn iechyd a lles poblogaeth Cymru. Mae'n cynnwys cyfres o ddarpariaethau mewn meysydd annibynnol o bolisi iechyd y cyhoedd.

1 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ***Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru***, Medi 2016
2 Mae swyddogaethau o dan Reol Sefydlog 21.8 yn gyfrifoldeb y **Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol**
3 Llywodraeth Cymru, ***Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol***, Tachwedd 2016
4 Llywodraeth Cymru, ***Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru), Datganiad o Fwriad y Polisi ar gyfer Is-ddeddfwriaeth***, Tachwedd 2016

> Er bod nifer o'r materion a nodir yn y Bil wedi bod yn destun trafod ers cryn amser, mae'r Bil hefyd yn ymateb i heriau iechyd newydd a rhai sy'n dod i'r amlwg. Gyda'i gilydd, y bwriad yw i'r darpariaethau fod o fudd cadarnhaol cronnus i boblogaeth Cymru a cheisio sefydlu amgylchiadau sy'n ffafriol i iechyd da, ac a fydd yn caniatáu ar gyfer atal niwed i iechyd."[5]

8. Mae'r Bil yn cynnig cyflwyno newidiadau sy'n:

- ailddatgan cyfyngiadau ar ysmygu mewn mannau cyhoeddus a gweithleoedd caeedig a sylweddol gaeedig, a rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ymestyn y cyfyngiadau ar ysmygu i fangreoedd neu gerbydau ychwanegol;
- gosod cyfyngiadau ar ysmygu ar dir ysgolion, tir ysbytai a meysydd chwarae cyhoeddus;
- darparu ar gyfer creu cofrestr genedlaethol o fanwerthwyr tybaco a chynhyrchion nicotin;
- rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ychwanegu at y troseddau sy'n cyfrannu at Orchymyn Mangre o dan Gyfyngiad yng Nghymru;
- gwahardd rhoi tybaco a/neu gynhyrchion nicotin i unigolyn o dan 18 oed;
- darparu ar gyfer creu cynllun trwyddedu mandadol i ymarferwyr a busnesau sy'n cynnal "triniaethau arbennig" sef aciwbigo, tyllu'r corff, electrolysis a thatŵio;
- cyflwyno gwaharddiad ar roi twll mewn rhan bersonol o gorff unigolyn o dan 16 oed;
- ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau a fydd yn pennu bod rhaid i gyrff cyhoeddus gynnal asesiadau o'r effaith ar iechyd mewn amgylchiadau penodedig;
- newid y trefniadau ar gyfer penderfynu ar geisiadau i fod ar restr fferyllol byrddau iechyd, i system sy'n seiliedig ar anghenion fferyllol cymunedau lleol;
- ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol baratoi strategaeth leol i gynllunio sut y byddant yn diwallu anghenion eu cymunedau ar gyfer defnyddio cyfleusterau toiledau a fydd ar gael i'r cyhoedd; a
- galluogi 'awdurdod bwyd' dan ***Ddeddf Sgorio Hylendid Bwyd (Cymru) 2013*** i gadw derbynebau cosb benodedig yn deillio o droseddau dan y Ddeddf honno, er mwyn gorfodi'r cynllun sgorio hylendid bwyd.[6]

9. Yn bennaf, mae'r Bil yn ailgyflwyno darpariaethau **Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)** a gyflwynwyd ar 8 Mehefin 2015 ac a wrthodwyd maes o law gan y Pedwerydd Cynulliad yng Nghyfnod 4 ar 16 Mawrth 2016. Yr unig wahaniaeth sylweddol rhwng Bil y Pedwerydd Cynulliad a gytunwyd yn ystod Cyfnod 3 a'r Bil hwn yw bod y cyfyngiad ar y defnydd o e-sigarénnau mewn mannau fel ysbytai, ysgolion, siopau, sefydliadau bwyd ac ar gludiant ysgolion a thrafnidiaeth gyhoeddus wedi'i ddileu.

10. Cyflwynodd y Pwyllgor blaenorol **adroddiad** ar Fil y Pedwerydd Cynulliad ym mis Tachwedd 2015. Gwnaeth naw argymhelliad i'r Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol ar y pryd, a derbyniwyd saith ohonynt. Yna, cyflwynodd y Gweinidog welliannau yng Nghyfnod 2 i roi effaith i'r saith argymhelliad hynny a chytunwyd arnynt gan **Bwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol y Pedwerydd Cynulliad**.

