Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Adroddiad Gwaddol y Bumed Senedd

Mawrth 2021

www.senedd.cymru

Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
www.senedd.cymru/SeneddDCC

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddDCC@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddDCC**

© Hawlfraint Comisiwn y Senedd 2021
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Adroddiad Gwaddol y Bumed Senedd

Mawrth 2021

www.senedd.cymru

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.senedd.cymru/SeneddDCC

Cadeirydd y Pwyllgor:

Mick Antoniw AS
Llafur Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Carwyn Jones AS
Llafur Cymru

Dai Lloyd AS
Plaid Cymru

David Melding AS
Ceidwadwyr Cymreig

Cynnwys

Cyflwyniad ... 5

Rhan Un - Trosolwg o'r Bumed Senedd ac edrych ymlaen ... 7

1. Ein hasesiad ... 8

Craffu ar ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru ... 8

Craffu ar achosion lle bo Llywodraeth y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig ... 10

Confensiwn Sewel ... 14

Defnyddio cytundebau rhynglywodraethol ... 15

Trefniadau gweithio rhynglywodraethol ... 17

Gweithio rhyng-seneddol ... 19

Cyfiawnder yng Nghymru ... 20

Heriau i'r Chweched Senedd ... 22

Maint a chylch gwaith y Pwyllgor ... 24

Rhan Dau - Dadansoddiad manwl o'n gwaith craffu yn ystod y Pumed Senedd ... 26

2. Craffu ar is-ddeddfwriaeth ... 27

Is-ddeddfwriaeth - y sefyllfa gyffredinol ... 27

Is-ddeddfwriaeth - pandemig Covid-19 ... 28

Is-ddeddfwriaeth - ymadawiad y DU â'r UE ... 29

Adolygu'r trefniadau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth ... 31

3. Gwaith craffu deddfwriaethol arall ... 33

Cyflwyniad ... 33

Craffu ar Filiau ... 33

Sylwadau cyffredinol ... 33

Craffu Cyfnod 1 ar Filiau fel y pwyllgor cyfrifol ... 34

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol ... 36

Memoranda Cydsyniad Offerynnau Statudol ... 38

Datganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C ... 40

Effaith Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020 42

4. Y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru 45

Dull a phwrpas yr ymchwiliad 45

Confensiwn Sewel 46

Effeithiolrwydd Confensiwn Sewel 46

Barn Llywodraeth y DU ar Gonfensiwn Sewel 49

Cytundebau rhynglywodraethol 51

Trefniadau gweithio rhynglywodraethol 54

Newid cyfansoddiadol yn y dyfodol 55

5. Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru 57

Y dull o gynnal ein hymchwiliad 57

Cyfrifoldebau Llywodraeth Cymru 58

Cyfrifoldebau Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru 60

Goruchwylio'r system gyfiawnder 63

Cyflwyniad

1. Sefydlwyd y Pwyllgor ym mis Mehefin 2016 i gyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y nodir yn Rheol Sefydlog 21 ac i ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â deddfwriaeth, cyfiawnder a'r cyfansoddiad o fewn cymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, neu'n ymwneud â chymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru.[1]

2. Dros y pum mlynedd diwethaf, mae ystod eang o faterion sydd wedi effeithio ar bawb yng Nghymru wedi codi yn ein cyfarfodydd pwyllgor wythnosol. At ei gilydd, rydym wedi craffu ar bron i 800 darn o is-ddeddfwriaeth ac wedi cyhoeddi 74 o adroddiadau yn ymwneud â'n gwaith craffu ar ddarnau eraill o ddeddfwriaeth (gan gynnwys Biliau a Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol), yn ogystal â'r gwaith yr ydym wedi'i wneud ar wahanol ymchwiliadau.

3. Yn gynnar yn y Bumed Senedd, buom yn edrych ar sut y byddai datganoli yng Nghymru yn gweithio yn y dyfodol wrth inni graffu ar Fil Cymru a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU.[2] Yn 2019, trodd ein sylw at y ddeddfwriaeth sylfaenol a fyddai maes o law yn newid enw ein sefydliad ac yn ymestyn yr etholfraint etholiadol yng Nghymru i ganiatáu i bobl ifanc 16 a 17 oed bleidleisio yn etholiadau'r Senedd.[3] Yn 2020, ac mewn digwyddiad arwyddocaol i'r Senedd, gwnaethom ysgwyddo'r cyfrifoldeb am fonitro gweithrediad y system gyfiawnder yng Nghymru.[4]

4. Trwy gydol y Bumed Senedd, fel rhan greiddiol o'n cylch gwaith, rydym wedi craffu ar nifer sylweddol o ddeddfwriaeth, boed yn ddeddfwriaeth sylfaenol neu'n is-ddeddfwriaeth, yn fwyaf diweddar yn ymwneud â Covid-19

5. Mae ein hadroddiad wedi'i rannu'n ddwy ran. Mae Rhan Un yn cynnwys ein hasesiad cyffredinol o'n gwaith yn y Bumed Senedd, ac yn crybwyll rhai o'r materion y mae'n bosibl y bydd ein Pwyllgor olynol am eu hystyried yn y Chweched Senedd.

---

[1] Gweler gwefan y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (y Pwyllgor DCC) am fanylion llawn cylch gwaith y Pwyllgor. Ychwanegwyd cyfiawnder at y cylch gwaith ym mis Ionawr 2020. Mae trawsgrifiadau o'r holl gyfarfodydd y cyfeirir atynt yn yr adroddiad hwn hefyd ar gael ar y wefan hon.

[2] Bil Cymru Llywodraeth y DU

[3] Deddf Senedd ac Etholiadau (Cymru) 2020

[4] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 29 Ionawr 2020

6. Mae Rhan Dau yn cynnwys asesiad manylach o'n gwaith, ac mae'r Rhan honno wedi'i rhannu drachefn yn bedair pennod sy'n ymdrin â chraffu ar is-ddeddfwriaeth a darnau eraill o ddeddfwriaeth, yn ogystal â darparu naratif ar ein dau ymchwiliad sy'n dal i fynd rhagddynt ar y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru a Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru.

7. Mae ein hadroddiad yn seiliedig ar y gwaith craffu a gynhaliwyd dros gyfnod y Bumed Senedd, gan gynnwys sesiwn dystiolaeth eang i gau pen y mwdwl ar ein gwaith gyda Jeremy Miles AS, y Cwnsler Cyffredinol ar 1 Mawrth 2021.

Rhan Un

Trosolwg o'r Pumed Senedd ac edrych ymlaen

1. Ein hasesiad

Craffu ar ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru

8. Mae craffu ar ddeddfwriaeth yn rhan greiddiol o'n cylch gwaith.[5] Wrth gyflawni'r rôl hon, mae cwmpas ein gwaith yn gyfyngedig ac nid yw'n cynnwys ystyried polisi sylfaenol deddfwriaeth.[6] Felly er enghraifft, o ran is-ddeddfwriaeth ein cylch gwaith yw tynnu sylw'r Senedd at ddiffygion ac anghysondebau posibl o ran drafftio'r is-ddeddfwriaeth, yn ogystal â nodi materion o ddiddordeb penodol fel y gall Aelodau o'r Senedd benderfynu a ddylid cymeradwyo deddfwriaeth o'r fath ynteu gyflwyno cynnig i ddiddymu'r ddeddfwriaeth.

9. Ers 2016 rydym wedi craffu ar sawl darn o is-ddeddfwriaeth; er enghraifft mewn perthynas â'r dreth gyngor, trefn gofal cymdeithasol newydd, iechyd anifeiliaid, pensiynau diffoddwyr tân, newid hinsawdd, terfynau cyflymder yr M4, a benthyciadau myfyrwyr. Rydym hefyd wedi craffu ar ystod o Filiau, yn aml yn rhai swmpus a chymhleth, yn ymwneud ag iechyd cyhoeddus, llywodraeth leol a threthi datganoledig.[7] Mae Rhan Dau yr adroddiad yn darparu gwybodaeth fanylach am ein gwaith craffu ar is-ddeddfwriaeth a darnau eraill o ddeddfwriaeth gan gynnwys Biliau.

