Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Cyfiawnder Troseddol

Mawrth 2024

senedd.cymru

1. Y cefndir

Y Bil Cyfiawnder Troseddol

1. Cyflwynwyd y Bil Cyfiawnder Troseddol[1] (y Bil) yn Nhŷ'r Cyffredin ar 14 Tachwedd 2023. Noddir y Bil gan y Swyddfa Gartref.

2. Yn ôl ei enw hir, Bil yw hwn i ddiwygio cyfraith trosedd ac i wneud darpariaeth yn y meysydd a ganlyn:

- cyfiawnder troseddol (gan gynnwys pwerau a dyletswyddau'r heddlu) a rheoli troseddwyr;
- atafaelu a defnyddio arian mewn cyfrifon sydd wedi'u hatal;
- atal a chanfod troseddau ac anhrefn;
- cardota, cysgu ar y stryd ac ymddygiad gwrthgymdeithasol;
- yr heddlu; ac
- at ddibenion cysylltiedig.[2]

3. Cwblhaodd y Bil gyfnod Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar 30 Ionawr 2024. Mae dyddiad ar gyfer cyfnod Adrodd Tŷ'r Cyffredin i'w gyhoeddi.[3]

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

4. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol gan Lywodraeth 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.

5. Ar 22 Tachwedd 2023, ysgrifennodd Jane Hutt AS, y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip (y Gweinidog), at y Gwir Anrhydeddus Elin Jones AS, y Llywydd, yn dweud na fyddai'n bosibl gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil o fewn y cyfnod o bythefnos a nodir yn Rheol Sefydlog 29.2(i), am y rhesymau a ganlyn:

[1] Y Bil Cyfiawnder Troseddol, fel y'i cyflwynwyd (Bil Tŷ'r Cyffredin 10) [Saesneg yn unig]
[2] Y Bil Cyfiawnder Troseddol [Saesneg yn unig]
[3] Y Bil Cyfiawnder Troseddol, Cyfnodau [Saesneg yn unig]

> *"Mae fy swyddogion wedi bod yn ymgysylltu â swyddogion yn y Swyddfa Gartref a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder, sydd wedi cynnwys rhannu amlinelliad o'r mesurau y disgwylir eu cyflwyno fel rhan o'r Bil. Er hynny, ni chafodd swyddogion [ond g]weld y fersiwn derfynol o'r Bil yn llawn lai na 24 awr cyn iddo gael ei gyflwyno.*
>
> *Mae'r Bil yn cynnwys 17 o rannau ac mae'n 156 tudalen o hyd. O'n dadansoddiad cychwynnol, ymddengys fod y Bil yn cyffwrdd â meysydd cymhwysedd datganoledig. Er hynny, o gofio ehangder y Bil a'r diffyg cyfle i'w weld yn llawn ymlaen llaw, ni fu modd eto ystyried canlyniadau'r hyn sy'n cael ei gynnig o safbwynt datganoli yn llawn."*[4]

6. Ar 29 Ionawr 2024, gosododd y Gweinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn perthynas â'r Bil.[5]

7. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 22 Mawrth 2024.[6]

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Senedd ar ei chyfer

8. Yn ôl asesiad Llywodraeth Cymru, fel y nodir ym mharagraffau 12 i 14 o'r Memorandwm, mae cymalau 11 a 12 o'r Bil (sy'n ymwneud ag annog neu gynorthwyo hunan-niweidio difrifol) yn gwneud darpariaeth berthnasol at ddiben Rheol Sefydlog 29.1, ac felly mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

9. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer nifer o gymalau eraill yn y Bil hefyd. Mae'r Gweinidog yn nodi nad yw'r cymalau o dan sylw yn gwneud darpariaeth berthnasol at ddiben Rheol Sefydlog 29; er hynny, mae'n nodi bod y cymalau yn gosod "rhwymedigaethau a swyddogaethau a gadwyd yn ôl ar awdurdodau Cymreig datganoledig".[7] Gan hynny, ym marn y Gweinidog:

[4] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip at y Llywydd, 22 Tachwedd 2023
[5] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, y Bil Cyfiawnder Troseddol, 29 Ionawr 2024
[6] Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Cyfiawnder Troseddol, Chwefror 2024
[7] Y Memorandwm, paragraff 15

> *"… mae yna effaith ar faterion datganoledig at ddibenion Confensiwn Sewel ac adran 107(6) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac felly mae cydsyniad y Senedd yn ofynnol."*[8]

10. Barn Llywodraeth Cymru yw bod y cymalau a'r atodlenni a ganlyn yn y Bil yn cynnwys darpariaeth sy'n bodloni'r prawf hwn:

- cymal 30 (Asesu a rheoli risgiau a berir gan droseddwyr ymddygiad rheolaethol neu orfodaethol);
- cymalau 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 53, 55, 56, 59 i 61, 63 a 64 (Cardota sy'n achosi niwsans a chysgu allan sy'n achosi niwsans);
- cymalau 65 i 71 ac Atodlen 8 (Cynigion yn ymwneud ag ymddygiad gwrthgymdeithasol); a
- chymal 72 (Strategaethau trosedd ac anhrefn).

11. Barn Llywodraeth y DU yw y byddai'r broses cydsyniad deddfwriaethol yn berthnasol o ran Cymru ar gyfer cymalau 11 a 12 o'r Bil gan eu bod yn ymwneud â materion sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru.[9]

12. Mae Llywodraeth y DU o'r farn y byddai'r broses cydsyniad deddfwriaethol hefyd yn berthnasol o ran Cymru ar gyfer cymalau 38 i 47, 51 i 60, 63, 64, 67, 69, 71 a 72.[10] Dywed y Gweinidog yn y Memorandwm fod Llywodraeth y DU yn ceisio memorandwm cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer y cymalau hyn i'r graddau eu bod yn "rhoi pwerau a gadwyd yn ôl i awdurdodau Cymreig datganoledig".[11]

13. Yn ôl y Gweinidog, nid yw Llywodraeth y DU yn cytuno "ar hyn o bryd" â Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad ar gyfer cymalau 30, 61, 65, 66, 68 a 70 o'r Bil. Dywed y Gweinidog ynghylch Llywodraeth y DU:

> *"Maent wrthi'n adolygu'r sefyllfa hon ac mae posibilrwydd y gallai safbwynt Llywodraeth y DU ar yr angen i gael cydsyniad ar gyfer y cymalau hyn newid."*[12]

---

[8] Y Memorandwm, paragraff 16
[9] Llywodraeth y DU, Y Bil Cyfiawnder Troseddol, Nodiadau Esboniadol paragraff 163 [Saesneg yn unig]
[10] Llywodraeth y DU, y Bil Cyfiawnder Troseddol, Nodiadau Esboniadol, Atodiad B – 'Territorial extent and application in the United Kingdom' [Saesneg yn unig]
[11] Y Memorandwm, paragraff 33
[12] Y Memorandwm, paragraff 34

14. Mae'r Gweinidog hefyd yn dweud, os bydd safbwynt Llywodraeth y DU ar y cymalau hyn yn newid, yr “ymdrinnir â hyn drwy Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol atodol yn ôl yr angen.”[13]

Safbwynt Llywodraeth Cymru

15. Mae'r Gweinidog yn argymell y dylai’r Senedd roi cydsyniad mewn perthynas â chymalau 11, 12, 65, 66 a 70 o'r Bil.[14] Mae’r Gweinidog yn nodi ei rhesymau dros wneud yr argymhelliad hwn ym mharagraffau 35 i 42 o’r Memorandwm.

