Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

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

Digwyddiad rhanddeiliaid, 13 Mehefin 2022: Crynodeb o'r drafodaeth

Gorffennaf 2022

Tirwedd newydd ar gyfer gwneud cyfreithiau

Ers diwedd y 1990au, gwnaed cyfreithiau ar gyfer Cymru mewn mannau gwahanol. Fodd bynnag, mae'r dirwedd yn newid eto.

Nid ydym yn ddarostyngedig i system fwy sefydlog yr UE mwyach, sy'n seiliedig ar reolau. Yn lle hynny, rydym yn ymwneud â materion cymhwysedd deddfwriaethol ac mae mwy o ddibyniaeth ar gytundebau a phrosesau rhynglywodraethol.

At hynny, mae angen dealltwriaeth ddatblygol o gytuniadau: sut y creffir arnynt, goblygiadau diwygiadau, a sut y mae'r llywodraethau datganoledig yn ymwneud â datblygu safbwyntiau negodi a chael eu hysbysu'n gyffredinol.

Fel rhan o'r dirwedd newidiol hon, mae'n amlwg bod Llywodraeth y DU wedi ymrwymo i ymwahanu â'r UE, sydd â goblygiadau i Gymru.

Mae'r cymhlethdod hwn yn gofyn arbenigedd ac adnoddau sylweddol yn y deddfwrfeydd er mwyn hwyluso gwaith craffu gan yr Aelodau.

Mae cymhlethdod deddfwriaethol, hefyd, yn effeithio ar hygyrchedd y gyfraith ar ôl iddi gael ei gwneud a gall ei gwneud yn anoddach deall y rheoliadau a pholisïau gwahanol sy'n gymwys, gan ddibynnu ar ble rydych yn byw.

Gwneud cyfreithiau ar gyfer Cymru yn y dirwedd newydd hon a chraffu arnynt

Awgrymodd y cyfranogwyr fod Brexit wedi golygu bod disgwyliadau llai sefydlog bellach ynghylch lle y dylid gwneud cyfreithiau ar gyfer Cymru. Mae tueddiadau'n dod i'r amlwg. Fodd bynnag, nid yw'n glir a yw'r tueddiadau hyn yn gysylltiedig â'r broses o adael yr UE neu a fyddant yn dod i gynrychioli newid tymor hwy.

- Mae Llywodraeth y DU yn negodi **cytuniadau rhyngwladol** newydd, gan newid y cyd-destun ar gyfer gwneud cyfreithiau i Gymru. Cyfleoedd cyfyngedig sydd gan lywodraethau a seneddau datganoledig i ddylanwadu ar brosesau negodi cytuniadau.

- Mae **Llywodraeth a Senedd y DU** wedi deddfu'n helaethach mewn meysydd datganoledig. Roedd proses ddeddfwriaethol yr UE yn seiliedig ar reolau ac yn rhagweladwy. Mae'r llwybrau i'r deddfwrfeydd datganoledig ddylanwadu ar ddeddfwriaeth y DU bellach yn llai clir, ac mae'n ymddangos nad yw'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol (Sewel) yn gweithio'n effeithiol mwyach.

- Mae deddfwriaeth y DU wedi caniatáu **pwerau dirprwyedig** helaeth i Weinidogion (gan gynnwys pwerau Harri'r Wythfed) mewn meysydd a gwmpaswyd gan gyfraith yr UE gynt. Caiff Gweinidogion ddefnyddio'r pwerau hyn i wneud newidiadau polisi sylweddol heb lawer o ymgynghoriad. Mae gan Seneddau lai o gyfle i ddylanwadu ar is-ddeddfwriaeth. Mae Bil arfaethedig Cyfraith yr UE a Ddargedwir Llywodraeth y DU yn codi'r posibilrwydd o bwerau eang i Weinidogion Cymru, a Gweinidogion y DU efallai, i newid cyfraith yr UE a ddargedwir mewn meysydd datganoledig drwy is-ddeddfwriaeth.

- Mae'r llywodraethau'n gwneud mwy o ddefnydd o **gytundebau rhynglywodraethol ac offerynnau anneddfwriaethol eraill**. Gall y rhain fod yn ffordd o osgoi gwaith craffu seneddol a gallant fod yn anghyson ac yn ddiffygiol o ran tryloywder.

Cododd y cyfranogwyr bryderon bod hyn yn cynrychioli newid o Gymru i San Steffan, ac o bŵer seneddol i bŵer gweithredol. Mae hyn yn her o ran craffu.

Gwneud penderfyniadau ynghylch cysoni ac ymwahanu

Cydnabu'r cyfranogwyr fod gan Lywodraeth Cymru a'r Senedd ddewisiadau newydd i'w gwneud ynghylch cyfraith a pholisi Cymru yn y cyd-destun newydd hwn, ac yn benodol ynghylch **cysoni ac ymwahanu** â'r UE, a gweddill y DU.

