

Ymchwiliad i broses graffu'r DU ar gytuniadau Tystiolaeth y Pwyllgor

21 Mai 2025

Fel y nodir yn Rheolau Sefydlog y Senedd, y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yw'r pwyllgor cyfrifol ar gyfer materion cyfansoddiadol a deddfwriaethol. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater sy'n ymwneud â deddfwriaeth, datganoli, y cyfansoddiad, cyfiawnder, a materion allanol.

1. Cefndir

- Mae Llywodraeth y DU yn negodi ac yn cytuno ar gytuniadau ar ran y DU drwy'r Uchelfraint Frenhinol. Nid oes gofyniad cyfreithiol i ymgynghori â'r llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig, ond y sefydliadau hyn sy'n aml yn gyfrifol am roi cytuniadau ar waith, a rhaid iddynt sicrhau eu bod yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU.
- Gall gweithredu cytundebau rhyngwladol ddod o fewn cymhwysedd y Senedd, gosod dyletswyddau ar Weinidogion Cymru, a dod yn gyfrifoldeb cyrff cyhoeddus Cymru o ran eu cyflawni, fel y cydnabyddir gan y cyn Brif Weinidog, Mark Drakeford AS. Gallant hefyd olygu bod angen cyflwyno newidiadau i ddeddfwriaeth Cymru.
- Ym mis Ionawr 2019 yn ystod trafodaethau Brexit, y Senedd oedd y senedd ddatganoledig gyntaf i sefydlu dull pwrpasol ar gyfer craffu ar gytundebau rhyngwladol, a oedd wedi'i arwain ar y pryd gan y Pwyllgor Materion Allanol.



4. Roedd y broses yn dilyn y cytuniadau a osodwyd yn Senedd y DU o dan y broses a ffurfiolwyd yn Neddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010. Gofynnodd a oedd cytundeb yn cwmpasu meysydd datganoledig, neu a oedd ganddo oblygiadau polisi pwysig i Gymru. Pe byddai, byddai'r pwyllgor yn archwilio a oedd materion arwyddocaol wedi cael sylw ac yn hysbysu'r Senedd, Llywodraethau Cymru a Llywodraeth y DU, a seneddau eraill y DU.

Proses newydd yn dilyn etholiadau'r Senedd yn 2021

5. Ar ôl etholiadau 2021, newidiodd y broses hon. Bellach, mae cytuniadau'n cael eu hystyried i ddechrau gan un o ddau bwyllgor yn y Senedd, yn dibynnu a ydynt yn gytundebau masnach ai peidio.

6. Mae'r rhan fwyaf o'r cytuniadau yn gytundebau anfasnachol ac maent wedi cael eu hystyried gan ein Pwyllgor ers ein sefydlu ym mis Mehefin 2021. Hyd yn hyn, rydym wedi ystyried 88 o gytuniadau. Rydym yn cael gwybodaeth yn rheolaidd gan Lywodraeth Cymru ac yn hysbysu pwyllgorau eraill y Senedd am gytuniadau sydd o fewn eu cylch gwaith. Rydym yn cyflwyno adroddiadau ar ein hasesiadau a'n canfyddiadau i'r Senedd ac yn rhannu ein hadroddiadau gyda'ch Pwyllgor. Mae'r cyflwyniad hwn yn crynhoi'r themâu allweddol sy'n codi o'n gwaith.

7. Mae cytundebau masnach y DU yn cael eu hystyried gan Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig. Cynhaliodd y Pwyllgor ymchwiliadau ar y cytundeb rhwng y DU a Seland Newydd a'r cytundeb rhwng y DU ac Awstralia i ddeall eu heffaith ar Gymru. Mae crynodeb o'r ddau mewn erthygl ymchwil gan Ymchwil y Senedd. Mae'r Pwyllgor hefyd wedi ystyried cytundebau masnach sylweddol eraill, fel y cytundeb gyda Wcráin a'r Cytundeb Cynhwysfawr a Blaengar ar gyfer Partneriaeth y Môr Tawel, ac mae'n monitro datblygiadau newydd rhwng y DU ac UDA a'r DU ac India.

