

Digwyddiad trafod

Cymru yn y DU – deddfu mewn
cyd-destun cyfansoddiadol sy'n newid

Briff cefndirol

13 Mehefin 2022



Cyflwyniad

Mae'r gwaith o lunio cyfreithiau yn y Chweched Senedd – a chynnal gwaith craffu arnyn nhw – yn gymhleth. Mae cyflwyno'r model cadw pwerau yn ogystal â'r ffaith bod y DU wedi gadael yr UE wedi ail-lunio cwmpas pwerau datganoledig. Yn y cyfamser, mae Llywodraeth y DU wedi deddfu'n helaeth mewn meysydd datganoledig.

Mae'r Pwyllgor wedi mabwysiadu dulliau newydd o gynnal gwaith graffu – a datblygu'r dulliau hynny – er mwyn dwyn y cymhlethdodau hynny i ystyriaeth. Fodd bynnag, ar adegau bu'n anodd deall eu goblygiadau cronrus.

Mae'r Pwyllgor yn cynnal y seminar hon er mwyn archwilio'r dirwedd newydd sydd ohoni a thrafod sut y gellir datblygu dulliau effeithiol o gynnal gwaith craffu, a chryfhau'r dulliau hynny.

Mae'r papur cefndir hwn yn amlinellu'r canlynol:

- yr her o gynnal gwaith craffu ar gyfreithiau ar gyfer Cymru y tu allan i'r UE yn y Chweched Senedd (adran 1); a
- y modd y mae'r Pwyllgor – a'r Senedd yn gyffredinol – wedi mynd i'r afael â'r her hon hyd yn hyn (adran 2).

Mae adran 3 yn gofyn am eich barn ar ffyrdd o gryfhau gwaith craffu yn y cyd-destun newydd hwn.

1. Yr her o ran gwaith craffu

Mae'r sail ar gyfer deddfu i Gymru wedi newid yn sylweddol yn y blynyddoedd diwethaf, yn dilyn cyflwyno'r model cadw pwerau yn 2017, a'r ffaith i'r DU, wedyn, adael yr UE yn 2020.

Nid oes angen i'r Senedd na Llywodraeth Cymru gydymffurfio â chyfraith yr UE, erbyn hyn. Fodd bynnag, mae deall a yw newid i'r gyfraith o fewn pwerau'r Senedd – ac a oes unrhyw gyfyngiadau ymarferol – yn golygu gofyn, erbyn hyn, a yw:

- wedi'i chadw – neu'n ddarostyngedig i – unrhyw gyfyngiad arall, o dan *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*;
- yn gyson â'r Cytundeb Ymadael rhwng y DU a'r UE, a'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu;
- yn gyson â rhwymedigaethau rhyngwladol eraill y DU;
- o fewn cwmpas unrhyw un o'r egwyddorion mynediad i'r farchnad yn Neddf Marchnad Fewnol y DU 2020;
- o fewn cwmpas unrhyw fframwaith cyffredin neu gytundeb rhynglywodraethol arall.

Wrth wneud penderfyniadau ynghylch sut i wneud cyfreithiau i Gymru a chynnal gwaith craffu ar y cyfreithiau hynny, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru a'r Senedd, erbyn hyn, ystyried amrywiaeth o faterion (rhain yn faterion newydd) gan gynnwys:

- a ddylid deddfu yng Nghymru neu gydsynio i ddeddfwriaeth San Steffan;
- a ddylid defnyddio deddfwriaeth sylfaenol neu bwerau dirprwyedig;
- p'un ai i ddewis alinio â'r gyfraith yn yr UE neu mewn unrhyw ran arall o'r DU, neu wyro oddi wrth y gyfraith honno; a
- sut i sicrhau bod modd cyrchu a deall y gyfraith yn rhwydd.

Mae deall y dirwedd newydd hon yn her o ran cynnal gwaith craffu seneddol.

Mae'r Pwyllgor wedi ceisio deall sut mae'r strwythurau newydd hyn yn llywio datblygiad y gyfraith yng Nghymru. Fodd bynnag, ar adegau bu'n anodd deall eu goblygiadau cronrus.

Ein profiad: Deddf Cymwysterau Proffesiynol 2022

Bu'r Pwyllgor yn ystyried Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Cymwysterau Proffesiynol yn ystod hydref 2021.

Wrth gynnal y gwaith craffu, nododd y Pwyllgor bod cysylltiad agos rhwng darpariaethau'r Bil a threfniadau domestig a rhyngwladol newydd, gan gynnwys y canlynol:

- Cytuniadau rhyngwladol;
- system fewnfudo newydd y DU;
- Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020; a'r
- y fframwaith cyffredin arfaethedig ar gydnabod cymwysterau proffesiynol.