Mae penderfynu a ddylid cysoni neu ymwahanu yn golygu cyfnewid a chyfaddawdu rhwng manteision gwneud dewisiadau polisi a rheoleiddio yn ôl anghenion lleol, a'r risgiau o lesteirio cydymffurfiaeth, effeithlonrwydd, cynhyrchiant a chystadleuaeth. At hynny, gallai ymwahanu â'r UE mewn rhai ffyrdd arwain at gamau dialgar o dan y darpariaethau tegwch yn y farchnad yn y Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Hyd yn oed os nad yw Llywodraeth Cymru a'r Senedd wedi dechrau ymwahanu, gallai camau dialgar o'r fath effeithio ar Gymru.

Er bod gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ddulliau polisi gwahanol iawn o ymwahanu â'r UE, yn ymarferol mae Llywodraeth y DU yn pasio deddfwriaeth helaeth mewn meysydd datganoledig. Gall dull anghydlynol o gysoni ac ymwahanu yn y gyfraith yng Nghymru ddatblygu yn sgil hyn.

Awgrymodd y cyfranogwyr fod angen i'r Senedd a Llywodraeth Cymru ddatblygu ffyrdd o fonitro deddfwriaeth o'r UE ac o rannau eraill o'r DU i ddeall datblygiad cysoni ac ymwahanu, ond cydnabuwyd y byddai hyn yn her gyda chapasiti cyfyngedig.

Gallai craffu ar fframweithiau cyffredin gynnig un llwybr ar gyfer monitro a deall ymwahanu yn y DU. Fodd bynnag, ni chwmpesir llawer o feysydd cyfraith a pholisi gan fframweithiau cyffredin, ac mae'n bwysig deall sut y mae cysoni ac ymwahanu'n datblygu yn y meysydd hynny hefyd.

Gwella trefniadau craffu

Cydnabuwyd bod angen newid y dull o graffu mewn ymateb i'r cymhlethdod cynyddol hwn. Awgrymodd y cyfranogwyr fod y cyfnod hwn o newid yn gyfle i ailfframio prosesau craffu, ond cydnabuwyd y byddai hyn yn heriol yng nghyd-destun adnoddau seneddol cyfyngedig. Nodir isod y syniadau a awgrymwyd:

- **symud craffu yn ôl i'r tarddle** drwy ymgysylltu â'r llywodraeth yn gynnar wrth ddatblygu polisi a deddfwriaeth;
- **ymgysylltu'n gynnar ar negodi cytundebau rhyngwladol** drwy geisio, cyn belled ag y bo modd, roi mewnbwn ar amcanion negodi ac yn ystod y broses negodi;
- **mabwysiadu dull newydd radical o ymgysylltu** â Llywodraeth y DU a Senedd y DU yn ystod y broses ddeddfwriaethol drwy wneud safbwyntiau'r Senedd yn glir yn gynnar, yn hytrach na dibynnu ar fynegi barn y Senedd yn hwyr yn y broses ddeddfwriaethol drwy'r broses cydsyniad deddfwriaethol;
- **blaenoriaethu,** drwy ei gwneud yn glir beth y mae'r Senedd eisiau cyn i ddeddfwriaeth gael ei chyflwyno ac yna amddiffyn yr egwyddorion hynny;

- **symud mwy o'r baich craffu i'r llywodraeth,** drwy ei gwneud yn ofynnol iddi roi gwybodaeth fanylach mewn deunydd esboniadol am y modd y caiff deddfwriaeth ei fframio gan drefniadau domestig a rhyngwladol newydd, yn ogystal â chydnawsedd cymhwysedd deddfwriaethol a hawliau dynol;
- **trafod goblygiadau polisi a chyfreithiol deddfwriaeth newydd,** gyda chymorth gwasanaethau seneddol;
- bod yn fwy gofalus ynghylch rhoi pwerau helaeth i Lywodraeth Cymru, a'i gwneud yn ofynnol bod cyfiawnhad manwl dros ddirprwyo pwerau;
- cynnal mwy o ymgynghoriadau ar is-ddeddfwriaeth ddrafft;
- cynnwys goruchwyliaeth seneddol o brosesau anneddfwriaethol, megis fframweithiau cyffredin a chytundebau rhynglywodraethol;
- dysgu o ddulliau craffu mewn seneddau eraill, megis dull Senedd yr Alban o ran is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU mewn meysydd datganoledig;
- cryfhau cydweithrediad rhyngseneddol ar graffu ar waith rhynglywodraethol a materion o ddiddordeb cyffredin megis cysoni ac ymwahanu, galluogi dysgu dwy ffordd a dod o hyd i achos cyffredin (er enghraifft drwy ddefnyddio sesiynau cyd-bwyllgor a thrwy'r Fforwm Rhyngseneddol);
- gwneud mwy o ddefnydd o adnoddau academaidd i lywio gwasanaethau cymorth seneddol, megis olrheiniwr ymwahanu UK in a Changing Europe;
- ceisio gwella tryloywder a dealltwriaeth y cyhoedd o'r broses graffu, gan gynnwys drwy sicrhau bod gwybodaeth yn parhau i fod ar gael yn rhwydd ar wefan y Senedd ac ymgysylltu'n ehangach drwy lwyfannau cyfryngau cymdeithasol gwahanol.