Pwysigrwydd craffu datganoledig

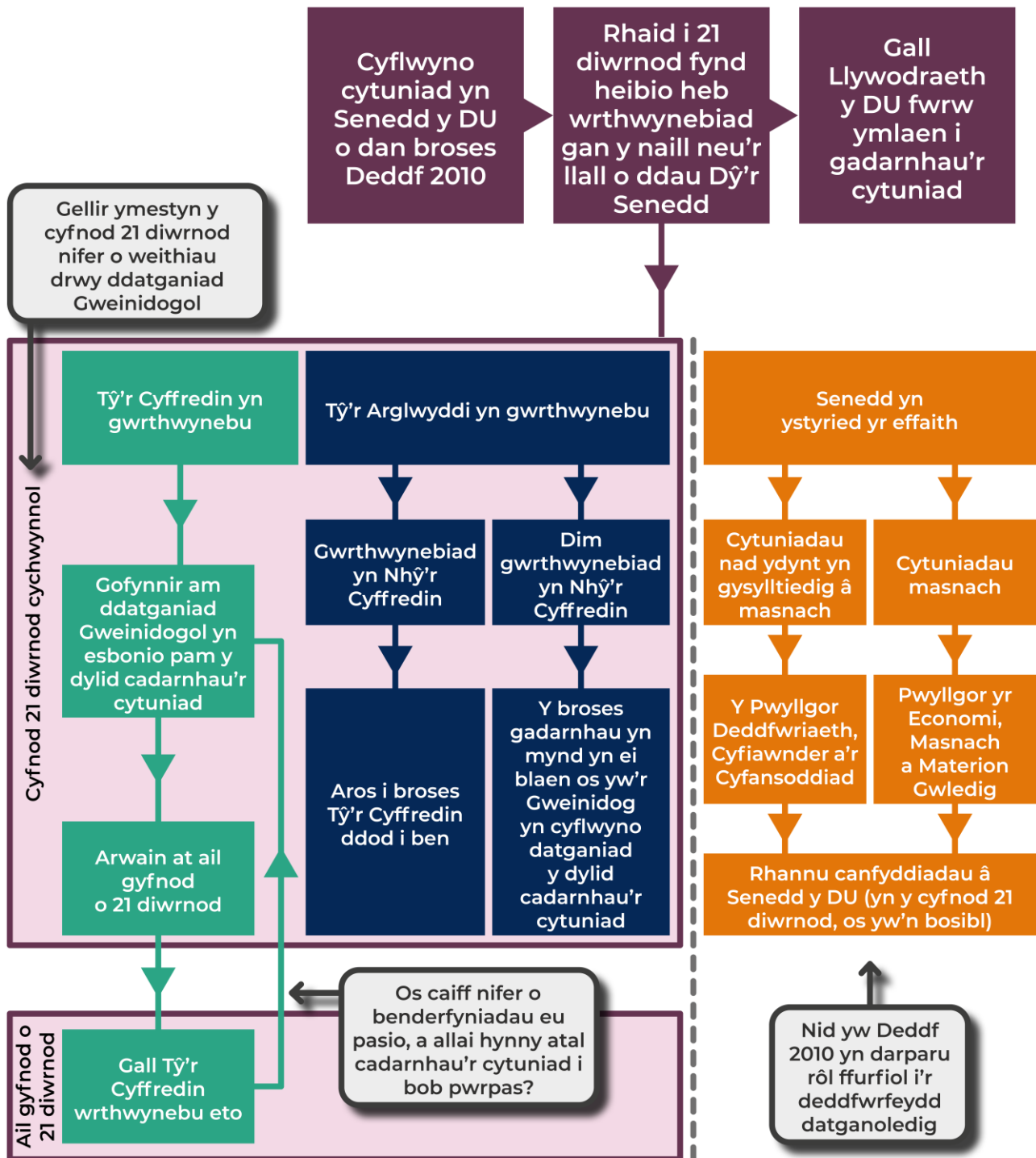
8. Mae proses y Senedd wedi gwneud y canlynol:

- cael gwybodaeth gan Lywodraeth Cymru na fyddai fel arall yn cael ei rhoi i'r Senedd na Senedd y DU, gan gynnwys ar gyfer ymchwiliadau pwyllgor sy'n mynd rhagddynt;
- sicrhau bod y wybodaeth hon ar gael yn gyhoeddus;