---

[5] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraffau 1 a 2
[6] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraff 3

02. Cymhwysedd deddfwriaethol

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan bod gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau yn y Bil yn rhinwedd Rhan 1 o Atodlen 7 i ***Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006***, yn benodol:

- Paragraff 9: Iechyd a gwasanaethau iechyd;
- Paragraff 12: Llywodraeth Leol; a
- Paragraff 15: Lles cymdeithasol.

12. Mae hefyd yn datgan:

> "Mae Rhan 2 y Bil yn cynnwys darpariaethau sy'n dileu swyddogaethau cyngychwyn Gweinidog y Goron. Bydd y darpariaethau hynny o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad os yw'r Ysgrifennydd Gwladol yn cydsynio i'r darpariaethau o dan Ran 3 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae trafodaethau â Llywodraeth y DU yn mynd rhagddynt gyda golwg ar gael y cydsyniad hwnnw. Mae Llywodraeth Cymru yn rhagweld y bydd trafodaethau ar faterion cydsynio yn dod i ben yn ystod Cyfnod 1." [7]

13. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod ***Deddf Hawliau Dynol 1998, Deddf Cydraddoldeb 2010*** **a'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol** wedi cael eu hystyried gan Lywodraeth Cymru fel rhan o'i hasesiad o'r effaith ar gydraddoldeb.[8] Mae hefyd yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi cynnal dadansoddiad o'r Bil ar sail y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol - yn enwedig Erthyglau 1, 8 ac 14 - ac wedi canfod bod y cydbwysedd a geir yn narpariaethau'r Bil yn dod o fewn y ffiniau disgresiwn a roddir i Aelod-wladwriaethau yn hyn o beth.[9]

14. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn datgan bod Llywodraeth Cymru wedi talu sylw i ***Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011*** ac mae'n nodi bod "amddiffyn iechyd plant, ac atal niweidiau i iechyd yn y dyfodol, yn thema gyffredin" yn nifer o ddarpariaethau'r Bil.[10]

15. O ran y cymhwysedd deddfwriaethol sydd ar gael i wneud y Bil, dywedodd y Gweinidog wrthym ei bod yn fodlon bod y Bil yn dod o fewn cymhwysedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, a dywedodd fod y cydsyniadau perthnasol bellach wedi dod i law gan yr Ysgrifennydd Gwladol.[11]

16. Gofynnwyd i'r Gweinidog a fyddai unrhyw ddarpariaethau yn y Bil y tu allan i gymhwysedd pe byddai **Bil Cymru** eisoes wedi dod i rym.[12] Yn ei hymateb, dywedodd y Gweinidog y bydd yr holl Filiau sydd wedi cwblhau proses graffu Cyfnod 1 erbyn mis Ebrill 2018 yn gallu parhau i Gyfnod 4 o dan y model rhoi pwerau presennol.[13] Ychwanegodd ei bod yn obeithiol y bydd y Bil wedi cael Cydsyniad Brenhinol, neu o leiaf y bydd wedi cwblhau proses graffu Cyfnod 1, cyn i Fil Cymru ddod i rym.[14]

---

[7] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraff 7
[8] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraff 901
[9] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraffau 905-915
[10] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraffau 916 - 923
[11] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [7-8]
[12] Mae Bil Cymru bellach wedi derbyn Cysyniad Brenhinol, ar ffurf ***Deddf Cymru 2017***.
[13] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [17]
[14] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [14]

17. Yn ei **llythyr dyddiedig 12 Ionawr 2017**, dywedodd y Gweinidog wrthym fel a ganlyn:

> "Ni fydd Bil Cymru yn cael effaith ar ein gallu i orfodi'r darpariaethau ym Mil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) am fod Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) yn cynnwys ei ddarpariaethau galluogi a gorfodi ei hun ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Ni fydd y model cadw pwerau newydd ym Mil Cymru yn dileu neu'n diddymu pwerau galluogi a gorfodi a gynhwysir ym Mil Iechyd y Cyhoedd (Cymru).
>
> Gan droi at gwestiwn y Pwyllgor ynghylch a fyddai unrhyw ddarpariaethau ym Mil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad pe bai Bil Cymru wedi'i sefydlu erbyn hyn, rwyf yn fodlon na fyddai dim... Ar hyn o bryd mater datganoledig yw iechyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac mae hyn yn dal yn wir o dan Fil Cymru.
>
> Pe bai Bil Cymru ar waith ar hyn o bryd, rwyf yn fodlon y byddai Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad."

