Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

National Assembly for Wales
Health and Social Care Committee

David Melding AC
Cadeirydd, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

19 Tachwedd 2015

Annwyl David

Bil Cymru drafft: goblygiadau'r model pwerau arfaethedig i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad

Yn ei gyfarfod ar 11 Tachwedd, ystyriodd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ('y Pwyllgor') Fil Cymru drafft, ac yn benodol goblygiadau'r Bil i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn y meysydd hynny sy'n berthnasol i gylch gwaith y Pwyllgor.

Dywed y Nodiadau Esboniadol i'r Bil drafft y bydd yn "creu setliad cliriach a chryfach yng Nghymru, a fydd yn gadarn ac yn para'n hir"*.* Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi datgan y dylai egwyddor 'sybsidiaredd', hynny yw, yr egwyddor y dylai penderfyniadau, lle y bo'n briodol, gael eu gwneud ar lefel leol, fod wrth wraidd y setliad datganoli newydd i Gymru. Ynghyd â sybsidiaredd, nododd y dylai eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb hefyd fod yn egwyddorion craidd wrth lunio'r model newydd.

Ar ôl ystyried y Bil drafft yn ofalus, mae'r Pwyllgor yn siomedig ac yn pryderu nad oes llawer o dystiolaeth bod yr egwyddorion cyffredinol hyn wedi'u hystyried a'u cymhwyso wrth baratoi'r Bil drafft.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA
Seneddlechyd@cynulliad.cymru
www.cynulliad.cymru/Seneddlechyd
0300 200 6565

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA
SeneddHealth@assembly.wales
www.assembly.wales/SeneddHealth
0300 200 6565

Amlinellir pryderon y Pwyllgor isod.

- Mae hanes, daearyddiaeth a sefyllfa gyfreithiol Cymru a'r Alban yn wahanol iawn. Felly, yr oedd yn mynd i fod yn anodd trosglwyddo model datganoli'r Alban i gyd-destun Cymreig heb i hynny achosi niwed. Nid yw'r Pwyllgor yn cwestiynu'r defnydd o fodel cadw pwerau, ond mae'n credu'n gryf y dylai Cymru gael model cadw pwerau sydd wedi'i deilwra'n benodol i Gymru. Y model hwn ddylai fod yn fan cychwyn sylfaenol ar gyfer creu setliad cliriach a chryfach. Cred y Pwyllgor y dylai'r Bil ddarparu ar gyfer awdurdodaeth cyfreithiol sy'n sicrhau setliad clir, parhaol ac ymarferol.

- Bydd nifer ac ehangder y materion a gedwir yn ôl yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Cynulliad i ddeddfu a gweithredu polisïau'n effeithiol, h.y. byddant yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Cynulliad i wneud yr hyn y cafodd ei ethol i'w wneud. Bydd unrhyw un o ddeddfwriaethau'r Cynulliad sydd â mwy na *chysylltiad llac neu ganlyniadol* ag unrhyw un o'r 200+ o faterion a gedwir yn ôl tu allan i'w gymhwysedd yn awtomatig; mae hyn yn codi cwestiynau ynglŷn ag ymarferoldeb y model cadw pwerau arfaethedig.

- Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Llywodraeth y DU ddangos bod rhesymau da dros gadw pob un o'r 200+ o faterion a gedwir yn ôl, ac y dylid cyhoeddi'r rhesymau hynny. Er nad yw'r Pwyllgor yn gwrthwynebu materion a gedwir yn ôl megis amddiffyn, etholiadau Tŷ'r Cyffredin ac arian cyfred, nid yw'r Pwyllgor yn deall y sail resymegol dros y materion eraill a gedwir yn ôl.

- Un o'r materion a gedwir yn ôl sy'n peri pryder penodol ac sy'n berthnasol i'r pwyllgor yw gwerthu a chyflenwi alcohol. Mae yfed alcohol yn broblem iechyd ddifrifol ac mae'r Pwyllgor wedi gwneud swm sylweddol o waith ar hyn. Yn ogystal, mae'n broblem iechyd y dylid mynd i'r afael â hi ar lefel leol, lle y gellir cymryd camau effeithiol a phriodol. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Llywodraeth y DU egluro'r rhesymau dros neilltuo alcohol yn fater a gedwir yn ôl yng Nghymru, yn arbennig o gofio (a) nad yw'n fater a gedwir yn ôl yn yr Alban, a (b) y byddai cyfyngiadau cyfreithiau alcohol yr UE yn berthnasol beth bynnag.