10. Mae cryn dipyn o'r ddeddfwriaeth yr ydym wedi'i hystyried wedi ymwneud â dau fater sydd wedi bod yn rhan mor fawr o fywyd cymaint o bobl, sef ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd ac ers 2020, pandemig Covid-19.

11. Ym mis Chwefror 2019, gwnaethom adrodd ar y cynnydd sydd wedi'i wneud gan Lywodraeth Cymru wrth gywiro'r llyfr statud o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r UE.[8] Fe wnaethom egluro nad oeddem wedi rhagweld i ba raddau y byddai Llywodraeth y DU yn gweithredu mewn meysydd datganoledig, gan ganolbwyntio yn yr adroddiad ar ddefnyddio is-ddeddfwriaeth yn benodol. Rydym

---

[5] Gweler Rheol Sefydlog 21 o Reolau Sefydlog Senedd Cymru, Tachwedd 2020

[6] Bu eithriadau yn y Bumed Senedd, wrth inni ddod yn Bwyllgor Cyfnod 1 yn gyfrifol am y Bil Deddfwriaeth (Cymru) a'r Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru). Gweler Rhan Dau, Pennod 3.

[7] Gweler ein hadroddiadau sy'n berthnasol i Ddeddf Iechyd y Cyhoedd (Cymru) 2017, Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021, a Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017

[8] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Craffu ar reoliadau o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: Adroddiad Cynnydd, Chwefror 2019

wedi parhau i fynegi'r pryderon hyn ers hynny a thrafodir y materion hynny yn yr adran nesaf.

12. Mae corff sylweddol o gyfraith Cymru wedi ei wneud gan Lywodraeth Cymru trwy is-ddeddfwriaeth mewn ymateb i bandemig Covid-19 a chredwn fod gwersi penodol i'w dysgu. Mae'r prif gyfyngiadau yn sgil y coronafeirws wedi cael eu newid dros 30 o weithiau, yn aml mewn ffyrdd cymhleth iawn. Rydym wedi codi pryderon am y dryswch a welwyd yn aml rhwng beth sy'n gyfraith a beth sy'n ganllawiau, a'r eglurder sydd gan ddinasyddion yng Nghymru ynghylch yr hyn y mae'n ofynnol iddynt ei wneud.

13. Mae'r casgliadau canlynol yn faterion i'w hystyried yn y Chweched Senedd.

Casgliad 1. Mae pandemig Covid-19 wedi dangos mor bwysig ydyw i'r Llywodraeth fod yn gywir ac yn glir yn ei negeseuon. Pan fydd Gweinidogion y Llywodraeth yn dweud bod 'rhaid' i berson wneud rhywbeth neu y 'dylai' wneud rhywbeth, mae'r cyhoedd yn tueddu i ddeall hyn i fod yn gyfraith. Er bod y Cwnsler Cyffredinol yn cydnabod bod "risg" i hyn ddigwydd, credwn mai dyma'r sefyllfa sydd ohoni. Mae angen cydnabod a monitro hyn yn y Chweched Senedd.

Casgliad 2. Mae creu deddfwriaeth at ddibenion pandemig Covid-19 wedi arwain at droeon lle nad yw'r gwahaniaeth rhwng y gyfraith a chanllawiau bob amser wedi bod yn glir. Gwelwyd achosion hefyd lle nad yw'r canllawiau neu'r negeseuon wedi adlewyrchu'r gyfraith yn hollol gywir. Er enghraifft, er bod y gyfraith wedi caniatáu gadael y cartref lle bo 'esgus rhesymol', mae'r canllawiau a'r negeseuon yn aml wedi hybu'r cysyniad mwy beichus o 'deithio hanfodol yn unig'. Dylai ein Pwyllgor olynol, a'r Chweched Senedd yn ehangach, fod yn ymwybodol o'r materion hyn a'u monitro.

Casgliad 3. Mae'r argyfwng iechyd cyhoeddus yn sgil Covid-19 wedi arwain at ddeddfau newydd mewn amgylchiadau eithriadol, gan osod cyfyngiadau ar hawliau a rhyddid dinasyddion a busnesau yng Nghymru. Mae'n hanfodol deall, felly, sut mae'r deddfau newydd hyn yn cael eu gorfodi. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym, er y cydweithir yn agos â'r heddlu, nad oes gan Lywodraeth Cymru ddata ar nifer y dirwyon a roddwyd yn anghywir nac achosion a erlynwyd yn anghywir yng Nghymru. Mae hyn yn tynnu sylw at broblem sylfaenol yn y setliad cyfansoddiadol presennol, fel y nodwyd gan y Cwnsler Cyffredinol, y gallai Llywodraeth Cymru, mewn rhai amgylchiadau, greu troseddau newydd ond mai prin yw pŵer y Llywodraeth wedi hynny i reoli'r agweddau gorfodi, sydd wedi'u cadw i raddau helaeth gan Lywodraeth y DU. Credwn y bydd yn bwysig, yn y Chweched Senedd, clywed barn yr awdurdodau gorfodi y mae gofyn iddynt orfodi'r deddfau'n ymarferol, a darganfod pa heriau sy'n eu hwynebu.

Craffu ar achosion lle bo Llywodraeth y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig

14. Mae darnau o ddeddfwriaeth a wneir gan y Senedd yn elwa o gael Aelodau etholedig o'r Senedd yn craffu arnynt. Mae gweithdrefnau craffu'r Senedd mewn perthynas â deddfwriaeth sylfaenol (Biliau) yn golygu y gellir ymgysylltu â dinasyddion Cymru trwy Bwyllgorau'r Senedd. Yn ogystal, mae'n sicrhau hygyrchedd llyfr statud dwyieithog. Yn yr un modd, mae craffu ar is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymru hefyd yn elwa o gael y Senedd yn craffu arni.

15. Mae Rhan Dau ein hadroddiad yn tynnu sylw at y graddau y mae Llywodraeth Cymru wedi dibynnu ar Lywodraeth y DU i ddeddfu mewn meysydd datganoledig o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r UE. Rydym wedi craffu ar y gwaith hwn trwy ystyried Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol a Datganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C, sydd gyda'i gilydd yn dogfennu sut y cafodd Biliau Llywodraeth y DU ac is-ddeddfwriaeth eu defnyddio i ddeddfu mewn meysydd datganoledig.[9]

16. Rydym yn siomedig bod Llywodraeth Cymru wedi dewis defnyddio Biliau'r DU yn hytrach na chyflwyno ei phrif ddeddfwriaeth ei hun i ddeddfu ar gyfer Cymru. Mae ein hadroddiadau ar y Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â Bil yr Amgylchedd, Amaethyddiaeth a Physgodfeydd Llywodraeth y DU yn tynnu sylw at ein pryderon eang. I bob pwrpas, daeth Senedd y DU yn gyfrifol am graffu'n fanwl ar bolisi sydd wedi'i ddatganoli i Gymru ers dros 20 mlynedd. Yn ogystal, nid oedd cymaint o gyfleoedd i Bwyllgorau'r Senedd glywed tystiolaeth gan randdeiliaid a thystion arbenigol, ac i brofi Gweinidogion Cymru ar sail y dystiolaeth hon. Ni chafodd Aelodau'r Senedd ychwaith y gallu na'r cyfleoedd i brofi a cheisio dylanwadu ar ddeddfwriaeth trwy gyflwyno gwelliannau a phleidleisio arnynt, fel y byddai wedi bod yn bosibl gyda Biliau Llywodraeth Cymru.

17. Rydym yn arbennig o bryderus ynghylch sut mae rhai o Filiau Llywodraeth y DU wedi darparu pwerau eang i Weinidogion Cymru ddatblygu polisi yn y dyfodol trwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth, gan osgoi craffu deddfwriaethol manwl yn y Senedd unwaith eto.