Argymhellodd y Pwyllgor, pan fo Biliau'r DU sy'n destun memoranda cydsyniad deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn cydgysylltu â threfniadau domestig a/neu ryngwladol, dylai Llywodraeth Cymru wneud hyn yn glir a chynnwys manylion. Mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno i wneud hynny.

2. Dull y Pwyllgor hyd yn hyn

Mae'r Pwyllgor wedi mabwysiadu amrywiaeth o offer – a datblygu'r offer hynny – i helpu gyda'r gwaith o graffu ar y modd y mae cyfreithiau'n cael eu gwneud yn y dirwedd newydd hon.

Deall y cyd-destun rhyngwladol

Mae'r Senedd fel mater o drefn yn ystyried effaith rhwymedigaethau rhyngwladol ar draws ystod eang o faterion, gan gynnwys Brexit, newid hinsawdd a ffoaduriaid. Gan mai Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am eu rhoi ar waith mewn meysydd datganoledig, mae'r Pwyllgor yn chwarae rhan allweddol yn hyn o beth. Mae cyfrifoldebau materion allanol y Pwyllgor yn cynnwys cynnal gwaith craffu ar gytundebau rhyngwladol anfasnachol a llywodraethiant rhwng y DU a'r UE.

Cytundebau rhyngwladol

Caiff gwaith craffu ei gynnal ar gytundebau rhyngwladol drwy broses bwrpasol a sefydlwyd yn ystod y Pumed Senedd. Yn y Chweched Senedd, mae'r Pwyllgor yn arwain ar gytundebau anfasnachol a Phwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig yn arwain ar gytundebau masnach.

Mae'r Pwyllgor hwn yn ystyried effaith cytundebau ar Gymru a rôl Llywodraeth Cymru yn eu datblygiad. Mae'n gweithio'n agos gyda Phwyllgor Cytundebau Rhyngwladol Tŷ'r Arglwyddi, sef y Pwyllgor y mae'n rhannu Mae materion cyffredin yn cynnwys gwybodaeth ar ddatganoli sydd ar goll o femoranda esboniadol a'r achosion hynny lle mae gwybodaeth a gafodd y Pwyllgor gan Lywodraeth Cymru yn wahanol i'r wybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth y DU.

Yn y Chweched Senedd, mae'r Pwyllgor wedi ystyried effaith 20 o gytundebau ar hawliau dynol, data, nawdd cymdeithasol, hawliau cyflogaeth, materion morwrol a mwy, ar Gymru.

Llywodraethiant rhwng y DU a'r UE

Mae'r trefniadau ôl-Brexit rhwng y DU a'r UE yn gosod dyletswyddau helaeth ar y DU sy'n effeithio ar fywyd bob dydd yng Nghymru. Mewn meysydd datganoledig, Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am eu rhoi ar waith. Mae gan y Pwyllgor cyfnewid gohebiaeth gyda Gweinidogion ynghylch effaith y trefniadau newydd, gan gynnwys cydymffurfiaeth.

Mae'r Pwyllgor hefyd wedi nodi'r her o lywio'r berthynas rhwng y DU a'r UE ar ôl Brexit, fel y nodir yn y Cytundeb Ymadael a'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Mae'r Pwyllgor wedi galw ar Lywodraeth Cymru i wella tryloywder o ran hysbysu'r Senedd am ei rôl yn y berthynas ar ôl Brexit.

Fframweithiau cyffredin

Mae pwylgorau'r Senedd yn ystyried sut mae rhwymedigaethau rhyngwladol yn cael eu hystyried gan bob fframwaith a'r modd y maen nhw'n darparu i lywodraethau gydweithio ar drafod rhwymedigaethau rhyngwladol yn y dyfodol a'u rhoi ar waith.

Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020

Mae'r Pwyllgor yn monitro'r defnydd o bwerau a ddarparwyd i Weinidogion Cymru yn Neddf Marchnad Fewnol y DU 2020 ar weithrediad Protocol Gogledd

Iwerddon mewn perthynas â marchnad fewnol y DU. Mae rheoliadau ar reolaethau ffiniau – [y cawsant eu hystyried gan y Pwyllgor](#) – wedi croestorri â'r pwerau hyn, ac mae'r Pwyllgor yn parhau i fonitro'r sefyllfa hon a'i heffaith.

Deall y cyd-destun domestig

Llywodraethiant newydd y DU

Mae'r Pwyllgor wedi ceisio datblygu dulliau o ddeall strwythurau newydd ar gyfer llywodraethiant DU a sefydlwyd ar ôl Brexit a'u goblygiadau i gyfraith a pholisi Cymru.