- Mae’r Pwyllgor wedi adolygu’r 200+ o faterion a gedwir yn ôl o safbwynt iechyd a gofal cymdeithasol. Mae mater a gedwir yn ôl 149 (rheoleiddio gweithwyr iechyd proffesiynol) yn codi pryderon ac ansicrwydd penodol. Mae paragraff (a) mater a gedwir yn ôl 149 yn cadw’n ôl restr faith o weithwyr iechyd proffesiynol; mae paragraff (b) mater a gedwir yn ôl 149 yn cynnwys darpariaeth gyffredinol sy’n cadw’n ôl *unrhyw broffesiwn arall sy’n ymwneud ag iechyd corfforol neu feddyliol unigolion.* Mae’r ddarpariaeth gyffredinol hon yn eang iawn. Nid yw’r Pwyllgor yn sicr a fwriedir i hyn gynnwys gweithwyr gofal cymdeithasol, er enghraifft gweithwyr gofal cartref. Mae gweithwyr o’r fath yn chwarae rhan ganolog yn aml yn iechyd corfforol a meddyliol unigolion sy’n agored i niwed, ac mae’n hollbwysig sicrhau nad yw cymhwysedd y Cynulliad yn cael ei gyfyngu yn y maes hwn, am ei bod yn hollbwysig bod penderfyniadau’n cael eu gwneud ar lefel leol. Noda’r Pwyllgor fod eithriad penodol ar gyfer y *proffesiwn gwaith cymdeithasol*, sy’n broffesiwn cul a phenodol iawn. Byddai’r Pwyllgor yn croesawu esboniad o’r hyn y mae hynny’n ei olygu i weithwyr gofal cymdeithasol.
- Mae’r Pwyllgor yn codi pryder mwy cyffredinol gyda mater a gedwir yn ôl 154 (hawliau a dyletswyddau cyflogaeth) oherwydd mae’n troi pynciau tawel yn faterion manwl a gedwir yn ôl. Ymddengys y bydd unrhyw un o ddeddfwriaethau’r Cynulliad sydd â mwy na *chysylltiad llac neu ganlyniadol* ag unrhyw un o’r rhestr faith o ddeddfwriaethau sy’n gysylltiedig â chyflogaeth ym mater a gedwir yn ôl 154 y tu allan i’w gymhwysedd yn awtomatig. Nid yw’r Pwyllgor yn credu bod y lleihad hwn mewn cymhwysedd yn briodol, yn arbennig o ystyried dyfarniad y Goruchaf Lys ar Fil Sector Amaethyddol (Cymru). Yn ogystal, mae’n ymddangos na allai’r Cynulliad ddeddfu ar gyflogau a gwyliau yn y sector gofal cymdeithasol (nid yn unig o dan fater a gedwir yn ôl 154, ond hefyd o dan fater a gedwir yn ôl 149 o bosibl). Mae’r dehongliad hwn yn cael ei gadarnhau drwy gynnwys Bil Sector Amaethyddol (Cymru) 2014 fel eithriad penodol. Nid yw’r Pwyllgor yn sicr beth mae hyn yn ei olygu i gymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu ar

gyflogau a gwyliau mewn sectorau eraill. Mae'n tybio bod mater a gedwir yn ôl 154 yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad yn sylweddol.

- Noda'r Pwyllgor, yn ogystal â'r ffaith nad yw deddfwriaeth y Cynulliad yn ymwneud â materion a gedwir yn ôl, mae'r Bil drafft hefyd yn nodi na ddylai deddfwriaethau'r Cynulliad addasu'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl. Nid yw'r Pwyllgor yn gweld unrhyw wahaniaeth ymarferol rhwng y ddau brawf hyn, ac mae'n cwestiynu'r angen i gynnwys y naill a'r llall.