[9] Gweler Rheolau Sefydlog 29, 30A a 30C

18. Yn dilyn ein hadroddiad diweddar ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Dedfrydu),[10] ysgrifennom at Lesley Griffiths AS, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig yn amlinellu ein pryderon penodol ynghylch gweithgarwch deddfwriaethol yn ei phortffolio.[11]

19. Er bod Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno cynigion cydsyniad deddfwriaethol sy'n galluogi'r Senedd i wneud penderfyniadau ynghylch a ddylid cydsynio i Filiau Llywodraeth y DU sy'n deddfu mewn meysydd datganoledig, nid yw wedi dilyn yr un dull o ran Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol. Fel rheol, nid yw Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno'r cynigion angenrheidiol a fyddai'n galluogi'r Senedd i wneud penderfyniadau ynghylch a ddylid cydsynio i is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig. Mae hyn er gwaethaf gohebiaeth gan y Llywydd, Elin Jones AS yn datgan bod Llywodraeth Cymru wedi dehongli Rheolau Sefydlog y Senedd yn anghywir.

20. Nid yw'n dderbyniol i Lywodraeth y DU ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol, o fewn cymhwysedd y Senedd, trwy is-ddeddfwriaeth heb gydsyniad penodol y Senedd.

21. O ystyried mai Llywodraeth Cymru sy'n cychwyn trafodaethau gyda Llywodraeth y DU ynghylch defnyddio deddfwriaeth Llywodraeth y DU i ddeddfu mewn meysydd datganoledig, credwn y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno'r cynnig perthnasol yn gofyn am gydsyniad y Senedd i'r dull gweithredu dan sylw. Mae hyn yr un mor berthnasol o ran Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol a Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol – ni ddylai natur yr offeryn deddfwriaethol perthnasol a ddefnyddir na chynnwys yr offeryn fod yn drech na'r egwyddor sylfaenol hwn.

Casgliad 4. Yn y Chweched Senedd, dylai Llywodraeth Cymru bob amser gyflwyno cynigion i alluogi'r Senedd i benderfynu a ddylid cydsynio i is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol sydd o fewn cymhwysedd y Senedd. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i ddadlau y dylai hyn ddod yn arfer safonol.

---

[10] Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Dedfrydu), Mawrth 2021

[11] Gohebiaeth: 23 Mawrth 2021

22. Mae Rhan Dau o'n hadroddiad hefyd yn tynnu sylw at ein pryderon fel y'u nodwyd yn ystod ein gwaith craffu ar Ddatganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C, sy'n hysbysu'r Senedd pan fydd Llywodraeth Cymru wedi cydsynio i Lywodraeth y DU wneud is-ddeddfwriaeth mewn meysydd datganoledig o ganlyniad i *Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018* (Deddf 2018) (y cydsyniodd y Senedd iddi ym mis Mai 2018).

23. Mae Rheol Sefydlog 30C yn gymwys i reoliadau a gaiff eu gwneud o dan Ddeddf 2018 yn unig. Mae nifer o'n hadroddiadau ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n ymwneud â Biliau Llywodraeth y DU sy'n gysylltiedig â Brexit wedi galw am i weithdrefnau tebyg fod yn berthnasol i reoliadau a wneir gan Weinidogion y DU mewn meysydd datganoledig gyda chydsyniad Gweinidogion Cymru, ond ni lwyddwyd i'r perwyl hwnnw.[12]

24. Ym mis Gorffennaf 2020, gwnaethom ddechrau'r broses o weithio gyda Llywodraeth Cymru i atgyfodi ac ehangu'r Protocol a gytunwyd ym mis Hydref 2018.[13] Wrth wneud hynny, gwnaethom gynnig y gallai Protocol diwygiedig ofyn am ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i gadw at egwyddor Rheol Sefydlog 30C wrth wneud rheoliadau perthnasol o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) 2020, a'r Bil Amaethyddiaeth, Pysgodfeydd a'r Amgylchedd a'r Bil Masnach ar ôl iddynt ddod yn ddeddfau.

25. Yn dilyn gohebiaeth â'r Prif Weinidog, Mark Drakeford AS,[14] ym mis Tachwedd 2020, cafodd y Protocol diwygiedig ar gyfer craffu ar reoliadau sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r UE ei gytuno a'i gyhoeddi.

Casgliad 5. Dylai ein Pwyllgor olynol atgyfodi'r Protocol (fel y'i diwygiwyd) ar gyfer craffu ar reoliadau sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd at ddiben a hyd y Chweched Senedd, ac adolygu'r Protocol yn barhaus.

Casgliad 6. Dylai ein Pwyllgor olynol fonitro effeithiolrwydd Rheol Sefydlog 30C, gan gynnwys a ddylai fod yn gymwys i ddarnau eraill o is-ddeddfwriaeth a wneir

[12] Er enghraifft, Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Ionawr 2019 a'r Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Chwefror 2019

[13] A chydnabod ein rôl sylweddol wrth graffu ar reoliadau a wneir (neu sydd i'w gwneud) o dan Ddeddf 2018 ac i'n cynorthwyo gyda'r gwaith hwn, datblygwyd a chytunwyd ar Brotocol rhwng ein Pwyllgor a Llywodraeth Cymru (gweler Rhan Dau, Pennod 2).

[14] Gohebiaeth: 23 Gorffennaf 2020, 16 Medi 2020

o dan Ddeddfau eraill y DU sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd.

26. Nid oes perswâd i lawer o'r dadleuon a wnaed gan Lywodraeth Cymru wrth ganiatáu i Lywodraeth y DU ddeddfu ar ei rhan. Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi gorfod dargyfeirio adnoddau i ymateb i bandemig Covid-19, ond codwyd ein pryderon am y tro cyntaf yn gynnar yn 2019.

27. Wrth baratoi'r adroddiad hwn, buom yn trafod dull Llywodraeth Cymru o ddeddfu ar gyfer Brexit ers 2019 gyda'r Cwnsler Cyffredinol, a gofynnom a oedd o'r farn y bu unrhyw oblygiadau canlyniadol ar ddatganoli o ganlyniad. Yn ei ymateb, meddai:

> "…the fundamental principle that we have as a Government is that legislation about Wales should be made in Wales and should be reformed and amended in Wales, and that is possible, but then there have been examples over the past period that were exceptional, of course."[15]

28. O ran y capasiti i ddeddfu, soniodd y Cwnsler Cyffredinol am yr heriau sy'n gysylltiedig â phandemig Covid-19, a nododd heriau penodol ym mhortffolio yr amgylchedd a materion gwledig, gan ddweud y gwnaed penderfyniadau i recriwtio yn y maes hwnnw.[16]

29. Rydym yn parhau i bryderu cymaint y mae Senedd y DU a Llywodraeth y DU wedi bod yn deddfu mewn meysydd datganoledig. Daw'r dull yn fwyfwy anghyson â'r cyfansoddiad os yw'r newidiadau a wneir i lyfr statud Cymru yn sylweddol ac yn arwyddocaol.

Casgliad 7. Dylai ein Pwyllgor olynol fonitro i ba raddau y mae Llywodraeth y DU yn dal i ddeddfu mewn meysydd datganoledig a dylai ddwyn Llywodraeth nesaf Cymru i gyfrif i sicrhau bod deddfwriaeth am Gymru ac sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd yn cael ei gwneud a'i diwygio yng Nghymru gan y Senedd a Gweinidogion Cymru.