Er mwyn cefnogi'r broses graffu ar waith rhynglywodraethol, mae'r Pwyllgor wedi trafod [cytundeb cysylltiadau rhyng-sefydliadol](#) rhwng Llywodraeth Cymru a'r Senedd.

Mae Seneddau ledled y DU yn wynebu heriau tebyg o ran gwaith craffu. Mae [Fforwm Rhyngseneddol](#) wedi'i ailsefydlu er mwyn helpu i gefnogi'r broses o graffu ar waith rhynglywodraethol yn y dirwedd newydd.

Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020

Mae [Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020](#) yn golygu – yn gyffredinol – y dylai nwyddau, gwasanaethau a chymwysterau proffesiynol y gellir eu gwerthu neu eu cydnabod mewn un rhan o'r DU allu cael eu gwerthu neu eu cydnabod mewn unrhyw ran arall.

Fe wnaeth [Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Bumed Senedd argymell](#) bod y Senedd hon yn ystyried a ddylai fod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Senedd am y modd roedd y Ddeddf yn gweithio.

Mae'r [Cwnsler Cyffredinol wedi dweud wrth y Pwyllgor](#) y bydd Llywodraeth Cymru yn hysbysu'r Senedd wrth geisio cael ei heithrio o'r Ddeddf. Mae [Pwyllgor Hinsawdd y Senedd wedi gohebu](#) gyda Llywodraeth Cymru ynghylch y cytundeb diweddar i gael eithriad o'r Ddeddf ar gyfer deddfwriaeth plastigau untro.

Fframweithiau cyffredin

Mae [fframweithiau cyffredin](#) – yn gyffredinol – yn gosod prosesau er mwyn i'r llywodraethau gydweithio a phenderfynu pa bryd i ddilyn yr un rheolau, a pa bryd i ymwahanu.

Mae pwyllgorau'r Senedd wedi bod yn cynnal gwaith craffu ar fframweithiau cyffredin, ochr yn ochr â chymheiriaid yn seneddau eraill y DU. Mae'r Pwyllgor hwn wedi cadw i oruchwyllo'r broses graffu, gan ystyried materion sy'n berthnasol i'r holl raglen fframweithiau cyffredin.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud rhai ymrwymadau i'r Pwyllgor ar wneud y fframweithiau cyffredin yn fwy tryloyw, gan gynnwys adrodd ar sut y maent yn gweithio a hysbysu'r Senedd cyn adolygiadau.

Fodd bynnag, mae pwyllgorau wedi codi pryderon am y modd y bydd gwneud penderfyniadau rhynglywodraethol drwy fframweithiau cyffredin yn effeithio ar rôl y Senedd o ran deddfu ar gyfer Cymru. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud na fydd fframweithiau cyffredin yn cael unrhyw effaith ar bwerau datganoledig.

Cytundebau rhynglywodraethol

Yn y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i sawl cytundeb rhynglywodraethol gyda Llywodraeth y DU i ddatrys anghydfodau ynghylch deddfwriaeth.

Cododd Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Bumed Senedd bryderon am y defnydd o gytundebau rhynglywodraethol, gan ddadlau eu bod mewn perygl o osgoi'r Senedd. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud y bydd yn osgoi defnyddio cytundebau rhynglywodraethol.

O dan y cytundeb cysylltiadau rhyng-sefydliadol, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i gyhoeddi cytundebau rhynglywodraethol ffurfiol. Nid yw cytundebau rhynglywodraethol yn cael eu cyhoeddi mewn un lle penodol ar hyn o bryd.

Gwaith craffu ar ddeddfwriaeth

Deddfwriaeth sylfaenol

Mae'r Pwyllgor yn ystyried deddfwriaeth sylfaenol y Senedd a memoranda cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer biliau'r DU.

Mae Senedd y DU wedi pasio deddfwriaeth sylfaenol helaeth o fewn cymhwysedd datganoledig er mwyn sefydlu strwythurau llywodraethiant newydd ar ôl Brexit. Mae Llywodraeth Cymru wedi argymhell yn erbyn cydsyniad y Senedd ar gyfer rhai o'r biliau hyn, ac wedi ceisio darpariaeth mewn eraill.

Mae'r Pwyllgor wedi codi pryderon am y defnydd cynyddol o filiau'r DU mewn meysydd datganoledig, gan ddadlau ei fod mewn perygl o osgoi rôl y Senedd o

ran deddfu ar gyfer Cymru, a chwestiynu gallu Llywodraeth Cymru i ddatblygu a phasio deddfwriaeth ei hun. Mae [Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi set o egwyddorion](#) ar gydsynio i Lywodraeth y DU ddeddfu mewn meysydd datganoledig a nodi ei [ymateb i raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU](#) ar gyfer y sesiwn seneddol hon.