- Mae'r Pwyllgor yn rhannu'r pryderon a fynegwyd yn gyhoeddus gan nifer o randdeiliaid ynglŷn â *phrofion angenrheidrwydd*, yn arbennig yng nghyd-destun y prawf cyfreithiau preifat a'r prawf cyfreithiau troseddol. Mae'r cyfyngiad ar addasu cyfreithiau preifat yn debygol o gael effaith arwyddocaol ar allu'r Cynulliad i ddeddfu ar faterion, megis contractau'r GIG ac asiantaethau gofal cymdeithasol er enghraifft. Nid yw'r Pwyllgor yn sicr o ystyr *angenrheidrwydd*, oherwydd mae'n agored i nifer o ddehongliadau gwahanol. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor hefyd yn credu, ar lefel egwyddor uwch, na ddylai'r Cynulliad orfod dangos bod unrhyw addasiad i'r cyfreithiau preifat yn cael unrhyw effaith fwy arwyddocaol na'r hyn sy'n **angenrheidiol** i gyflawni diben datganoledig. Mae'n credu mai rôl gyfreithlon deddfwrfa sydd wedi'i hethol yn ddemocrataidd yw penderfynu sut i weithredu a gorfodi polisïau, ac i'r ddeddfwrfa honno wneud fel y gwêl yn **briodol**. Mae'r un pryderon yn berthnasol i'r prawf anghenraid am ei fod yn berthnasol i addasu cyfreithiau troseddol.

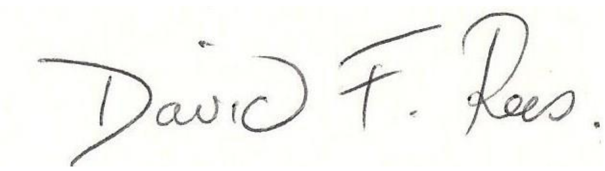
- Mae'r Pwyllgor yn bryderus ynghylch y gofynion yn y Bil drafft i Lywodraeth y DU roi cydsyniad i ddeddfwriaethau'r Cynulliad, sy'n addasu swyddogaethau Gweinidogion y Goron, adrannau'r llywodraeth ac awdurdodau a gadwyd. Er enghraifft, mae'r Pwyllgor yn ystyried Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru), sy'n cymhwyso'r cyfyngiad presennol ar ddefnyddio sigaréts tybaco yn y gweithleoedd i e-sigaréts. Mae "gweithleoedd" yn y cyd-destun hwn yn cynnwys eiddo a fyddai, o dan y Bil drafft, yn awdurdodau a gedwir, megis Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yng Nghaerdydd. Felly, byddai'r ddarpariaeth hon ym Mil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) yn galw

am gydsyniad Llywodraeth y DU. Nid yw'r ddarpariaeth bresennol yn galw am gydsyniad o'r fath. Felly, byddai'r Bil drafft yn lleihau cymhwysedd y Cynulliad ac yn cyflwyno risg ddifrifol i allu'r Cynulliad i ddeddfu mewn dull cynhwysfawr a chyson ar hyd a lled Cymru gyfan.

Crynodeb byr o'r materion a nodwyd gan y Pwyllgor, yn benodol yng nghyd-destun iechyd a gofal cymdeithasol, yw'r materion uchod. Nid yw'r Pwyllgor yn credu bod Bil Cymru drafft yn cynnig setliad cliriach a chryfach sy'n gadarn ac sy'n para'n hir. Yn wir, ym marn y Pwyllgor, nid yw diffyg eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb y Bil yn gwneud fawr mwy na pharatoi'r ffordd i fynd i'r Goruchaf Lys. Fodd bynnag, byddai'r Pwyllgor yn croesawu unrhyw gyfle i gyfrannu ymhellach at ddatblygiad Bil Cymru drafft, yn benodol yng nghyd-destun iechyd a gofal cymdeithasol, pe byddai hynny o gymorth.

Anfonir copi o'r llythyr hwn at Lywydd y Cynulliad, Prif Weinidog Cymru ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru, i lywio eu trafodaethau ynghylch Bil Cymru drafft.

Yr eiddoch yn gywir,



David Rees AC

Cadeirydd, Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol