Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Dioddefwyr a Charcharorion

Gorffennaf 2023

1. Y cefndir

Y Bil Dioddefwyr a Charcharorion

1. Cyflwynwyd y Bil Dioddefwyr a Charcharorion[1] (y Bil) yn Nhŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarlleniad cyntaf ar 29 Mawrth 2023. Fe'i noddir gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder.

2. Yn y Nodiadau Esboniadol i'r Bil fel y'i cyflwynwyd, nodir fel a ganlyn:

> *"The Victims and Prisoners Bill contains measures in relation to:*
>
> *- Victims of criminal conduct*
>
> *- Victims of major incidents*
>
> *- Reforms to the parole system*
>
> *- Restrictions on marriage for prisoners who are imprisoned under whole life orders."*[2]

3. Mae enw hir y Bil yn nodi pwrpas y Bil fel a ganlyn:

> *"Make provision about victims of criminal conduct and others affected by criminal conduct; about the appointment and functions of individuals to act as independent public advocates for victims of major incidents; about the release of prisoners; about the membership and functions of the Parole Board; to prohibit certain prisoners from forming a marriage or civil partnership; and for connected purposes."*

4. Cafodd y Bil ei Ail Ddarlleniad ar 15 Mai 2023 ac mae bellach yn y Cyfnod Pwyllgor. Mae cynnig rhaglennu y cytunwyd arno gan Dŷ'r Cyffredin yn ei gwneud yn ofynnol i drafodion yn y Pwyllgor Biliau Cyhoeddus gael eu cwblhau erbyn 13 Gorffennaf 2023.

[1] Y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, fel y'i cyflwynwyd (Bil 286) [Saesneg yn unig]
[2] Y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, Nodiadau Esboniadol, Mawrth 2023, paragraff 343 [Saesneg yn unig]

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

5. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol yn y DU yn gwneud darpariaeth o ran Cymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu sy'n addasu ei chymhwysedd deddfwriaethol.

6. Ar 11 Ebrill 2023, ysgrifennodd Jane Hutt AS, y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip (y Gweinidog), at y Llywydd yn nodi:

> *"Mae fy swyddogion wedi bod yn ymgysylltu â swyddogion yn y Weinyddiaeth Gyfiawnder ar y cymalau y disgwylir eu cyflwyno fel rhan o'r Bil. Fodd bynnag, nid oedd swyddogion wedi cael gweld fersiwn derfynol y Bil, newidiadau hwyr i'r Bil na'r Nodiadau Esboniadol cyn iddo gael ei gyflwyno, nac wedi cael gwybod bod teitl y Bil a'r darpariaethau wedi'u newid i 'Bil Dioddefwyr a Charcharorion'. Mae nifer o ddarpariaethau ychwanegol hefyd wedi'u cynnwys yn y Bil ers cyhoeddi'r copi drafft cyntaf. (…)*
>
> *O'n dadansoddiad cychwynnol, mae'n ymddangos fod y Bil yn cyffwrdd â meysydd o gymhwysedd datganoledig. Ond oherwydd ymgynghori cyfyngedig iawn ymlaen llaw gan Lywodraeth y DU, ni fu modd ystyried yn llawn eto beth fyddai canlyniadau'r cynigion i ddatganoli."*[3]

7. Cadarnhaodd y Gweinidog ei bod yn bwriadu gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol cyn gynted ag y bydd gan Lywodraeth Cymru ddarlun clir o ganlyniadau'r ddeddfwriaeth arfaethedig o ran datganoli, gan nodi y byddai hyn y tu allan i'r terfyn amser arferol o bythefnos o dan Reol Sefydlog 29.[4]

8. Nododd y Gweinidog hefyd na ddisgwylir "i'r Bil symud drwy'r Senedd yn gyflym".[5]

9. Ar 19 Mai 2023, gosododd y Gweinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn perthynas â'r Bil.[6]

---

[3] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip at y Llywydd, 11 Ebrill 2023
[4] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip at y Llywydd, 11 Ebrill 2023
[5] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip at y Llywydd, 11 Ebrill 2023
[6] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, Mai 2023

10. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad a’r Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 14 Gorffennaf 2023.[7]

Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer

11. Yn ôl asesiad Llywodraeth Cymru, mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y darpariaethau a ganlyn yn y Bil, fel y nodir ym mharagraffau 9 i 20 o'r Memorandwm:

- cymalau 1 i 4, 11, 22 a 23 (Dioddefwyr ymddygiad troseddol);
- cymal 15 (Canllawiau ynghylch cynghorwyr trais domestig annibynnol a thrais rhywiol annibynnol);
- cymalau 24 i 27 a 29 i 31 (Dioddefwyr digwyddiadau mawr).