- gwella ein dealltwriaeth o oblygiadau datganoledig rhwymedigaethau rhyngwladol o safbwynt cyfansoddiadol ac ymarferol;
- darparu gwybodaeth newydd am ffyrdd rhynglywodraethol o weithio. Mae Llywodraeth Cymru wedi ein hysbysu am ei lefel o ymwneud â negodi a gweithredu cytundebau rhyngwladol; a oedd ganddi wybodaeth flaenorol fod cytundeb wedi'i gwblhau; lle mae Memoranda Cyd-ddealltwriaeth ar waith rhwng y pedair llywodraeth ar gyfer rhai categorïau o gytundebau rhyngwladol; y cysylltiadau rhwng cytundebau rhyngwladol lluosog a mecanweithiau domestig; dull Llywodraeth Cymru o ymdrin â'i rhwymedigaethau rhyngwladol; a lle mae ganddi farn wahanol i Lywodraeth y DU;
- hysbysu'r Pwyllgor Cytundebau Rhyngwladol am achosion lle mae disgrifiadau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU o gyfraniadau datganoledig yn ystod y broses o ddatblygu cytuniad wedi bod yn groes i'w gilydd;
- nodi lle mae gwybodaeth am ddatganoli ar goll o ddogfennau cytuniadau, gan gynnwys ar gyfranogiad Llywodraeth Cymru a barn Llywodraeth y DU ar gymhwysedd deddfwriaethol datganoledig;
- sicrhau ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i'w gwneud yn eglur pryd mae Biliau'r DU sy'n destun cydsyniad y Senedd yn croestorri â rhwymedigaethau rhyngwladol, ac i roi rhagor o wybodaeth.

Y Senedd a Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010

9. Nid yw gwaith craffu gan y Senedd ar gytuniadau bob amser yn bosibl o fewn cyfnod cychwynnol 21 diwrnod Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010. Fodd bynnag, mae ein proses yn profi bod mewnbwn gan ddeddfwrfeydd datganoledig yn bosibl ac y gall arwain at ganlyniadau pwysig, er gwaethaf cyfyngiadau'r Ddeddf. Mae'r ffeithlun ar y dudalen nesaf yn dangos proses y Ddeddf ochr yn ochr â phroses y Senedd.



2. Materion allweddol

10. Yn bwysig i'r Senedd, nid yw Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010 yn rhoi rôl ffurfiol i'r deddfwrfeydd datganoledig, ac nid yw'n cynnwys dyletswydd i ymgynghori â'r deddfwrfeydd datganoledig cyn i Senedd y DU ddod i'w chasgliadau.

11. Mae'r broses seneddol ar gyfer craffu ar gytundebau rhyngwladol yn golygu bod Senedd y DU yn cyfrannu ar ddiwedd y broses, cyn y cam cadarnhau. Yn ddiweddar **nododd y Pwyllgor** y gallai ei waith craffu gynnwys cyfnewid gohebiaeth â Llywodraeth Cymru i geisio rhagor o wybodaeth. Oherwydd hynny, efallai na fydd bob amser yn bosibl cwblhau gwaith craffu o fewn y cyfnod cychwynnol 21 diwrnod a roddwyd i Senedd y DU o dan Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010, ac felly ni fyddai'n bosibl rhannu gwybodaeth berthnasol i lywio ei gasgliadau.

12. Roedd gwybodaeth yn ymwneud â datganoli mewn Memorandwm Esboniadol cytundeb blaenorol yn anghyson. **Nododd y Pwyllgor yn flaenorol** nad oedd unrhyw wybodaeth ar gael am gyfranogiad Llywodraeth Cymru, nac eglurder ynghylch barn Llywodraeth y DU ar gymhwysedd deddfwriaethol datganoledig. Nodwn a chroesawn fod y wybodaeth ganlynol fel arfer yn cael ei chynnwys bellach: (i) asesiad cymhwysedd lefel uchel, (ii) cadarnhad yr ymgynghorwyd â llywodraethau datganoledig/nad ymgynghorwyd â llywodraethau datganoledig, a (iii) cadarnhad bod y llywodraethau datganoledig yn fodlon. Fodd bynnag, nid yw'r lefel hon o fanylder yn adlewyrchu goblygiadau ymarferol gweithredu cytuniadau. Yn aml, mae'r Pwyllgor yn dysgu gwybodaeth am y tro cyntaf yn ystod gohebiaeth â Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, gwnaeth y cyn Brif Weinidog, Mark Drakeford AS, mewn perthynas â **Chonfensiwn Nawdd Cymdeithasol y DU a'r Swistir**, amlinellu cylch gwaith a chyfrifoldebau pob Llywodraeth Cymru, y Senedd a Byrddau Iechyd Lleol. Ar ben hynny, nid yw'r Memoranda Esboniadol safonol ar gyfer cytuniadau yn cynnwys adrannau a geir fel arfer mewn dogfennau sy'n cyd-fynd â deddfwriaeth ddomestig, megis tablau cymhwysiad tiriogaethol neu asesiadau effaith a fyddai'n ychwanegiadau defnyddiol.