16. Nid yw'r Gweinidog yn argymell rhoi cydsyniad mewn perthynas â chymalau 30, 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 61, 63, 64, 67, 69, 71 na 72 “nes bod trafodaethau pellach wedi'u cynnal gyda Llywodraeth y DU.”[15] Mae’r Gweinidog yn nodi ei rhesymau dros wneud yr argymhelliad hwn ym mharagraffau 43 i 72 o’r Memorandwm.

[13] Y Memorandwm, paragraff 34
[14] Y Memorandwm, paragraff 74
[15] Y Memorandwm, paragraff 75

2. Trafodaeth y Pwyllgor

17. Gwnaethom drafod y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 26 Chwefror 2024.[16]

18. Yn ein cyfarfod ar 11 Mawrth 2024, gwnaethom drafod llythyr ar y cyd a gawsom oddi wrth elusennau digartrefedd a sefydliadau tai sy'n gweithredu yng Nghymru mewn perthynas â chymalau'r Bil sy'n ymwneud â chardota sy'n achosi niwsans a chysgu allan sy'n achosi niwsans.[17]

Ein barn ni

Yr amser rhwng cyflwyno'r Bil a gosod y Memorandwm

19. Nodwn fod y Gweinidog wedi ysgrifennu at y Llywydd ar 22 Tachwedd 2023 i esbonio y byddai'r Memorandwm yn cael ei osod y tu allan i'r terfyn amser o bythefnos a ddarperir yn Rheol Sefydlog 29.2(i), a hynny oherwydd na chafodd swyddogion Llywodraeth Cymru ond gweld y fersiwn derfynol o'r Bil yn llawn lai na 24 awr cyn iddo gael ei gyflwyno, ac oherwydd ehangder y Bil.

20. Roedd yn siomedig clywed am ymgysylltiad cyfyngedig Llywodraeth y DU cyn cyflwyno'r Bil. Dyma enghraifft arall, yn ein barn ni, o ymgysylltu gwael gan Lywodraeth y DU â Llywodraeth Cymru mewn perthynas â deddfwriaeth sy'n effeithio ar feysydd cymhwysedd datganoledig.[18]

21. Nodwn fod y Memorandwm wedi'i osod yn y pen draw bron i 11 wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno, ac nad yw'n nodi'r rheswm neu'r rhesymau dros yr oedi hwn.

22. Rydym yn cydnabod y rhesymau a roddwyd gan y Gweinidog yn ei llythyr at y Llywydd dros y bwriad i osod y Memorandwm y tu allan i'r terfyn amser o bythefnos a nodir yn y Rheolau Sefydlog. Er hynny, credwn y dylai'r Gweinidog fod wedi rhoi esboniad i'r Senedd yn y Memorandwm am yr oedi hir hwn, sydd wedi golygu bod llai o amser ar gyfer y gwaith craffu.

[16] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 26 Chwefror 2024
[17] Llythyr ar y cyd oddi wrth elusennau digartrefedd a sefydliadau tai sy'n gweithredu yng Nghymru, Mawrth 2024 [Saesneg yn unig]
[18] Gweler, er enghraifft, ein hadroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Ffyniant Bro ac Adfywio, Chwefror 2023; ein hadroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Chwefror 2023; a'n hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Dioddefwyr a Charcharorion, Gorffennaf 2023.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog esbonio pam y gosodwyd y Memorandwm bron i 11 wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno.

Darpariaethau y mae angen cydsyniad deddfwriaethol ar eu cyfer

23. Nodwn fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn anghytuno ynghylch pa rai o gymalau'r Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

24. Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru o'r darpariaethau yn y Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, fel y nodir yn y Memorandwm.

25. Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru fod cymalau 11 a 12 o'r Bil yn gwneud darpariaeth berthnasol at ddibenion Rheol Sefydlog 29.1, ac felly bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

Casgliad 1. Rydym o'r farn bod cymalau 11 a 12 o'r Bil, fel y nodir yn y Memorandwm, yn dod o fewn diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29, ac felly bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

26. Nodwn fod Llywodraeth Cymru yn nodi cymalau eraill yn y Bil y mae o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

27. Nodwn ymhellach fod Llywodraeth Cymru yn derbyn nad yw'r cymalau hyn yn gwneud darpariaeth berthnasol at ddibenion Rheol Sefydlog 29, ac nad yw Rheolau Sefydlog y Senedd yn darparu "sail benodol" ar gyfer cael cydsyniad y Senedd ar gyfer darpariaethau o'r fath. Fodd bynnag, mae o'r farn bod angen cydsyniad ar eu cyfer gan eu bod yn gosod "rhwymedigaethau a swyddogaethau a gadwyd yn ôl ar awdurdodau Cymreig datganoledig" ac felly'n cael "effaith ar faterion datganoledig" at ddibenion Confensiwn Sewel ac adran 107(6) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006).

28. Fodd bynnag, nid yw'n glir i ni sut y mae'r cymalau a nodir yn effeithio ar faterion datganoledig, yn unol ag adran 107(6) o Ddeddf 2006, gan fod y cymalau – fel y mae Llywodraeth Cymru yn ei nodi'n benodol yn y Memorandwm – yn gosod swyddogaethau a rhwymedigaethau ar awdurdodau Cymreig datganoledig mewn perthynas â materion *a gedwir yn ôl*.

29. Gan nad yw'r cymalau a nodir felly'n gwneud darpariaeth berthnasol at ddibenion Rheol Sefydlog 29, ac nad yw'n ymddangos ychwaith fod angen cydsyniad ar eu cyfer at ddibenion adran 107(6) o Ddeddf 2006, nid yw'n glir i ni ar ba sail y mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer pob un o'r cymalau hynny.

Casgliad 2. Nid ydym o’r farn bod cymalau 30, 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 53, 55, 56, 59 i 61, 63 i 65, 71 a 72 o’r Bil nac Atodlen 8 iddo, fel y nodir gan Lywodraeth Cymru yn y Memorandwm, yn cynnwys darpariaeth berthnasol at ddibenion Rheol Sefydlog 29.1.

Casgliad 3. Nid oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 30, 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 53, 55, 56, 59 i 61, 63 i 65, 71 a 72 o’r Bil nac Atodlen 8 iddo.

30. Rydym yn cydnabod bod ein barn ynghylch pa gymalau o'r Bil y mae angen cydsyniad ar eu cyfer yn wahanol mewn mannau i farn Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.

31. Yn ein hadroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, fe wnaethom nodi y gallai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU fod yn cymhwyso dau brawf gwahanol wrth ystyried a oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer darpariaethau yn y Bil hwnnw. Felly, fe wnaethom argymell efallai y bydd y Pwyllgor Busnes am adolygu Rheol Sefydlog 29.1 fel rhan o'i waith parhaus o ran y broses cydsyniad deddfwriaethol.[19]

32. Credwn y gallai ein trafodaeth ar y Memorandwm hwn a'r safbwyntiau gwahanol yr ydym yn tynnu sylw atynt ynghylch pa rai o ddarpariaethau'r Bil y mae angen cydsyniad ar eu cyfer godi materion sy'n berthnasol i waith parhaus y Pwyllgor Busnes. Felly, rydym yn bwriadu tynnu ei sylw at y materion hyn.

Cymalau sy’n gwneud darpariaeth mewn perthynas â chardota sy’n achosi niwsans a chysgu allan sy’n achosi niwsans

33. Nodwn fod cymalau 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 to 53, 55, 56, 59 i 61, 63 a 64 o’r Bil, fel y nodir yn y Memorandwm, yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â chardota sy’n achosi niwsans a chysgu allan sy’n achosi niwsans.