12. Mae paragraffau 21 a 22 o'r Memorandwm ac Atodiad A i'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil yn rhoi manylion am asesiad Llywodraeth y DU o rychwant tiriogaethol a chymhwysiad y Bil.

13. Mae Llywodraeth y DU o’r farn y byddai'r broses cydsyniad deddfwriaethol yn cael ei defnyddio, mewn perthynas â Chymru, ar gyfer cymalau 15 a 24 i 31 o’r Bil.

14. Ym mharagraff 22 o’r Memorandwm, mae’r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

> *“Nid yw Llywodraeth y DU wedi gallu rhoi barn eto ynghylch a oes angen cydsyniad ar gyfer cymalau 1 i 4, 11, 22 a 23 (Victims’ code and ancillary clauses) cyn gosod yr LCM hwn. Bydd Llywodraeth Cymru'n parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU wrth iddi ystyried y mater hwn a'i safbwynt.”*

Pwerau dirprwyedig

15. Mae'r Bil yn cynnwys ystod o bwerau dirprwyedig a roddir i'r Ysgrifennydd Gwladol, gan gynnwys pwerau i wneud rheoliadau, a dyletswyddau i gyhoeddi Cod Ymarfer a chanllawiau statudol.

16. Dyma grynodeb o'r pwerau a gynhwysir yn y cymalau o fewn cwmpas y Memorandwm:

[7] Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, Mai 2023

- cymal 2(1) – dyletswydd ar yr Ysgrifennydd Gwladol i gyhoeddi cod ymarfer ynghylch y gwasanaethau sydd i'w darparu i ddioddefwyr (y 'Cod Dioddefwyr');
- cymal 2(4) – pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau i wneud darpariaeth bellach ynghylch y Cod Dioddefwyr, gan gynnwys darpariaeth ynghylch materion y mae'n rhaid eu cynnwys yn y Cod;
- cymal 3(7) – pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau i roi'r Cod Dioddefwyr ar waith unwaith y bydd y Cod drafft wedi'i osod yn Senedd y DU;
- cymal 11(1) – dyletswydd ar yr Ysgrifennydd Gwladol i gyhoeddi canllawiau ynghylch cyflawni dyletswyddau gan gyrff cyfiawnder troseddol amrywiol, cyrff yr heddlu a chomisiynwyr heddlu a throseddu o dan gymalau 6 i 10;
- cymal 15(1) – dyletswydd ar yr Ysgrifennydd Gwladol i gyhoeddi canllawiau ynghylch cynghorwyr trais domestig annibynnol a chynghorwyr trais rhywiol annibynnol;
- cymal 31(1) – pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi canllawiau cyffredinol i Eiriolwr Cyhoeddus Annibynnol a benodir gan yr Ysgrifennydd Gwladol o dan gymal 24(1).

17. Mae cymal 26(3) o'r Bil hefyd yn cynnwys pŵer i brif Eiriolwr Cyhoeddus Annibynnol roi cyfarwyddiadau i eiriolwyr eraill ynghylch arfer eu swyddogaethau mewn perthynas â digwyddiad mawr.

18. Nid yw'r Bil yn cynnwys gofyniad i gynnal ymgynghoriad â Gweinidogion Cymru na'r Senedd cyn y gellid arfer y pwerau hyn, ac nid yw'r Bil ychwaith yn darparu y dylai Gweinidogion Cymru neu'r Senedd gymeradwyo'r ffordd y defnyddid y pwerau hyn. Mae cymal 3(4) yn cynnwys gofyniad cyffredinol y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi drafft o'r Cod Dioddefwyr a phennu cyfnod i ganiatáu ar gyfer gwneud sylwadau am y drafft hwnnw.