18. Pan ofynnwyd a fu unrhyw newid i'r Bil o ran materion hawliau dynol o ganlyniad i'r newidiadau i Fil y Pedwerydd Cynulliad, atebodd y Gweinidog na wnaed unrhyw newid.[15]

Ein barn

19. Nodwn nad oedd unrhyw faterion wedi'u codi gyda'r Gweinidog gan Lywodraeth y DU ynglŷn â gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan **Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006***.

20. At hynny, nodwn fod yr Ysgrifennydd Gwladol bellach wedi darparu'r cydsyniadau y sonnir bod eu hangen yn **Natganiad y Llywydd am Gymhwysedd Deddfwriaethol**.

21. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ynghylch hawliau dynol. Rydym yn cydnabod bod y Memorandwm Esboniadol yn cwmpasu'r ystyriaeth a roddir i effaith y Bil ar hawliau dynol. Yn seiliedig ar yr ystyriaeth a roddodd y **Pwyllgor a'n rhagflaenodd i Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) yn y Pedwerydd Cynulliad** a chadarnhad y Gweinidog na wnaed unrhyw newidiadau o ran materion hawliau dynol, rydym yn fodlon bod y materion hyn wedi'u hystyried yn briodol.

22. Serch hynny, mae gennym rai pryderon ynglŷn â hyfforddi awdurdodau gorfodi fel eu bod yn gwbl ymwybodol o'u rhwymedigaethau o ran hawliau dynol (yn enwedig mewn perthynas ag Erthygl 8 ac Erthygl 1 o Brotocol 1 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol). Rydym yn tynnu sylw at y pryderon hyn ym mharagraffau 39 i 48.

23. Mae llythyr y Gweinidog yn datgan pe byddai Bil Cymru eisoes mewn grym y byddai Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Nodwn fod Memorandwm Esboniadol y Bil yn datgan nad yw rhoi twll mewn rhan bersonol o'r corff yn cael ei ystyried fel mater o drefn yn drosedd rywiol neu'n drosedd o dan ***Ddeddf Troseddau Rhywiol 2003***.[16] Fodd bynnag, pe bai adran 92 yn creu neu'n addasu trosedd rywiol, yna gallai fod y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad o dan y pwerau a roddir i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ***Neddf Cymru 2017***.[17] O ystyried bod y Memorandwm Esboniadol (ym mharagraffau 147 i 151) yn cyfeirio at yr elfen rywiol o

[15] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [55–56]
[16] **Y Memorandwm Esboniadol**, paragraff 147
[17] Ers llythyr y Gweinidog ar 12 Ionawr 2017, mae Bil Cymru wedi derbyn Cydsyniad Brenhinol.

roi twll mewn rhan bersonol o'r corff, rydym o'r farn fod adran 92 yn creu trosedd rywiol ac y gallai, felly, fod y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad o dan y model cadw pwerau'n ôl.

24. Nid bwrw amheuaeth ar ddilysrwydd Bil Llywodraeth Cymru yw ein bwriad wrth wneud y sylw hwn, nac ychwaith amau a yw o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ar hyn o bryd. Ein bwriad, yn hytrach, yw monitro effaith y setliad datganoli newydd ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud deddfau cydgysylltiedig ar gyfer Cymru yn y dyfodol.

03. Sylwadau cyffredinol

25. Fel y nodwyd eisoes, mae'r Bil yn cwmpasu'r un maes polisi â Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) a gyrhaeddodd Gyfnod 4 yn y Pedwerydd Cynulliad. Tynnodd y Gweinidog sylw at y gwahaniaethau rhwng y ddau Fil, gan ddweud:

> "…we are reintroducing the Bill to the Assembly, as it was after the amending stages, without the provisions regarding the restriction of the use of nicotine-inhaling devices in some public places … that step was taken in order to build consensus around the Assembly for the remaining provisions of the Bill, and … in order to realise the benefits to public health that are contained within it."[18]

26. Gofynnwyd i'r Gweinidog ym mhle yr oedd y newidiadau i'r Bil yn cael eu hegluro yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag ef. Atebodd y Gweinidog fel a ganlyn:

> "The explanatory memorandum, which we published alongside the introduction of the Bill, is an entirely new document to reflect the changes that took place during the amending stages of the Bill. Previous sections in it, referring to the use of nicotine-inhaling devices in public places, have been removed from the explanatory memorandum and there are new sections that have been added throughout, reflecting the changes that were made at Stage 3. For example, the most substantive of these relates to the provisions regarding smoking on school grounds, hospital grounds and public playgrounds and those relating to the health impact assessments, which were also added at Stage 3. It's also been updated throughout to refer to recent policy developments, and updated data and statistics have come to our attention since the last version of the explanatory memorandum as well."[19]

27. Gofynnwyd i'r Gweinidog a yw'r Bil yn ychwanegu pwerau neu'n dileu pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth o gymharu â Bil y Pedwerydd Cynulliad. Atebodd fel a ganlyn:

> "The only changes that relate to the powers to make subordinate legislation are those that were made through the amending stages, as the Bill proceeded through the last Assembly. So, those powers relating to the restriction of the use of nicotine-inhaling devices have been removed and new powers have been added with regard to the addition of regulation-making powers relating to health impact assessments. So, those are the changes that have taken place."[20]

28. Cadarnhaodd y Gweinidog mai dyma'r rheswm am y gostyngiad cyffredinol yn nifer y pwerau i wneud rheoliadau yn y Bil.[21]

29. Cawsom wybod gan y Gweinidog mai diben unrhyw newidiadau a wnaed i'r Bil oedd ei wneud yn fwy cydgysylltiedig; roedd hyn yn cynnwys rhai mân newidiadau yn y geiriad i wella eglurder a

[18] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [21]
[19] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [23]
[20] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [26]
[21] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [28]

chysondeb y Bil. Aeth rhagddi i dynnu sylw at rai o'r newidiadau sydd wedi digwydd ers Cyfnod 4 Bil y Pedwerydd Cynulliad, megis:

- dileu'r gallu i fynd i mewn i annedd i benderfynu a oes unrhyw droseddau yn cael eu cyflawni o ran arwyddion mangre di-fwg er mwyn cyflwyno agwedd fwy cymesur at hawliau perchennog y tŷ o dan erthygl 8 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (rhan 2);
- rhoi ffocws arbennig i asesiadau o'r effaith ar iechyd drwy roi iddynt ran benodol (rhan 5); ac
- ailalinio dyddiadau gyda chylchoedd etholiadau awdurdod lleol o ran y darpariaethau ar gyfer y strategaethau lleol ar doiledau (rhan 7).[22]

30. Cadarnhaodd y Gweinidog fod yr holl newidiadau y cytunwyd arnynt gan y Pedwerydd Cynulliad wedi'u cadw yn y Bil, ac eithrio'r rhai a oedd yn ymwneud â darpariaethau ynghylch dyfeisiau mewnanadlu nicotin.[23]

Ein barn

31. Nodwn eglurhad y Gweinidog ynghylch y modd y mae'r Bil yn wahanol i'r un a ystyriwyd yn y Pedwerydd Cynulliad.

32. Fodd bynnag, credwn ei bod yn anfoddhaol nad oedd y Memorandwm Esboniadol yn cymharu'r Bil a gyflwynwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol â'r Bil a wrthodwyd yn y Pedwerydd Cynulliad. Yn ein barn ni, byddai hynny wedi bod yn ddull mwy tryloyw.

[22] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [30-32]
[23] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [34]

04. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth

Cefndir

34. Mae'r Bil yn cynnwys 64 o bwerau yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (ar ffurf rheoliadau yn bennaf). Mae'r rhesymeg ar gyfer defnyddio'r pwerau hyn ac ar gyfer y weithdrefn seneddol sy'n gysylltiedig â hwy i'w weld ym Mhennod 5 o Femorandwm Esboniadol Llywodraeth Cymru.

35. O'r 64 pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth:

- mae 28 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- mae 34 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol;
- mae 1 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol neu gadarnhaol yn dibynnu ar farn Gweinidogion Cymru; ac
- nid oes gweithdrefn gan un o'r pwerau am ei fod yn gymwys i orchmynion cychwyn.

36. Mae'r Bil hefyd yn cynnwys dau bŵer i gyhoeddi canllawiau ac un pŵer i alluogi cynghorau sir, cynghorau bwrdeistref sirol a chynghorau cymuned i wneud is-ddeddfau.