Gwella hygyrchedd y gyfraith fel y bo'n gymwys yng Nghymru

Cydnabu'r cyfranogwyr fod cymhlethdod y setliad datganoli a'r dirwedd gyfansoddiadol y tu allan i'r UE yn peri problemau o ran hygyrchedd y gyfraith. Er bod cymhlethdod yn anochel i raddau, roedd y cyfranogwyr yn gyffredinol yn teimlo bod y sefyllfa wedi gwaethygu:

- Cododd rhai cyfranogwyr bryderon y gallai **newidiadau i gyfraith yr UE a ddargedwir** achosi problemau o ran hygyrchedd ac ansicrwydd cyfreithiol. Mae deddfwriaeth sylfaenol newydd allweddol (megis *Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020* a *Deddf Rheoli Cymorthdaliadau 2022*) heb ei phrofi yn y llysoedd i raddau helaeth hyd yn

hyn, ac mae Bil arfaethedig Cyfraith yr UE a Ddargedwir Llywodraeth y DU yn codi posibilrwydd rhagor o newid tameidiog drwy is-ddeddfwriaeth. Mae defnydd Llywodraeth y DU o'r egwyddor diwygiad ymhlyg yn *Neddf Perthynas yn y Dyfodol 2021* yn creu problemau hefyd o ran hygyrchedd a sicrwydd.

- Mae **Senedd y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig** yn peri problemau hefyd o ran hygyrchedd, gan gynnwys tanseilio uchelgeisiau Llywodraeth Cymru i gydgrynhoi a chodeiddio cyfraith Cymru ac i wneud deddfwriaeth yn ddwyieithog.
- Dywedodd rhai cyfranogwyr fod **ymwahanu** rhwng Cymru a rhannau eraill o'r DU, neu rhwng Cymru a'r UE, hefyd yn creu heriau o ran hygyrchedd.

Trafododd y cyfranogwyr yr hyn y dylai gwneud y gyfraith yn hygyrch ei olygu. Pwysleisiodd rhai bwysigrwydd sicrhau y gall ymarferwyr gyrchu'r gyfraith, fel y gall pobl a busnesau gael cyngor sydd mor fforddiadwy ac mor gyfreithiol sicr â phosibl. Roedd eraill yn dadlau dros ddealltwriaeth ehangach o hygyrchedd, gan ddadlau y dylai'r gyfraith fod yn rhywbeth y gall rhanddeiliaid a chymdeithas yn gyffredinol obeithio ei ddeall. Gwnaeth y cyfranogwyr awgrymiadau ar wella hygyrchedd y gyfraith, gan gynnwys:

- **newid dulliau o ddrafftio deddfwriaeth** i'w gwneyd yn llai cynhwysfawr a manwl, ac yn haws ei deall felly;
- **cyflwyno'r defnydd o gymalau rhychwant** fel safon mewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, i'w gwneud yn haws gweld a yw deddfwriaeth yn rhychwantu Cymru ac yn gymwys yno;
- **y Senedd yn mynd ati i ystyried goblygiadau deddfwriaeth y DU a deddfwriaeth Cymru ar gyfer hygyrchedd llyfr statud Cymru,** ac ymyrryd pan fo angen mwy o hygyrchedd;
- **datblygu gwefan Cyfraith Cymru yn adnodd sy'n coladu cyfraith y DU, cyfraith Cymru a chyfraith yr UE a ddargedwir sy'n gymwys yng Nghymru,** gan gydnabod bod hyn yn ymgymeriad mawr a bod llawer mwy o gapasiti gan ddarparwyr masnachol adnoddau cyfreithiol;
- **cefnogi rhaglen cydgrynhoi a chodeiddio Llywodraeth Cymru,** gan gydnabod ei bod hefyd yn bwysig gwneud cyfraith mewn ffordd hygyrch yn y lle cyntaf;

- **cefnogi'r sector cyfreithiol** er mwyn sicrhau bod cyngor cyfreithiol ar gael yn rhwydd a bod pobl yn gallu deall eu hawliau a chael mynediad atynt, yng nghyd-destun toriadau sylweddol i gymorth cyfreithiol dros y degawd diwethaf.