Safbwynt Llywodraeth Cymru

19. Ym mharagraffau 23 i 25 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn nodi safbwynt Llywodraeth Cymru ar gymal 15 yn y Bil, fel a ganlyn:

> *"Mae'r cymal hwn yn gwneud darpariaeth o ran lles a diogelu, sy'n faterion datganoledig. Ar sail hynny, ein barn ni yw mai*

> *Llywodraeth Cymru yn hytrach na Llywodraeth y DU ddylai gyhoeddi unrhyw ganllawiau ar y mater hwn, yn unol â'n cyfrifoldebau datganoledig. Mae'r bartneriaeth Glasbrint Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (VAWDASV) yn rhoi cyfle i ddatblygu ein diffiniadau ein hunain, a gallai bodolaeth canllawiau statudol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys yng Nghymru fod yn ddryslyd a chyfyngol."* [8]

20. Ym mharagraff 25 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn ychwanegu:

> *"Mae fy swyddogion wedi cynnal trafodaethau adeiladol a chydweithredol â'u cymheiriaid yn Llywodraeth y DU ynglŷn â chymal 15. Mae'r argymhelliad i atal cydsyniad yn adlewyrchu'r ffaith fod y dirwedd wedi esblygu yng Nghymru, ac y sefydlwyd strwythur Partneriaeth Genedlaethol a Glasbrint ar gyfer cyflawni nodau'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (VAWDASV) (Cymru) 2015."*[9]

21. Mae'r Gweinidog yn nodi y bydd Llywodraeth Cymru yn gofyn am sgyrsiau pellach ynghylch diwygio'r Bil "yn ddiweddarach yn dilyn ymgysylltu pellach â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder a'r sector VAWDASV arbenigol yng Nghymru."[10]

22. Ym mharagraff 26 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn rhoi sylwadau ar gymalau 1 i 4, 11, 22 a 23 o'r Bil. Dywed y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru:

> *"...yn aros i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder ymateb i gwestiynau ynghylch statws cyfreithiol y Cod Dioddefwyr yng Nghymru, a'r risgiau y gallai amlinellu cyfrifoldebau a disgwyliadau sydd o fewn cymhwysedd y Senedd."*[11]

23. Mae'r Gweinidog yn ychwanegu, hyd nes y bydd y Weinyddiaeth Amddiffyn yn gallu mynd i'r afael â phryderon Llywodraeth Cymru, nad yw mewn sefyllfa i argymell cydsyniad ar y cymalau hyn.[12]

24. O ran cymalau 24 i 27 a 29 i 31, sy'n ymwneud â phenodi Eiriolwr Cyhoeddus Annibynnol, dywed y Gweinidog:

---

[8] Y Memorandwm, paragraff 23. Gweler hefyd baragraff 24.
[9] Gweler hefyd y Memorandwm, paragraff 29.
[10] Y Memorandwm, paragraff 25
[11] Y Memorandwm, paragraff 26
[12] Y Memorandwm, paragraff 26. Gweler hefyd baragraff 30.

> *"Fel y mae wedi'i ddrafftio, mae'r Bil yn dweud mai mater i'r Ysgrifennydd Gwladol yn unig yw penodi IPA, ac nid yw'n adlewyrchu'r ffaith bod y darpariaethau hyn (ac eithrio cymal 28) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Rydym hefyd yn credu, er gwaethaf y ddeddfwriaeth hon, y byddai Gweinidogion Cymru yn gallu penodi IPA anstatudol yn dilyn digwyddiad yng Nghymru o dan y pwerau presennol. Felly nid yw buddion cynnwys Cymru o fewn y darpariaethau hyn yn glir ar hyn o bryd."*[13]

25. Mae'r Gweinidog yn nodi bod angen i Lywodraeth Cymru ymchwilio ymhellach i'r mater hwn gyda Llywodraeth y DU cyn y gall fod mewn sefyllfa i wneud argymhelliad o ran cydsyniad ar y cymalau hyn. [14]

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

26. Trafodwyd y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 19 Mehefin 2023.[15] Gwnaethom gytuno ar ein hadroddiad ar 26 Mehefin 2023.[16]

Ein barn ni

Darpariaethau y mae angen cydsyniad deddfwriaethol ar eu cyfer

27. Rydym yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o'r darpariaethau yn y Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, fel y'u nodir yn y Memorandwm.

28. Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad deddfwriaethol y Senedd ar gyfer cymalau 1 i 4, 11, 15, 22 i 27, a 29 i 31 o'r Bil.

Argymhelliad 1. Rydym o'r farn bod y cymalau o'r Bil a nodir yn y Memorandwm o fewn diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y'i disgrifir yn Rheol Sefydlog 29, a bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer o ganlyniad i hynny.