37. Roedd ein sesiwn graffu yn canolbwyntio ar y pwerau hynny a oedd o'r diddordeb mwyaf i ni ac mae ein hystyriaeth isod yn cyfeirio at faterion penodol yr ydym am dynnu sylw'r Cynulliad Cenedlaethol atynt.

Adran 15 – Awdurdodau gorfodi

38. Mae Adran 15 o'r Bil yn gosod dyletswydd ar awdurdodau gorfodi i orfodi'r darpariaethau di-fwg ym Mhennod 1 y Bil ac yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddynodi personau (neu ddisgrifiadau o bersonau) i fod yn awdurdodau gorfodi. Ar hyn o bryd, mae cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol yng Nghymru wedi'u dynodi i orfodi'r ddarpariaeth ddi-fwg yn ***Neddf Iechyd 2006***.

39. Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ddynodi awdurdodau lleol. Codwyd y mater hwn gan y Pwyllgor a'n rhagflaenodd a holodd a fyddai'n ddymunol i gyrff cyhoeddus eraill, sefydliadau gwirfoddol neu gwmnïau preifat gael eu dynodi yn swyddogion gorfodi. Dywedodd y sawl a oedd yn Weinidog bryd hynny, y byddai awdurdodau cyhoeddus yn awdurdodau gorfodi o dan y Bil ond ni chyflwynodd welliant at y diben hwn yng Nghyfnod 2 na Chyfnod 3.

40. Gofynnwyd i'r Gweinidog presennol pam yr oedd hithau hefyd wedi dilyn y dull hwn o weithredu. Dywedodd wrthym ei bod wedi gwneud hynny oherwydd bod y Prif Weinidog wedi rhoi ymrwymiad i beidio â gwneud unrhyw newidiadau sylweddol i'r Bil[24] ond ychwanegodd:

> "However, I have asked officials to look at identifying all potential public enforcement bodies, with a view to potentially introducing amendments at the next stage."[25]

[24] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [59]
[25] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [59]

41. Aeth rhagddi i ddweud:

> "I would imagine that enforcement authorities would be public authorities, which is why I've asked officials to compile a comprehensive list that we could look at introducing in terms of amendments at Stage 2."[26]

42. Yn dilyn y cyfarfod, **ysgrifennwyd at y Gweinidog** i ofyn am eglurhad am ei bwriad i gyflwyno gwelliant yng Nghyfnod 2 i ddatgan y bydd awdurdodau cyhoeddus yn awdurdodau gorfodi.

43. Yn ei **llythyr dyddiedig 12 Ionawr 2017**, dywedodd y Gweinidog wrthym fod angen iddi fod yn fodlon "na fyddai'r dull gweithredu hwn yn atal awdurdodau gorfodi priodol eraill rhag cael eu dynodi, yn ôl yr angen." Ychwanegodd ei fod yn fwriad ganddi, yn sgil gwaith pellach, gyflwyno gwelliant yng Nghyfnod 2 i fodloni argymhelliad y Pwyllgor a'n rhagflaenodd.

44. Yn ystod y cyfarfod gofynnwyd hefyd am sicrwydd y byddai'r amrywiaeth o awdurdodau cyhoeddus a allai weithredu fel awdurdodau gorfodi yn cael lefel briodol o hyfforddiant ym maes hawliau dynol. Dywedodd y Gweinidog fod cynllun cyfathrebu ar gyfer y Bil, a dywedodd hefyd:

> "we would be very keen to ensure that that anybody who has a duty under the Act is fully aware of what that duty is and how they should go about undertaking their work in the context of that duty."[27]

45. Ymhelaethodd un o swyddogion Llywodraeth Cymru ar y pwyntiau hyn, gan ddweud:

> "…local authorities are going to be one of the main enforcement authorities … and they're already very familiar with their obligations under the Human Rights Act 1998. They are bound by it, pursuant to section 6. So, they're well versed in the duties that are placed upon them."[28]

Ein barn

46. Croesawn gadarnhad y Gweinidog y bydd yn cyflwyno gwelliant yng Nghyfnod 2 i ddatgan yn glir ar wyneb y Bil mai'r awdurdodau cyhoeddus fydd yr awdurdodau gorfodi.