[15] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [38], 1 Mawrth 2021

[16] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [45-47], 1 Mawrth 2021

Confensiwn Sewel

30. Mae ein hymchwiliad ar y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru wedi ceisio meithrin gwell dealltwriaeth o agwedd Llywodraeth y DU tuag at Gonfensiwn Sewel[17] a sut y mae'n gweithredu'n ymarferol. Mae hyn wedi dod yn fwy pwysig fyth gan fod deddfwriaeth sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r UE wedi arwain at newidiadau i gyfansoddiad y DU heb gydsyniad y deddfwrfeydd datganoledig. Gwrthododd y Senedd roi cydsyniad i *Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) 2019* (Deddf Cytundeb Ymadael yr UE 2019) a *Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020* (Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020), ac ni roddwyd digon o amser i'r Senedd ystyried cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Deddf yr Undeb Ewropeaidd (*Perthynas yn y Dyfodol) 2020* (Deddf Perthynas yn y Dyfodol 2020).

31. Daeth yn amlwg bod Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig yn dehongli Confensiwn Sewel yn wahanol. At hynny, nid yw union rôl seneddau a llywodraethau yn y broses gydsynio yn gwbl eglur. Efallai fod hyn yn adlewyrchu'r ffaith bod y Confensiwn a'i gymhwysiad yn deillio o gyfraniad yr Arglwydd Sewel i ddadl Tŷ'r Arglwyddi ar Fil yr Alban ym mis Gorffennaf 1998[18] ac nid yw wedi'i ffurfioli na'i ddatblygu'n sylweddol ers hynny,[19] ac eithrio ei gynnwys fel darpariaeth na ellir ei chyfiawnhau yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006) (a *Deddf yr Alban 1998*). Yn ymarferol, mae'r ddeialog ynghylch cymhwyso'r Confensiwn yn ddieithriad yn canolbwyntio ar drafodaethau rhwng llywodraethau a phenderfyniadau'r deddfwrfeydd datganoledig.

32. Ar ôl refferenda a arweiniodd at ddatganoli pwerau deddfu sylfaenol, mae unrhyw achosion lle bo Llywodraeth y DU yn cyffwrdd ar feysydd datganoledig yn gyfansoddiadol arwyddocaol a rhaid i'r paramedrau sy'n caniatáu gweithredu o'r fath fod yn glir. Nid yw'r paramedrau hynny'n glir, ac nid yw'n ddigon da ein bod mewn sefyllfa lle rydym yn dyfalu ynghylch dehongliad Confensiwn Sewel.

---

[17] Mae Confensiwn Sewel yn darparu na fydd Senedd y DU fel rheol yn deddfu mewn perthynas â materion datganoledig heb gydsyniad y Senedd

[18] Dadl Tŷ'r Arglwyddi, 21 Gorffennaf 1998, Cyfrol 592 c791

[19] Cafodd ei gynnwys yn y *Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol ar Ddatganoli rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig, Gweinidogion yr Alban, Gweinidogion Cymru, a Phwyllgor Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon*, Cm 4444, Hydref 1999 ac ar hyn o bryd mae wedi'i nodi ym mharagraff 14 o'r fersiwn ddiweddaraf o 2013

33. Nid yw ein gohebiaeth ag Ysgrifennydd Gwladol Cymru wedi darparu'r eglurder yr oeddem wedi gobeithio amdano, ac mae ei lythyr diweddaraf[20] wedi codi amheuon pellach ynghylch a all Confensiwn Sewel weithredu'n effeithiol yn y dyfodol. Rydym yn cytuno â'r Cwnsler Cyffredinol pan ddywedodd wrthym:

> "…if you can have a situation where the designation of the application of the principle is effectively entirely at the discretion of one party, and indeed … decided after the event, well, it doesn't seem to me remotely controversial to say that that is not a functioning convention. So, it's completely unacceptable that that is the basis on which it's proceeding, and I think it doesn't do anybody any service to pretend that that is a well-functioning convention when it plainly isn't."[21]

34. Felly rydym wedi ysgrifennu at y Pwyllgor Gweithdrefnau yn Nhŷ'r Cyffredin i dynnu sylw at ein pryderon fel rhan o'i ymchwiliad i Weithdrefn Tŷ'r Cyffredin a'r cyfansoddiad tiriogaethol.[22]

Casgliad 8. Mae'n hanfodol bod pob ochr yn dod i gyd-ddealltwriaeth ynghylch cymhwysiad Confensiwn Sewel, fel y gall holl ganghennau gweithredol a deddfwriaethol y DU gytuno iddo. Bydd methu â dod i ddealltwriaeth o'r fath, neu ddiwygio Confensiwn Sewel, yn golygu nad yw'n gweithio bellach a chanddo fawr o werth ymarferol, a bydd hefyd yn esgor ar densiwn diangen rhwng llywodraethau'r DU.

Defnyddio cytundebau rhynglywodraethol

35. Yn sgil y ffaith bod Llywodraeth y DU wedi deddfu mewn meysydd datganoledig, defnyddiwyd cytundebau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru fel ffordd o ddatrys anghydfodau ynghylch cynnwys rhai darpariaethau ym Miliau Llywodraeth y DU, sydd yn eu tro yn ddarostyngedig i gydsyniad y Senedd. Rydym wedi codi pryderon am y cytundebau hyn yn ein hadroddiadau ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol (gweler Rhan Dau o'r adroddiad hwn).

36. Rydym yn anghytuno â'r Cwnsler Cyffredinol bod cytundebau rhynglywodraethol yn offeryn effeithiol i oresgyn anghydfod o ran deddfwriaeth

---

[20] Gohebiaeth: 16 Chwefror 2021

[21] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [68], 1 Mawrth 2021

[22] Gohebiaeth: 30 Mawrth 2021

sylfaenol sydd yn yr arfaeth. Er y gall y ddadl honno ddal dŵr o safbwynt llywodraeth, ni all fod yn rheswm dilys o safbwynt senedd.

37. Effaith ymarferol cytundebau rhynglywodraethol o'r fath yw cymryd pŵer oddi wrth y Senedd fel y ddeddfwrfa a'i rhoi yn nwylo Llywodraeth Cymru. Y rheswm am hyn yw bod darpariaethau sy'n destun anghydfod yn cael eu datrys rhwng llywodraethau, gan roi i'r neilltu'r rôl a gâi'r Senedd fel arfer fel rhan o'r broses gydsynio.

38. Lle mae Biliau diweddar Llywodraeth y DU wedi gofyn am gydsyniad y Senedd gyda chytundeb rhynglywodraethol yn gymwys i'r Bil hwnnw, yn aml mae Llywodraeth Cymru wedi methu â'u darparu cytundeb neu fethu cytuno ar gytundeb mewn pryd i alluogi i'r Biliau gael eu hystyried cyn i'r ddadl ar gydsyniad deddfwriaethol gael ei chynnal. Yn achos y ddadl ar y cynnig i gydsynio i'r darpariaethau perthnasol ym Mil Pysgodfeydd Llywodraeth y DU, nid yw'r cytundeb rhynglywodraethol wedi'i gwblhau na'i gyhoeddi, a hynny gyda phum mis wedi mynd heibio ers dadl y Senedd.

39. Mae perygl hefyd bod defnyddio cytundebau rhynglywodraethol yn rhoi cymhelliant gwrthnysig i Lywodraeth y DU beidio â chynnwys darpariaethau ym Miliau Llywodraeth y DU, gan ddefnyddio'n hytrach gytundebau rhynglywodraethol fel mater o drefn.

40. Ar ben hynny, nid yw cytundebau rhynglywodraethol yn rhwymol gyfreithiol, gallent fod yn destun newid heb i'r Senedd gael cyfle i graffu na chael ei hysbysu, gallant ddyddio ac, fel yr ydym wedi ei ganfod yn ein gwaith craffu ar Ddatganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C, gall gwahanol bartïon ddehongli ystyr y cytundebau mewn gwahanol ffyrdd.

41. Fel yr ydym eisoes wedi nodi, wrth i Lywodraeth y DU ddeddfu mewn meysydd datganoledig, mae hyn yn osgoi craffu manwl gan y Senedd. Mae defnyddio cytundebau rhynglywodraethol, yn lle darpariaethau ym Miliau Llywodraeth y DU a fyddai'n ddarostyngedig i gydsyniad y Senedd, yn atgyfnerthu'r broblem honno.