13. Mae enghreifftiau o arferion gorau yn bodoli y gellid eu defnyddio fel glasbrint. Mae ein hystyriaeth o'r **Confensiwn ar atal a mynd i'r afael â thrais yn erbyn menywod a thrais domestig** gan Gyngor Ewrop yn parhau i fod yr enghraifft orau hyd yma. Roedd ei ddogfennau cysylltiedig yn cynnwys gwybodaeth ddefnyddiol am ddatganoli, gan gynnwys rhestru erthyglau penodol yn cynnwys dyletswyddau'r llywodraethau datganoledig. Ar ben hynny, o ganlyniad i **ofyniad cyfreithiol** ar wahân i lunio adroddiad ar weithrediad y Confensiwn hyd at ei gadarnhau, roedd llawer mwy o wybodaeth ar gael yn hawdd i gynorthwyo'r Pwyllgor yn ei ystyriaeth nag sydd fel arfer. Taflodd **ymateb Llywodraeth Cymru** fwy o oleuni eto ar y gwahaniaethau polisi rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, a llywiodd **ymchwiliad byw gan y Senedd** i brofiadau menywod mudol o drais yn erbyn menywod, trais domestig a thrais rhywiol.

14. Mae deddfwriaeth ar ôl Brexit wedi lleihau'r rôl graffu a roddir i Senedd y DU mewn rhai meysydd drwy awdurdodi defnydd o is-ddeddfwriaeth i weithredu cytundebau rhyngwladol. Rhybuddiodd y Pwyllgor o'r risg y gallai'r Senedd gael ei gadael allan o brosesau o'r fath, gan gynnwys mewn meysydd sydd o fewn cymhwysedd datganoledig, yn ystod ei waith craffu ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Iechyd a Gofal. Sicrhaodd diwygiadau dilynol i'r Bil fod y Senedd yn parhau i allu cael gwybodaeth a chraffu ar drefniadau gweithredu o dan gytundebau gofal iechyd rhyngwladol yn y dyfodol ac yn craffu arnynt, er y byddai hynny drwy'r weithdrefn negyddol.

15. Nodwn adroddiad y Pwyllgor Gweinyddiaeth Cyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol, *Craffu ar Gytuniadau Rhyngwladol a chytundebau rhyngwladol eraill yn yr 21ain ganrif*, y gwnaethom gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig a llafar iddi. Rydym yn croesawu'r gydnabyddiaeth a roddir i rôl llywodraethau a seneddau datganoledig, ac yn cefnogi ei alwad am ddigon o amser i ganiatáu i'n canfyddiadau gael eu cynnwys mewn modd ystyrlon ym mhroses graffu'r Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010 yn San Steffan.

3. Casgliadau

16. Mae Llywodraeth y DU yn cytuno ar gytundebau rhyngwladol a all addasu cymhwysedd y Senedd, ymdrin â materion o fewn cymhwysedd y Senedd neu faterion sydd â goblygiadau polisi pwysig i Gymru. Gall gweithredu'r cytundebau hyn olygu bod angen newidiadau i ddeddfwriaeth Cymru, gosod dyletswyddau ar Weinidogion Cymru a golygu bod yn rhaid i gyrff cyhoeddus Cymru eu rhoi ar waith, fel y cydnabyddir gan y **cyn Brif Weinidog**, Mark Drakeford AS.

17. Mae'n ofynnol i'r Senedd a Gweinidogion Cymru weithredu a chydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU yn ôl y setliad datganoli a Chod Gweinidogol Llywodraeth Cymru. Mae erthygl gan Ymchwil y Senedd yn egluro gweithrediad cyfraith ryngwladol yn y Senedd.

18. Rydym yn gresynu nad yw proses Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010 yn rhoi rôl ffurfiol i'r deddfwrfeydd datganoledig, gan gynnwys lle mae cytundebau rhyngwladol yn addasu neu'n dod o fewn cymhwysedd datganoledig, neu lle mae goblygiadau polisi sylweddol iddynt.