29. O ran cymal 28 o'r Bil, er ein bod yn nodi ac yn cytuno â barn y Gweinidog nad oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymal hwn, ein dealltwriaeth ni yw

---

[13] Y Memorandwm, paragraff 27
[14] Y Memorandwm, paragraff 27. Gweler hefyd baragraff 30.
[15] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 19 Mehefin 2023
[16] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 26 Mehefin 2023

bod asesiad Llywodraeth y DU o'r darpariaethau yn y Bil sy'n ymwneud â'r broses cydsyniad deddfwriaethol yn cynnwys cymal 28.[17]

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog egluro a yw Llywodraeth Cymru wedi cynnal unrhyw drafodaethau â Llywodraeth y DU ynghylch cymal 28 o'r Bil a pham yn y mae'n ymddangos bod gwahaniaeth barn ynghylch a ddylid ceisio cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymal hwn ai peidio.

Dull Llywodraeth Cymru a gweithio rhynglywodraethol

30. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi bod yn ymgymryd â gwaith rhynglywodraethol ar y Bil gyda'r Weinyddiaeth Amddiffyn, a bod 'Bil Dioddefwyr' drafft wedi'i gyhoeddi ar gyfer craffu cyn deddfu ym mis Mai 2022.

31. Fodd bynnag, nodwn hefyd bryderon y Gweinidog bod y Bil a gyflwynwyd yn Senedd y DU "yn sylweddol ehangach ei gwmpas na'r Bil drafft a gyhoeddwyd yn 2022".[18] Nodwn ymhellach na welodd Llywodraeth Cymru y "Bil terfynol na'r Nodiadau Esboniadol cyn i'r Bil gael ei gyflwyno" ac na chafodd wybod bod y Bil wedi cael ei ehangu i gynnwys darpariaethau ynghylch y system barôl, y Bwrdd Parôl ac atal carcharorion sy'n bwrw dedfryd oes rhag priodi neu ymgymryd â phartneriaeth sifil (mae Rhan 3 o'r Bil yn ymwneud yn llwyr â'r darpariaethau hyn).[19]

32. Nodwn o'r Memorandwm nad yw Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y darpariaethau yn Rhan 3 o'r Bil. Fodd bynnag, o ystyried bod gwaith rhynglywodraethol yn amlwg wedi bod yn mynd rhagddo ers dros flwyddyn cyn cyflwyno'r Bil, nid yw'n glir pam y mae'n ymddangos y bu diffyg rhannu gwybodaeth ac ymgynghori rhynglywodraethol tuag at ddiwedd y broses o ddrafftio'r Bil.

Argymhelliad 3. Dylai'r Gweinidog gadarnhau neu gywiro ein dealltwriaeth o'r sefyllfa, sef yw nad oedd Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o'r darpariaethau a gynhwysir yn Rhan 3 o'r Bil ynghylch y system barôl, y Bwrdd Parôl ac atal carcharorion sy'n bwrw dedfryd oes rhag priodi neu ymgymryd â phartneriaeth sifil nes i'r Bil gael ei gyflwyno yn Senedd y DU.

Argymhelliad 4. Os nad oedd Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o'r darpariaethau yn y Bil ynghylch y system barôl, y Bwrdd Parôl ac atal carcharorion sy'n bwrw dedfryd oes rhag priodi neu ymgymryd â phartneriaeth sifil nes i'r Bil

[17] Gweler y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, Nodiadau Esboniadol, Mawrth 2023, Atodiad A
[18] Y Memorandwm, paragraff 8
[19] Y Memorandwm, paragraff 8

gael ei gyflwyno yn Senedd y DU, dylai'r Gweinidog egluro sut a phryd y gwnaeth Llywodraeth y DU dynnu sylw Llywodraeth Cymru at hyn, a pha esboniad a roddwyd am gynnwys y darpariaethau hyn.

Pwerau dirprwyedig

33. Fel y gwelir uchod ym mharagraffau 15 i 18, nodwn fod y Bil yn cynnwys nifer o bwerau dirprwyedig sydd i'w harfer gan yr Ysgrifennydd Gwladol mewn meysydd datganoledig.

34. Yn benodol mewn perthynas â chymal 15, rydym yn cydnabod pryderon y Gweinidog y gallai fod yn ddryslyd pe bai Llywodraeth y DU yn cyhoeddi canllawiau statudol ynghylch cynghorwyr trais domestig annibynnol a chynghorwyr trais rhywiol annibynnol a fydd yn gymwys yng Nghymru, o ystyried bod gan Lywodraeth Cymru ei Phartneriaeth Genedlaethol a'i Glasbrint ei hun ar gyfer cyflawni nodau *Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015.*