42. Un ateb i ddatrys ein pryderon yw i Lywodraeth Cymru ddibynnu'n llai ar Lywodraeth y DU i ddeddfu ar ei rhan, gan gael gwared o'r angen am gytundebau rhynglywodraethol yn y lle cyntaf.

Casgliad 9. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i fonitro'r defnydd o gytundebau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU sy'n ymwneud â Biliau Llywodraeth y DU y gofynnir i'r Senedd gydsynio iddynt. Os bydd Llywodraeth nesaf Cymru yn parhau i ddefnyddio cytundebau

rhynglywodraethol fel ffordd o ddatrys anghydfodau (gan gynnwys ynghylch materion cymhwysedd deddfwriaethol), dylai ein Pwyllgor olynol ofyn am ymrwymiad gan Lywodraeth nesaf Cymru i gyflwyno cytundeb rhynglywodraethol terfynol cyn i'r Senedd benderfynu cydsynio i Fil gan Lywodraeth y DU.

Casgliad 10. Dylai ein Pwyllgor olynol sicrhau bod Llywodraeth nesaf Cymru yn darparu diweddariadau rheolaidd i'r Senedd ar nifer y cytundebau rhynglywodraethol sy'n ymwneud â gweithrediad darnau o ddeddfwriaeth sylfaenol, sut y maent yn cael eu defnyddio a phryd y dylid eu hadolygu.

43. Rydym yn credu ei bod yn bwysig hysbysu'r Senedd pan fydd Llywodraeth Cymru yn gwneud penderfyniad deddfwriaethol trwy fframwaith cyffredin o ganlyniad i gytundeb rhynglywodraethol.

44. Derbyniodd Llywodraeth Cymru argymhelliad y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol y dylai nodi pan fo deddfwriaeth yn ymwneud â fframwaith cyffredin.[23] Rydym wedi craffu ar gryn dipyn o ddeddfwriaeth mewn meysydd polisi lle mae fframweithiau cyffredin yn cael eu cynllunio. Rydym yn gresynu nad ydym wedi gallu ystyried yn llawn sut y bydd y fframweithiau a gynlluniwyd yn rhyngweithio â gweithrediad y ddeddfwriaeth ac yn effeithio arni.[24]

Casgliad 11. Rydym yn croesawu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i nodi lle y mae deddfwriaeth yn ymwneud â fframwaith cyffredin, a dylai ein Pwyllgor olynol sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn cadw at yr ymrwymiad hwnnw.

Trefniadau gweithio rhynglywodraethol

45. Ar ddechrau'r Bumed Senedd, gwnaethom ystyried trefniadau gweithio rhynglywodraethol yn fanwl, gan gyhoeddi ein hadroddiad Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd ym mis Chwefror 2018. Yn benodol, roedd yr adroddiad yn trafod a oedd perthnasoedd rhynglywodraethol yn addas at y diben ac a oedd angen iddynt newid.

46. Yn ein hadroddiad, gwnaethom ddweud bod cryn fantais i gynnig Llywodraeth Cymru i Gyngor Gweinidogion y DU ddisodli'r Cyd-bwyllgor

[23] Gohebiaeth: 23 Ionawr 2020

[24] Gweler ein hadroddiad ym mis Gorffennaf 2020 ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd, ymateb Llywodraeth Cymru a'r Dadansoddiad Llywodraeth y DU o fframweithiau cyffredin ym mis Medi 2020. Gweler hefyd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 11 Ionawr 2021.

Gweinidogol, ac mai hwn "yw'r ateb mwyaf cydlynol dros y tymor hir i ddatrys pryderon ynghylch cysylltiadau rhynglywodraethol". Gwnaethom ddweud hefyd mai cam cyntaf hanfodol a phragmatig fyddai cryfhau strwythur presennol y Cyd-bwyllgor Gweinidogion, ond gwnaethom hefyd argymell y dylai fod yn destun diwygio sylfaenol yn y tymor hwy.[25]

47. Ym mis Mawrth 2018 cychwynnodd Llywodraeth y DU adolygu cysylltiadau rhynglywodraethol.[26] Yn ogystal, cyhoeddwyd ar 4 Gorffennaf 2019 y cynhelir Adolygiad Dunlop i allu undebol Llywodraeth y DU.[27]

48. Fel y mae pethau ar hyn o bryd, ein dealltwriaeth ni yw bod cysylltiadau rhynglywodraethol yn amrywiol. Ymddengys eu bod wedi bod yn gweithredu'n effeithiol o safbwynt Llywodraeth Cymru o ran cywiro'r llyfr statud o ganlyniad i ymadael â'r UE. Fodd bynnag, o safbwynt ehangach, mwy strategol, ymddengys fod y cysylltiadau wedi dirywio, fel y gwelwyd yn sgil amharodrwydd ymddangosiadol Llywodraeth y DU i fynd ati i wneud y gwaith o ddatblygu ei chynigion i ddeddfu mewn perthynas â marchnad fewnol y DU a'r methiant i orffen yr adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol.

49. Yn hynny o beth, mae digwyddiadau ers cyhoeddi ein hadroddiad yn 2018, yn enwedig mewn perthynas â *Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020*, yn amlygu pam fod mwy o angen nag erioed i ddiwygio'r strwythurau rhynglywodraethol presennol, a hynny ar fyrder, gyda mecanwaith datrys anghydfodau cadarn, annibynnol yn ganolog iddynt. Bydd hyn hefyd yn neilltuol bwysig oherwydd gall anghydfodau godi ynghylch gweithrediad fframweithiau cyffredin, yn enwedig gan ei bod yn debygol y bydd mwy o ryngweithio rhwng llywodraethau'r DU mewn meysydd polisi datganoledig nag a fu erioed o'r blaen pan oedd y meysydd hyn yn ddarostyngedig i set gyffredin o reolau'r UE. Roedd yn galonogol felly i'r Cwnsler Cyffredinol ddweud wrthym fod cynnydd yn cael ei wneud o ran anghydfodau.[28]

---

[25] Paragraffau 112-114, ac argymhellion 1 a 3

[26] Cyfeirir ato mewn Datganiad gan y Cyd-bwyllgor Gweinidogion ar 14 Mawrth 2018

[27] Pan gytunodd y Pwyllgor ar yr adroddiad hwn, nid oedd canlyniadau'r adolygiadau hyn wedi'u cyhoeddi. Ar 24 Mawrth 2021, cyhoeddodd Llywodraeth y DU ddiweddariad ar y cynnydd a wnaed ar yr adolygiad o'r trefniadau rhynglywodraethol a chanlyniad Adolygiad Dunlop. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddatganiad mewn ymateb ar yr un diwrnod.

[28] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [95], 1 Mawrth 2021

Casgliad 12. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i fonitro effeithiolrwydd trefniadau gweithio rhynglywodraethol ac unrhyw ddatblygiadau yn dilyn cyhoeddi'r adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol ac Adolygiad Dunlop.

50. Yn dilyn trafodaethau gyda Llywodraeth Cymru yn hydref 2018, cafodd Cytundeb Cysylltiadau Rhyng-sefydliadol (y Cytundeb) ei ffurfioli a'i nodi gan y Senedd ym mis Mawrth 2019.[29] Mae'r Cytundeb yn cynrychioli sefyllfa y cytunwyd arno gan y Bumed Senedd a Llywodraeth Cymru ynghylch y wybodaeth y bydd Llywodraeth Cymru yn ei darparu i'r Senedd, lle bo hynny'n briodol, o ran cyfranogiad Llywodraeth Cymru mewn cyfarfodydd rhynglywodraethol ffurfiol, ar lefel weinidogol, mewn concordatau, mewn cytundebau ac mewn memoranda cyd-ddealltwriaeth.[30]

Casgliad 13. Efallai y bydd y Senedd nesaf a'n Pwyllgor olynol am ystyried a ddylid atgyfodi'r Cytundeb Cysylltiadau Rhyng-sefydliadol cyfredol at ddiben a hyd y Chweched Senedd.