19. Nid yw gwaith craffu gan y Senedd ar gytundebau rhyngwladol bob amser yn bosibl o fewn cyfnod cychwynnol 21 diwrnod Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a

Llywodraethu 2010. Fodd bynnag, mae ein proses yn dangos bod mewnbwn gan ddeddfwrfeydd datganoledig yn bosibl ac y gall arwain at ganlyniadau pwysig.

20. Rydym o'r farn bod y Senedd wedi gwneud cyfraniad gwerthfawr at waith craffu ar gytundebau rhyngwladol y DU yn ystod y pum mlynedd diwethaf, gan gynnwys fel y nodir yn y cyflwyniad hwn. Mae'r Pwyllgor hwn yn falch o barhau â'r gwaith hwn.

21. Rydym yn parhau i fod o'r farn bod gwelliannau i waith craffu ar gytuniadau yn y DU yn hanfodol ac yn hir ddisgwyliedig. Mae'r safbwynt hwn, fel y'i mynegir yn rheolaidd yn ein hadroddiadau a'n cyflwyniadau ymchwiliad, yn un sydd gennym o hyd.

22. Rydym wedi cyflwyno tystiolaeth yn flaenorol i ymchwiliad y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol, sef Craffu ar Gytuniadau Rhyngwladol a chytundebau rhyngwladol eraill yn yr 21ain ganrif, ac yn croesawu'r gydnabyddiaeth a roddir i rôl llywodraethau a seneddau datganoledig, ac yn cefnogi ei alwad am ddigon o amser i ganiatáu i'n canfyddiadau gael eu cynnwys mewn modd ystyrlon ym mhroses graffu'r Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010 yn San Steffan.

23. Rydym o'r farn mai dim ond elwa y byddai proses graffu seneddol y DU pe bai gan y deddfwrfeydd datganoledig rôl ffurfiol, lle mae ein barn yn cael ei chydabod a'i chynnwys. Byddai hyn hefyd yn rhoi mwy o gyfle i aelodau Senedd y DU ymgorffori casgliadau pwysig o safbwynt datganoledig.

24. Yn ystod ein gwaith craffu, rydym yn nodi'n rheolaidd bod gwybodaeth am ddatganoli ar goll o ddogfennau cytundebau. Mae gwybodaeth fanwl am ddatganoli o gymorth mawr inni wrth i ni graffu ar oblygiadau pob cytundeb i Gymru. Ar ben hynny, mae'n cyflymu ein proses graffu, sydd yn ei dro yn cynyddu ein gallu i rannu ein barn â Senedd y DU o fewn cyfnod cychwynol 21 diwrnod Deddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu 2010.

25. Lle mae gwybodaeth wedi'i chynnwys, nid yw bob amser yn ddigon manwl i'r Pwyllgor hwn ei defnyddio i ddod i gasgliadau. Byddai gwybodaeth am ymgysylltu â'r llywodraethau datganoledig wrth ddatblygu cytundebau ac effaith cytundeb ar gymhwysedd datganoledig yn arbennig o ddefnyddiol. Ar y llaw arall, lle nad oes unrhyw waith ymgysylltu yn digwydd neu lle na ragwelir unrhyw effaith, mae'n ddefnyddiol i ddogfennau gadarnhau hyn.

- 26.** Byddai cael fformat a dull cyson o gyflwyno gwybodaeth ar ddatganoli o gymorth i'r Pwyllgor yn ei waith craffu. Byddem yn croesawu gofyniad i gynnwys o leiaf wybodaeth benodol ar ddatganoli.
- 27.** O ran gweithredu, rydym yn ailadrodd ein pryderon y gallai deddfwriaeth yn y cyfnod ers Brexit hepgor y Senedd gyda'r bwriad o weithredu cytundebau yn y dyfodol, gan gynnwys mewn meysydd sydd o fewn cymhwysedd datganoledig, drwy is-ddeddfwriaeth yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol a fyddai'n cael ei defnyddio'n gonfensiynol.
- 28.** Rydym yn nodi ac yn croesawu cefnogaeth aelodau a phwyllgorau Senedd y DU, ac arbenigwyr allanol, ar gyfer cyfranogiad datganoledig mewn gwaith craffu ar gytundebau rhyngwladol.
- 29.** Rydym yn estyn ein cynnig i gyfrannu at drafodaethau yn y dyfodol ar gyfranogiad datganoledig mewn gwaith craffu ar gytundebau rhyngwladol gyda Senedd y DU neu Lywodraeth y DU.