47. Er gwaethaf y sicrwydd a roddodd y Gweinidog y byddai'r cynllun cyfathrebu ar gyfer y Bil yn sicrhau y byddai'r awdurdodau gorfodi yn ymwybodol o'u rhwymedigaethau o ran hawliau dynol o dan ***Ddeddf Hawliau Dynol 1998*** rydym yn pryderu na fyddai hyn yn mynd yn ddigon pell i ymwreiddio'r rhwymedigaethau ac i ennyn y trylwyredd fyddai ei angen ar rôl o'r fath. Un dull, er enghraifft, fyddai cynnwys darpariaeth sy'n gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau i awdurdodau gorfodi ynghylch sut y dylent arfer y pwerau mynediad o dan y Bil, gan gynnwys, yn benodol, sut y dylent ystyried hawliau dynol. Byddai canllawiau o'r fath yn helpu i hyfforddi awdurdodau gorfodi a gallent atgyfnerthu, er enghraifft, Erthygl 8, yr hawl i barch at y cartref.

Argymhelliad 1: Argymhellwn fod y Gweinidog yn cyflwyno gwelliant i'r Bil i gynnwys darpariaeth sy'n sicrhau bod awdurdodau gorfodi yn gwbl ymwybodol o'u rhwymedigaethau o ran hawliau dynol, efallai drwy gyhoeddi canllawiau.

---

[26] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [61]
[27] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [64]
[28] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [65]

Adran 73 - Ffioedd

48. Mae adran 73 o'r Bil yn galluogi awdurdod lleol i godi ffi ar ddeiliad trwydded triniaeth arbennig neu gymeradwyaeth i fangre neu gerbyd.

49. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi fel a ganlyn:

> "Caiff rheoliadau wneud darpariaeth ynghylch y ffordd y mae awdurdod lleol i ddyfarnu ar swm y ffi a godir, gan roi sylw i'r costau y mae'r awdurdod yn mynd iddynt neu y disgwylir i'r awdurdod fynd iddynt mewn cysylltiad â'r Rhan hon, yn ogystal â'r ffordd y mae'r ffi yn cael ei thalu, ei had-dalu neu ei hadennill os nad yw wedi ei thalu."[29]

50. Mae'r datganiad o fwriad y polisi yn nodi:

> "Mae Adran 73 yn rhoi'r gallu i awdurdod lleol godi ffi ar ddeiliad y drwydded triniaeth arbennig neu gymeradwyaeth mangre neu gerbyd. Ceir codi'r ffi hon yn rheolaidd neu fel arall cyn belled â bod y drwydded/gymeradwyaeth yn weithredol.
>
> Mae Adran 73 hefyd yn rhoi'r pŵer i benderfynu ar swm y ffi a godir, ar ôl ystyried y costau a ysgwyddir neu y disgwylir i'r awdurdod eu hysgwyddo yn gysylltiedig â Rhan 3.
>
> Caiff rheoliadau a wneir o dan 73(4) ddarparu ar gyfer y modd y mae awdurdod lleol yn penderfynu ar swm y ffi. Caiff rheoliadau a wneir o dan 73(5) hefyd ddarparu ar gyfer y modd y caiff ffi ei thalu; ad-dalu ffi (neu ran ohono) mewn achosion o ordalu, ac adennill ffi sy'n ddyledus i awdurdod a heb ei dalu."[30]

51. Yn dilyn dyfarniad Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd ar fater y ffioedd trwyddedu yn achos Hemming (**Achos C-316/15**) holwyd y Gweinidog a oedd y Bil yn cydymffurfio â Chyfarwyddeb Gwasanaethau'r UE. Yr oedd yn fodlon y bydd y Bil yn cydymffurfio gan ei fod ond yn caniatáu i'r ffi gael ei chodi ar sail y costau gweinyddol ar gyfer y drwydded,[31] ac ychwanegodd fel a ganlyn: "there's a provision later on in the Bill to add other costs, but this very much fits in with the ruling."[32]

52. Eglurodd swyddog o Lywodraeth Cymru fod y Bil wedi'i ddrafftio er mwyn sicrhau y byddai'n cydymffurfio â'r gyfarwyddeb gwasanaethau ni waeth beth fyddai canlyniad achos Hemming, a dywedodd:

> "So, there's a very important distinction here, in that in Hemming, the power that they were talking about allows the local authority to charge an applicant a fee. Basically, in Hemming, what they said was that at the time of application, an applicant can only be charged an amount for the administration costs—so, the amount of actually processing the application itself. The big distinction here is that, in section 73 of the Bill, it's not the applicant who is charged the fee. They are already a licence holder by the time they're charged that additional