Gweithio rhyng-seneddol

51. Roedd ein hadroddiad *Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd* yn edrych hefyd ar sut y dylai seneddau'r DU weithio gyda'i gilydd, gan awgrymu Cynhadledd y Llefaryddion (yn cynnwys Llefaryddion a Llywyddion deddfwrfeydd y DU) a fyddai'n datblygu fframwaith ar gyfer cysylltiadau rhyng-seneddol.

52. Roedd ein hadroddiad hefyd yn tynnu sylw at fanteision y Fforwm Rhyng-seneddol ar Brexit, a sefydlwyd yn dilyn argymhelliad a wnaed yn adroddiad Pwyllgor Ewropeaidd Tŷ'r Arglwyddi[31], ac a fynychwyd gan Gadeirydd y Pwyllgor hwn. Mae'r Fforwm yn dwyn aelodau o Bwyllgorau deddfwrfeydd y DU ynghyd, ac mae'n drawsbleidiol ei natur. Mae wedi bod yn amhrisiadwy wrth rannu safbwyntiau ar faterion cyfansoddiadol eang ac wrth weithio i ddod i gonsensws ar welliannau sydd eu hangen i'r trefniadau presennol. Ym mis Mawrth 2018, er enghraifft, cyhoeddodd y Fforwm ddatganiad gan gydnabod 'nad yw'r system

---

[29] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 6 Mawrth 2019

[30] Ym mis Hydref 2020, gosododd Llywodraeth Cymru ei Hadroddiad Blynyddol cyntaf, fel sy'n ofynnol gan y Cytundeb.

[31] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor yr Undeb Ewropeaidd, Brexit: devolution, 4th Report of Session 2017-2019, 19 Gorffennaf 2017, Papur HL 9, paragraff 297

bresennol ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol yn y DU yn addas at y diben a bod dirfawr angen am ddiwygio sylweddol'.

53. Cyfarfu'r Fforwm wyth o weithiau. Er nad yw cyfarfodydd wedi parhau yn ystod pandemig Covid-19, byddem yn cefnogi pe byddai corff tebyg yn cael ei ail-greu i gynnal a chryfhau'r cysylltiadau rhyng-seneddol presennol. Maent yn debygol o fod yn hanfodol wrth i'r DU wynebu heriau newydd ar ôl ymadael â'r UE.

> **Casgliad 14.** Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i geisio cyfleoedd i weithio gyda phwyllgorau mewn seneddau eraill, a thrwy hynny helpu i feithrin cysylltiadau rhyng-seneddol cryfach.

Cyfiawnder yng Nghymru

54. Ar 29 Ionawr 2020, newidiodd ein cylch gwaith i gynnwys materion yn ymwneud â chyfiawnder yng Nghymru. Gwnaethon ni ddechrau ar ein hymchwiliad Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru ym mis Mawrth 2020. Dr Sarah Nason o Brifysgol Bangor oedd ein cynghorydd arbenigol ar y gwaith hwn, ac mae canlyniadau ei hymchwil wedi llywio ein casgliadau.[32]

55. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru (Comisiwn Thomas) yn argymell y dylai'r Senedd fod â rôl fwy rhagweithiol wrth graffu'n briodol ar weithrediad y system gyfiawnder. Er bod llawer o'r system yn fater a ddargedwir, mae gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldebau cyfiawnder sylweddol.

56. Yn ôl adroddiad Canolfan Llywodraethiant Cymru yn 2019, Gwariant Cyhoeddus ar system gyfiawnder Cymru, roedd tua 38% o'r gwariant ar gyfiawnder yng Nghymru yn cael ei ariannu gan Lywodraeth Cymru neu awdurdodau lleol. Fodd bynnag, er gwaethaf y gwariant sylweddol hwn, nid yw Llywodraeth Cymru yn adrodd yn rheolaidd ar ei gwaith ym maes polisi cyfiawnder.

> **Casgliad 15.** Er mwyn gwella tryloywder, rydym yn credu y dylai Llywodraeth nesaf Cymru gyflwyno adroddiad blynyddol i'r Senedd ar ei gwaith ar faterion ym maes cyfiawnder. Wedi hynny, dylai'r Gweinidog cyfrifol ymddangos gerbron ein Pwyllgor olynol fel y gellir craffu ar yr adroddiad, cyn iddo gael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn.

[32] Dr Sarah Nason, Cyfiawnder yng Nghymru, Mai 2020

57. Mae'r ffordd y mae cyfrifoldeb am bolisi cyfiawnder wedi'i rannu rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn gymhleth. Mae hyn yn her wrth inni geisio craffu. Gwnaethom gymryd cam pwysig trwy gynnal sesiwn dystiolaeth hanesyddol a chraff gyda'r Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, y Gwir Anrhydeddus Robert Buckland CF AS, ym mis Chwefror 2021.[33]

Casgliad 16. Dylai ein Pwyllgor olynol fonitro'r trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder ar faterion ym maes cyfiawnder. Dylai hefyd sefydlu sesiwn dystiolaeth flynyddol gyda'r Arglwydd Ganghellor a'r Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder.

58. Argymhellodd Comisiwn Thomas y dylai'r Senedd wneud trefniadau i fonitro ac adolygu'r broses o ddiwygio'r system gyfiawnder yng Nghymru. Gwnaethom drafod argymhellion Comisiwn Thomas gyda'r Prif Weinidog, y Cwnsler Cyffredinol a'r Arglwydd Ganghellor.[34] Dywedodd yr Arglwydd Ganghellor wrthym ei fod yn awyddus i archwilio rhai agweddau ar argymhellion Comisiwn Thomas.

Casgliad 17. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i fonitro'r modd y caiff argymhellion Comisiwn Thomas eu gweithredu.

59. Roedd Comisiwn Thomas yn galw am 'arweinyddiaeth glir ac atebol ar gyfiawnder o fewn Llywodraeth Cymru'. Yn ôl tystiolaeth a gawsom, mae'r arweinyddiaeth yn Llywodraeth Cymru ym maes cyfiawnder yn parhau i fod yn aneglur.

Casgliad 18. Dylai cyfrifoldebau Llywodraeth Cymru ym maes cyfiawnder gael eu nodi'n glir, a dylai un Gweinidog fod yn gyfrifol amdanynt.

60. Fe wnaethom gynnal sesiwn dystiolaeth agoriadol gyda Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, gan nodi cam pwysig ymlaen ar gyfer ymgysylltiad y Senedd â'r farnwriaeth.

Casgliad 19. Dylai ein Pwyllgor olynol sefydlu sesiwn dystiolaeth flynyddol gyda Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru.

61. Fe wnaethon ni hefyd gynnal sesiwn dystiolaeth ar ymgynghoriad Comisiwn y Gyfraith ar y tribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru.[35]

---

[33] Y Pwyllgor DCC, 22 Chwefror 2021

[34] Y Pwyllgor DCC, 12 Hydref 2020 a 22 Chwefror 2021

[35] Y Pwyllgor DCC, 22 Chwefror 2021

Casgliad 20. Yn dilyn ymgynghoriad Comisiwn y Gyfraith ar y tribiwnlysoedd datganoledig yng Nghymru, dylai ein Pwyllgor olynol fonitro'r datblygiadau, a'r mecanweithiau gwneud iawn yn neddfwriaeth Cymru yn y dyfodol, i ystyried a oes cyfleoedd i wneud mwy o ddefnydd o dribiwnlysoedd datganoledig.

62. Mae diffyg data wedi'i ddadgyfuno ar gyfiawnder yng Nghymru yn arwain at her o ran craffu ac atebolrwydd. Trafodom y mater gyda Llywodraeth Cymru a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder mewn gohebiaeth.[36] Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym fod Llywodraeth Cymru yn datblygu 'dangosfwrdd data' cyfiawnder.

Casgliad 21. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i bwyso i ddata ar gyfiawnder yng Nghymru gael ei ddadgyfuno, a dylai fonitro'r cynnydd a wneir o ran y dangosfwrdd data.