34. Nodwn fod y Gweinidog yn dweud yn y Memorandwm:

- y bydd y darpariaethau hyn yn gymwys o ran Cymru;[20]
- bod prif ddiben y darpariaethau hyn yn ymwneud â chynnal y drefn gyhoeddus ac ymddygiad gwrthgymdeithasol, ac felly bod y cymalau

[19] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, Adroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Mawrth 2024
[20] Y Memorandwm, paragraff 23

cadw yn adrannau B5 (paragraff 40) a B6 (paragraff 43) o Atodlen 7A i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* yn berthnasol;[21] a

- bod y darpariaethau wedi'u cynnwys yn y Memorandwm am eu bod yn rhoi swyddogaethau a gedwir yn ôl i awdurdodau lleol perthnasol yng Nghymru.[22]

35. Fel y dywed y Gweinidog yn y Memorandwm, nid yw Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa i argymell cydsyniad mewn perthynas â'r cymalau hyn. Mae o'r farn bod dull Llywodraeth y DU yn debygol o atal pobl y mae'r ddarpariaeth yn debygol o effeithio arnynt rhag ymgysylltu â gwasanaethau y bwriedir iddynt eu cynorthwyo.[23]

36. Fel y dywedwyd eisoes, mae Llywodraeth y DU o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 38 i 47, 51 i 60, 63, 64, 67, 69, 71 a 72 o'r Bil, sy'n cynnwys darpariaeth mewn perthynas â chardota sy'n achosi niwsans a chysgu allan sy'n achosi niwsans.

37. At hynny, fel yr ydym wedi'i ddweud eisoes, gan nad yw'r cymalau hyn yn gwneud darpariaeth at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, nid ydynt yn bodloni'r gofyniad mewn perthynas â chydsyniad y Senedd o dan Reol Sefydlog 29.1.

38. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod elusennau digartrefedd a sefydliadau tai wedi codi eu pryderon dybryd gyda ni ynghylch effaith y cymalau hyn, gan ddweud:

> *"These measures are dehumanising and could not be further from the general direction of travel in Wales, as outlined in the Ending Homelessness National Action Plan and recently published White Paper on Ending Homelessness."*[24]

39. Maent hefyd yn dweud:

> *"… these clauses within the Bill will cause people who are sleeping rough to be displaced into less safe areas. In addition, it will create a break down in trust between people forced to*

---

[21] Y Memorandwm, paragraff 25
[22] Y Memorandwm, paragraff 26
[23] Y Memorandwm, paragraffau 47–54
[24] Llythyr ar y cyd oddi wrth elusennau digartrefedd a sefydliadau tai sy'n gweithredu yng Nghymru, Mawrth 2024

> *sleep on the streets and the organisations and authorities that can provide them with support. …*
>
> *The proposed Bill also seems to be at stark odds with the Wales Safer Communities Network, which seeks a multi-agency and collaborative approach to reducing crime and increasing community safety."*[25]

40. Maent yn cloi'r llythyr drwy ddweud:

> *"… we support the concerns outlined within the Welsh Government's recently published Legislative Consent Memorandum and agree that "rather than a punitive approach to rough sleeping behaviour, […] psychologically-informed environments and trauma-informed responses should underpin all interactions with those rough sleeping."*
>
> *We urge the Committee to also take a firm stance on these highly problematic aspects of the Bill, which fail to address the underlying causes of homelessness and instead serve to perpetuate street sleeping."*[26]

41. Er bod y pryderon a godir uchod yn ymwneud â materion sydd y tu allan i gylch gwaith y Pwyllgor hwn, credwn y dylai Llywodraeth y DU fynd i'r afael â hwy. Felly, rydym wedi ysgrifennu at y Gwir Anrhydeddus James Cleverly AS, yr Ysgrifennydd Cartref, er mwyn tynnu ei sylw at y pryderon hyn.[27]

[25] Llythyr ar y cyd oddi wrth elusennau digartrefedd a sefydliadau tai sy'n gweithredu yng Nghymru, Mawrth 2024
[26] Llythyr ar y cyd oddi wrth elusennau digartrefedd a sefydliadau tai sy'n gweithredu yng Nghymru, Mawrth 2024
[27] Llythyr at yr Ysgrifennydd Cartref, 19 Mawrth 2024