Is-ddeddfwriaeth

Mae'r Pwyllgor yn ystyried ac yn adrodd ar [holl offerynnau statudol a drafft Cymreig perthnasol](#) a osodir yn y Senedd – ac yn adrodd yn eu cylch – ac yn ystyried [Offerynnau statudol y DU wedi'u hysbysu i'r Senedd](#) o dan Reol Sefydlog 30A-C.

Mae Gweinidogion Cymru a'r DU wedi cymryd ystod o bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth mewn meysydd datganoledig a oedd gynt o fewn cymhwysedd yr UE.

O dan Reol Sefydlog 30C, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru hysbysu'r Senedd am offerynnau statudol a wneir gan Weinidogion y DU mewn meysydd datganoledig o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018. Trafododd [y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad blaenorol yn y Bumed Senedd](#) dros 200 o hysbysiadau o'r fath, a [chodi pryderon](#) ynghylch i ba raddau yr oedd Llywodraeth Cymru yn cydsynio i offerynnau'r DU. Wrth i'r broses o gywiro cyfraith yr UE a ddargedwir ddod i ben, mae nifer yr hysbysiadau o'r fath wedi [disgyn](#).

Yn ogystal â gofynion Rheol Sefydlog 30A-C, mae [Llywodraeth Cymru wedi dweud](#) y bydd yn gosod datganiad ysgrifenedig bob tro y bydd un o Weinidogion y DU yn arfer pŵer deddfwriaethol dirprwyedig mewn maes datganoledig y mae Gweinidogion Cymru wedi cydsynio iddo, ac yn ysgrifennu at y Pwyllgor ymlaen llaw i ddweud ei fod yn bwriadu cydsynio.

Deall deddfwriaeth yn y cyd-destun newydd

Mae'r Pwyllgor wedi ceisio datblygu ffyrdd o ddeall y modd y bydd cyfreithiau Cymru yn gweithio yn y cyd-destun domestig a rhyngwladol newydd cymhleth.

Mae perygl y bydd y cymhlethdod hwn yn peri anhawster i bobl a busnesau yng Nghymru. Mae'r [Pwyllgor wedi clywed pryderon](#) bod cymhlethdod y setliad datganoli yn ei gwneud yn anodd cyrchu cyfraith Cymru a'i deall.

Mewn ymateb i waith craffu'r Pwyllgor ar y memorandum cydsyniad deddfwriaethol ar y Bil Cymwysterau Proffesiynol, mae [Llywodraeth Cymru wedi](#)

cytuno i ddarparu manylion ynghylch y modd y mae biliau'r DU o fewn cymhwysedd datganoledig yn cysylltu â threfniadau domestig a rhyngwladol (gweler adran 1 uchod).

Deall sut y bydd deddfwriaeth yn datblygu trefniadau aliniad a dargyfeirio

Erbyn hyn, mae gan Lywodraeth Cymru a'r Senedd – i'r graddau y mae eu pwerau'n caniatáu – ddewisiadau i'w gwneud ynghylch a ddylid deddfu i alinio â'r UE neu unrhyw ran arall o'r DU, neu ymwahanu oddi wrth yr UE.

Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol ym mis Ionawr 2022 bod Llywodraeth Cymru yn anelu at gynnal, neu wella, safonau'r UE. Fodd bynnag, mae hefyd wedi dweud wrth y Pwyllgor nad oes gan Lywodraeth Cymru fecanwaith canolog ar gyfer monitro newidiadau yng nghyfraith yr UE.

Nid yw'r Pwyllgor ei hun yn monitro newidiadau i gyfraith yr UE – na chyfraith mewn rhannau eraill o'r DU – ac nid yw'n ystyried aliniad a dargyfeirio fel bod yn rhan o'i waith craffu deddfwriaethol.

3. Ffyrdd ymlaen: cryfhau prosesau craffu

Mae cymhlethdod deddfu, canlyniadau hynny o ran hygyrchedd y gyfraith a goblygiadau mwy hirdymor datganoli yn peri pryder i'r Pwyllgor hwn. Dylai dinasyddion Cymru, busnesau a sefydliadau cymdeithas sifil allu deall yn hawdd y cyfreithiau sy'n gosod rhwymedigaethau arnynt a gwybod beth yw eu hawliau.