63. Cawsom dystiolaeth y gellid gwella dealltwriaeth o'r system gyfiawnder ymhlith Aelodau o'r Senedd.

Casgliad 22. Dylai Comisiwn y Senedd ystyried sut y gallai wella'r hyfforddiant sydd ar gael i Aelodau o'r Senedd a'u staff ynghylch gweithrediad y system gyfiawnder, gan gynnwys cyfiawnder gweinyddol a mecanweithiau gwneud iawn.

64. Byddem wedi hoffi archwilio mynediad at gyfiawnder yn fwy manwl gan fod mynediad at gyfiawnder yn ganolog i reol y gyfraith mewn cymdeithas wâr a democrataidd. Mae hyrwyddo addysg gyfreithiol gyhoeddus ac effeithiau parhaus diwygiadau cymorth cyfreithiol (a sut i liniaru'r rhain) yn debygol o fod yn hollbwysig yn y blynyddoedd i ddod, ynghyd â thechnoleg gyfreithiol a sut y gellir harneisio hyn i wella mynediad at gyfiawnder.

Casgliad 23. Wrth graffu ar ddeddfwriaeth a pholisi sy'n ymwneud â chyfiawnder yng Nghymru, dylai ein Pwyllgor olynol sicrhau bod mynediad at gyfiawnder yn ystyriaeth ganolog iddo.

Heriau i'r Chweched Senedd

65. Mae ein hasesiad wedi canolbwyntio ar ein profiad ni o graffu yn y Bumed Senedd ac wedi tynnu sylw at heriau a fydd yn parhau i'r Chweched Senedd.

---

[36] Gohebiaeth: 19 Mehefin 2020, 19 Mehefin 2020, 7 Gorffennaf 2020, 23 Gorffennaf 2020

Casgliad 24. Dylai ein Pwyllgor olynol barhau i fonitro, a dadlau o blaid, arfer deddfwriaethol da yn y Chweched Senedd.

66. Mae heriau newydd hefyd yn debygol o godi, yn enwedig o ran deall goblygiadau Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 a Deddf Perthynas y Dyfodol 2020 wrth ddeddfu yn y Chweched Senedd.

67. Mae ein hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig, yn tynnu sylw at sut mae Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 yn cael effaith ar ddeddfwriaeth yn y Chweched Senedd. Er enghraifft, er y bydd deddfwriaeth a wneir gan y Senedd yn gallu rheoleiddio nwyddau a darparwyr gwasanaeth yng Nghymru, efallai na fydd o reidrwydd yn golygu bod modd gorfodi hyn ar ddarparwyr nwyddau neu wasanaethau o rannau eraill o'r DU os ydynt yn dod o fewn cwmpas y Ddeddf.

68. Mae adran 29 o Ddeddf Perthynas y Dyfodol 2020 yn darparu bod cyfraith ddomestig yn gymwys gyda'r addasiadau sy'n ofynnol i weithredu Cytundeb Masnach a Chydweithredu y DU-UE a'r cytundeb ar Ddiogelwch Gwybodaeth Gyfrinachol yr UE-DU. Nid yw ond yn gymwys i'r darpariaethau nad ydynt yn cael eu gweithredu'n uniongyrchol gan unrhyw fecanwaith arall yn y Ddeddf neu fel arall.

69. Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor hwn, soniodd y Cwnsler Cyffredinol am y problemau yn sgil gwneud Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 yn ddarn ymarferol o ddeddfwriaeth, a thynnodd sylw hefyd at yr ansicrwydd a grëir gan adran 29 o Ddeddf Perthynas y Dyfodol 2020, darpariaeth a alwodd yn 'gyfansoddiadol anfoddhaol'.[37]

70. Bydd Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 yn cael effaith ymarferol ar y ffordd y mae deddfwriaeth yn cael ei llunio gan y Senedd mewn blynyddoedd i ddod. Mae Pennod 3 yn Rhan Dau o'r adroddiad hwn yn crynhoi rhai o'r effeithiau allweddol y bydd angen i'r Senedd newydd eu hystyried cyn gynted â phosibl.

Casgliad 25. Bydd angen i'r Senedd a'n Pwyllgor olynol ystyried goblygiadau *Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020* ar sut y mae'r Senedd yn deddfu, fel y manylir yn Rhan Dau, Pennod 3 o'r adroddiad hwn.

71. Rhoddodd Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 y pŵer i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd sefydlu Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol.

[37] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [53], 1 Mawrth 2021

Bydd y Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol â rôl gynghori mewn perthynas â gweithrediad y farchnad fewnol, ond ni fydd gan y Swyddfa rôl ddyfarnu. Cawsom lythyr[38] gan Brif Weithredwr yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd ym mis Mawrth 2021 ynghylch sefydlu a gweithredu'r Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol.

Casgliad 26. Dylai ein Pwyllgor olynol dderbyn y gwahoddiad gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd i ymgysylltu â'r Swyddfa newydd ar gyfer y Farchnad Fewnol wrth iddi gael ei sefydlu a dod yn weithredol.

72. Bydd pryderon ynghylch cyfansoddiad y DU yn parhau yn y Chweched Senedd, a bydd angen ystyried datblygiadau yn ofalus.

Casgliad 27. Wrth inni agosáu at bum mlynedd ar hugain o ddatganoli, mae heriau mawr yn debygol o godi i'r DU a'i gwledydd cyfansoddol. O ganlyniad, efallai y bydd angen i Aelodau o'r Senedd drafod â dinasyddion yng Nghymru ynghylch dyfodol cyfansoddiadol ein gwlad. Rydym yn credu y byddai ein Pwyllgor olynol mewn sefyllfa dda i gyfrannu'n sylweddol at y broses honno.

Maint a chylch gwaith y Pwyllgor

73. Yn ystod y Bumed Senedd, mae maint y Pwyllgor wedi amrywio rhwng pedwar Aelod a chwe Aelod. Yn seiliedig ar ein profiad ni, nid ydym o'r farn bod y cynnydd i chwe Aelod wedi arwain at unrhyw fudd. Nid ydym ychwaith o'r farn bod angen i faint y Pwyllgor adlewyrchu cyfansoddiad cyffredinol Aelodau'r Senedd o reidrwydd.

74. Fel yr ydym wedi ei ddatgan mewn gohebiaeth â'r Pwyllgor Busnes[39], yn draddodiadol, mae ein Pwyllgor wedi gweithio mewn ffordd amhleidiol ac wedi adrodd yn rheolaidd ar ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth heb i gyfansoddiad y Pwyllgor adlewyrchu cydbwysedd pleidiau'r Senedd. Mae hyn, yn ein barn ni, wedi dod yn un o gryfderau mawr y Pwyllgor ac mae wedi arwain at welliannau i ddeddfwriaeth yn seiliedig ar egwyddor gyfansoddiadol a deddfwriaethol.

Casgliad 28. Rydym yn credu bod aelodaeth o bedwar Aelod profiadol wedi gwasanaethu'r Pwyllgor yn dda, ac ni allwn weld unrhyw reswm pam y dylai'r model hwn newid. O ystyried natur ein cylch gwaith a'n rôl, rydym wedi canfod ein bod wedi cyflawni ein cyfrifoldebau orau pan fo ein haelodaeth yn cynnwys

---

[38] Gohebiaeth: 2 Mawrth 2021

[39] Gohebiaeth: 24 Mai 2018

Aelodau profiadol o'r Senedd. Mae hyn yn rhywbeth y byddem yn ei annog yn y Senedd nesaf wrth ddewis aelodaeth ein Pwyllgor olynol.

75. Fel y mae Pennod 3 yn Rhan Dau o'n hadroddiad yn ei ddangos, rydym wedi dangos cryn ddiddordeb yn null Llywodraeth Cymru o gydgrynhoi'r llyfr statud.