[29] **Y Memorandwm Esboniadol**, Atodiad 1 – paragraff 141
[30] Llywodraeth Cymru, Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru), **Datganiad o Fwriad y Polisi ar gyfer Is-ddeddfwriaeth**, Tachwedd 2016, tudalen 45
[31] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [76]
[32] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [76]

> amount, so it doesn't actually fall within the remit of the services directive, and we're content that it, therefore, fits with Hemming."[33]

Ein barn

53. Nodwn fod y Gweinidog wedi drafftio'r rhan hon o'r Bil er mwyn sicrhau y byddai'n cydymffurfio â Chyfarwyddeb Gwasanaethau'r UE ni waeth beth fyddai canlyniad achos Hemming.

Adran 90 – Pŵer i ychwanegu neu ddileu triniaethau arbennig

54. Mae adran 90(1) o'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddiwygio, drwy reoliadau a fydd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, y rhestr o driniaethau arbennig a gynhwysir yn adran 54. Mae is-adran 90(5) yn datgan fel a ganlyn:

> "Caiff rheoliadau o dan yr adran hon wneud diwygiadau i'r Rhan hon sy'n ganlyniadol i'r diwygiad i adran 54 a wneir gan y rheoliadau."

55. Gofynnwyd i'r Gweinidog egluro bwriad y ddarpariaeth. Atebodd fel a ganlyn:

> "… it allows Ministers on a future date to define a new procedure that may be added to the list and it's important that the definition is there … for reasons of clarity so that people understand what the Bill entails and what is exactly covered under the Bill. So, it is about giving Ministers the flexibility in future to add new definitions to the Bill, but also to ensure that the Bill keeps step with changing trends and changing fashions, because there are things perhaps that might occur in terms of special procedures in future that actually aren't popular now or just things that we haven't even thought of and people don't do now. So, it's about giving the Bill the flexibility to be futureproofed."[34]

56. Yn dilyn y cyfarfod **ysgrifennwyd at y Gweinidog** yn gofyn am eglurhad am ystyr 'canlyniadol' yng nghyd-destun is-adran 90(5). **Atebodd** fel a ganlyn:

> "Mae adran 90(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau i ychwanegu neu i ddileu triniaethau arbennig o'r rhestr o driniaethau sy'n cael eu cwmpasu gan y system drwyddedu. … Er enghraifft, pe bai triniaeth arbennig newydd yn cael ei hychwanegu at y rhestr, byddai angen inni ei diffinio a'r lle gorau i'r diffiniad hwnnw fyddai'r adran ddehongli. Mae adran 90(5) yn caniatáu i'r math hwn o welliant canlyniadol gael ei wneud i Ran 3 o'r Bil drwy gyfrwng rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Mae felly yn darparu pŵer cul iawn i wneud rheoliadau sy'n helpu i sicrhau bod y fframwaith cyfreithiol yn cael ei ddiogelu at y dyfodol ac yn gallu ymateb i ddiwydiant sy'n datblygu'n barhaus."

Ein barn

57. Croesawn gadarnhad y Gweinidog bod y pŵer canlyniadol yn adran 90(5) o'r Bil yn bŵer "cul iawn i wneud rheoliadau". Cytunwn ei fod yn bŵer cul iawn.

---

[33] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [77]
[34] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **21 Tachwedd 2016**, Cofnod y Trafodion [74]

58. Yn ein barn ni, mae'r dehongliad hwn o "canlyniadol" yn ehangach na'r defnydd a wna'r Gweinidog penodol hwn o'r pŵer o dan y Bil – mae hefyd yn gymwys i'r defnydd o bwerau canlyniadol gan unrhyw un o Weinidogion Cymru (yn y gorffennol, y presennol a'r dyfodol), boed hynny o dan y Bil hwn neu o dan unrhyw ddeddfwriaeth sylfaenol arall. Fel y cyfryw, byddwn yn monitro'r defnydd a wna Gweinidogion Cymru o'r pwerau canlyniadol yn ystod y Pumed Cynulliad.

59. Croesawn hefyd y ffaith fod y weithdrefn gadarnhaol yn cael ei chymhwyso i'r pŵer canlyniadol hwn, o ystyried y gellir ei ddefnyddio i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.