Trwy linyddau gwaith amrywiol y Pwyllgor hwn (a nodir uchod), daeth yn amlwg bod y dirwedd y mae cyfreithiau'n cael eu gwneud o'i mewn ar gyfer Cymru, bellach wedi dod yn fwy cymhleth.

Mae gan Lywodraeth Cymru raglen ar hygyrchedd cyfraith Cymru, ond ymddengys ar adegau ei bod yn gweithredu heb gyfeirio at y dirwedd gymhleth newydd hon.

Mae gan y Pwyllgor hwn ddyletswydd nid yn unig i gynnal gwaith craffu ar y broses o wneud cyfreithiau yng Nghymru – a'r cyfreithiau hynny ar waith – ond hefyd i sicrhau ei fod yn deall ac yn herio'r modd y caiff cyfreithiau eu gwneud er mwyn sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y modd y mae'r penderfyniadau y mae'n eu gwneud yn effeithio ar hygyrchedd y gyfraith.

Mae'r Pwyllgor yn awyddus i glywed eich barn ar y materion a nodir yn y papur hwn, ac yn benodol eich barn ar y camau ymarferol y gall y Pwyllgor eu cymryd i

ystyried y cymhlethdod hwn – a mynd i'r afael ag ef – er mwyn codi ymwybyddiaeth o'r heriau newydd hyn o ran gwaith craffu, ac i gynyddu hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru.

Bydd y seminar ar ffurf dwy drafodaeth, sef trafodaethau ynghylch:

- effeithiau ymadawriad y DU â'r UE ar gymhlethdod y dirwedd gyfreithiol yng Nghymru, ac yn y DU yn fwy eang; ac
- effeithiau Llywodraeth y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig ar hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru.

Mae'n bosibl y bydd yr Aelodau eisiau archwilio'r cwestiynau canlynol ar draws y ddwy sesiwn; mae rhywfaint o orgyffwrdd yn debygol.

- Beth sy'n wahanol am wneud ddeddfwriaeth ar gyfer Cymru y tu allan i'r UE yn y Chweched Senedd, a chynnal gwaith craffu ar y ddeddfwriaeth honno?
- Pa gymhlethdodau a heriau a ddaw yn sgil hynny?
- Beth ddylai'r amcanion, y sbardunau a'r blaenoriaethau o ran gwaith craffu fod yn y cyd-destun newydd hwn?
- I ba raddau y mae'r Pwyllgor a'r Senedd yn gyffredinol wedi ateb yr her o ddatblygu dulliau o gynnal gwaith craffu yn y cyd-destun newydd hwn? Beth maen nhw wedi'i wneud yn dda, a ddim cystal?
- A oes unrhyw ddulliau craffu eraill y dylai'r Pwyllgor fod yn eu datblygu?
- I ba raddau y gall cydweithrediad rhyngseneddol domestig a rhyngwladol gryfhau gwaith craffu? Beth ddylai amcanion cydweithredu o'r fath fod?
- Wrth gynnal gwaith craffu ar fframweithiau cyffredin a Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020, pa wybodaeth ddylai'r Pwyllgor ei cheisio fel mater o drefn gan Lywodraeth Cymru?
- Wrth gynnal gwaith craffu ar rwymedigaethau rhyngwladol – gan gynnwys trefniadau rhwng y DU a'r UE a chytundebau rhyngwladol – pa wybodaeth ddylai'r Pwyllgor ei cheisio fel mater o drefn gan Lywodraeth Cymru?

- Wrth gynnal gwaith craffu ar ddeddfwriaeth, pa wybodaeth ddylai'r Pwyllgor ei cheisio gan Lywodraeth Cymru?
- Wrth gynnal gwaith craffu ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol ac offerynnau statudol y DU mewn meysydd datganoledig, pa wybodaeth ddylai'r Pwyllgor ei disgwyl gan Lywodraeth Cymru?
- Beth yw eich barn am egwyddorion Llywodraeth Cymru ar ei dull o gydsynio pan fydd Llywodraeth y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig?
- I ba raddau y mae angen i'r Pwyllgor ddeall newidiadau i'r gyfraith mewn mannau eraill yn y DU ac yn yr UE er mwyn deall datblygiad aliniad a dargyfeirio? Sut olwg fyddai ar ddull cymesur o ymdrin â hynny?
- Pa mor dryloyw yw'r prosesau newydd at ddibenion deddfu? Beth allai'r Pwyllgor ei wneud er mwyn cefnogi mwy o dryloywder, a dealltwriaeth ar ran y cyhoedd?
- Pa rôl y gall y Pwyllgor ei chwarae i sicrhau bod deddfwriaeth Cymru ar gael yn rhwydd ac yn cael ei deall yn y cyd-destun newydd hwn?