Casgliad 29. Wrth bennu cyfansoddiad a chylch gorchwyl pwyllgorau yn y Chweched Senedd, rydym yn credu y byddai'n fuddiol ac yn rhesymegol pe bai'r cyfrifoldeb dros graffu ar adroddiadau blynyddol a gyflwynir yn unol â Deddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019 ac am graffu ar filiau cydgrynhoi yn cael eu hysgwyddo gan yr un Pwyllgor Senedd, a fyddai felly'n cyflawni'r rôl ehangach o werthuso'r modd y mae Llywodraeth Cymru yn gweithredu'r Ddeddf yn gyffredinol.

Casgliad 30. Os yw ein Pwyllgor olynol yn cadw ei gylch gwaith presennol, yn ogystal â mabwysiadu'r rôl o graffu ar filiau cydgrynhoi, rydym yn credu y bydd angen mwy o adnoddau i gefnogi'r gwaith hwnnw.

76. Mewn llythyr[40] at y Pwyllgor Busnes ym mis Mai 2020, gwnaethom gefnogi'r ffaith y defnyddir cyfarfodydd rhithwir o ganlyniad i'r pandemig. Rydym yn credu y dylai'r defnydd o dechnoleg i alluogi cyfarfodydd rhithwir neu hybrid fod ar gael fel mater o drefn i Bwyllgorau yn y Chweched Senedd (ar ôl y pandemig). Yn benodol, gallai hyn helpu Pwyllgorau i glywed tystiolaeth gan ystod ehangach o dystion i'w helpu i graffu yn effeithiol.

[40] Gohebiaeth: 22 Mai 2020

Rhan Dau

Dadansoddiad manwl o'n gwaith craffu yn ystod y Pumed Senedd

2. Craffu ar is-ddeddfwriaeth

Mae'r Bennod hon yn ystyried ein gwaith craffu ar yr holl is-ddeddfwriaeth a wnaed gan Lywodraeth Cymru.

Is-ddeddfwriaeth - y sefyllfa gyffredinol

77. Fel yr amlygwyd yn Rhan Un, mae craffu ar is-ddeddfwriaeth a wneir, neu sydd i'w gwneud, gan Lywodraeth Cymru yn un o'n cyfrifoldebau craidd.

78. Mae Rheol Sefydlog 21.2 yn gosod dyletswydd arnom i ystyried pob darn o is-ddeddfwriaeth berthnasol a osodir gan Lywodraeth Cymru, craffu ar yr is-ddeddfwriaeth yn erbyn y seiliau a restrir yn y Rheol Sefydlog a chyflwyno adroddiad arni i'r Senedd o fewn 20 diwrnod.

79. Yn gyffredinol, mae'r seiliau dros adrodd o dan Reol Sefydlog 21.2 yn faterion a allai gwestiynu cyfreithlondeb neu gywirdeb cyfreithiol y ddeddfwriaeth dan sylw. Fe gyfeirir atynt fel pwyntiau adrodd technegol, ond mae a wnelont weithiau â materion o egwyddor gyfreithiol yn ogystal ag â materion drafftio.

80. Mae Rheol Sefydlog 21.3 yn darparu pŵer disgresiwn sy'n ein galluogi i dynnu sylw'r Senedd at is-ddeddfwriaeth sy'n codi materion a allai fod o ddiddordeb i Aelodau o'r Senedd. Cyfeirir at y rhain fel pwyntiau adrodd o ran rhinweddau.

81. Mae cyfreithwyr Comisiwn y Senedd yn ein cynorthwyo â'n rôl graffu, a hynny drwy ddadansoddi'r holl is-ddeddfwriaeth berthnasol a pharatoi adroddiadau drafft ar gyfer y Pwyllgor.

82. Gellir dod o hyd i'r holl is-ddeddfwriaeth a osodwyd gerbron y Senedd ac a fu'n destun craffu gan y Pwyllgor ar ein gwefan.

83. Mae'r rhan fwyaf o'r is-ddeddfwriaeth a ystyriwyd yn y Pumed Senedd wedi bod ar ffurf rheoliadau a gorchmynion (offerynnau statudol), ond rydym hefyd wedi ystyried codau ymarfer, canllawiau statudol a chyfarwyddydau Gweinidogol.

84. Yn ei adroddiad gwaddol, amlygodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd yn y Bedwaredd Senedd broblemau gyda pha mor ddigonol oedd y memoranda esboniadol a osodwyd ochr yn ochr ag is-ddeddfwriaeth, ac argymhellodd y dylem ni, fel y Pwyllgor olynol, roi sylw arbennig i femoranda esboniadol o'r fath yn y Bumed Senedd.

85. Un duedd siomedig yr ydym wedi tynnu sylw ati wrth inni ystyried is-ddeddfwriaeth yw'r diffyg gwybodaeth a ddarperir mewn memoranda esboniadol o ran asesiad Llywodraeth Cymru o unrhyw ymyrraeth â hawliau dynol. Mae hyn wedi bod yn broblem yn arbennig gyda memoranda esboniadol sydd wedi cyd-fynd ag is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Covid-19 (gweler paragraff 91 isod am fanylion pellach).

86. Erbyn diwedd y Senedd hon, byddwn wedi adrodd ar bron i 800 darn o is-ddeddfwriaeth.

87. Mae cryn dipyn o'r is-ddeddfwriaeth hon wedi ymwneud â phandemig Covid-19 ac ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd.

Is-ddeddfwriaeth - pandemig Covid-19

88. Gwnaethom ystyried ein darn cyntaf o is-ddeddfwriaeth yn ymwneud â Covid-19 ar 28 Ebrill 2020.[41]

89. Er mwyn craffu ar is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Covid-19 (a darnau eraill o is-ddeddfwriaeth) a wnaed gan Weinidogion Cymru, ac yn wahanol i'r rhan fwyaf o bwyllgorau eraill y Senedd, gwnaethom barhau i gwrdd yn wythnosol yn ystod pandemig Covid-19, a hyd yn oed cynnal dau gyfarfod eithriadol yn ystod toriad haf y Senedd yn 2020.

90. Hyd at gyhoeddi'r adroddiad hwn, rydym wedi adrodd ar 144 darn o is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Covid-19 (gan gynnwys 74 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, 61 i'r weithdrefn gwneud cadarnhaol, 4 i'r weithdrefn gadarnhaol drafft, a 5 heb unrhyw weithdrefn. Arweiniodd hyn at 383 o bwyntiau adrodd (61 mater technegol a 322 mater o ran rhinwedd).

91. Yn benodol, mae ein gwaith craffu ar rinweddau wedi tynnu sylw at hygyrchedd y ddeddfwriaeth, y defnydd o ganllawiau Llywodraeth Cymru a'u cywirdeb, a materion yn ymwneud â chydymffurfiad â hawliau dynol. O ran cydymffurfiad â hawliau dynol, rydym wedi adrodd yn rheolaidd ar yr hyn a ystyriwn yn annigonol o ran asesiad Llywodraeth Cymru o'r graddau y gellir cyfiawnhau ymyrraeth â hawliau dynol yn sgil is-ddeddfwriaeth, a ph'un a yw'n gymesur wrth geisio cyflawni'r nod gwirioneddol o ddiogelu iechyd y cyhoedd.[42]

---

[41] Gweler SL(5)534 - Rheoliadau Diogelu Iechyd (Cyfyngiadau Coronafeirws) (Cymru) (Diwygio) 2020

[42] Gweler, er enghraifft, ystyriaeth y Pwyllgor o SL(5)623 - Rheoliadau Deddf y Coronafeirws 2020 (Tenantiaethau Preswyl: Gwarchodaeth Rhag Troi Allan) (Cymru) 2020

92. Fel rhan o'r ymateb i bandemig Covid-19, rydym hefyd wedi ystyried is-ddeddfwriaeth y mae Gweinidogion Cymru wedi'i gwneud gan ddefnyddio pwerau nad oes gweithdrefn Senedd ynghlwm wrthynt ac nad oes hyd yn oed rhaid eu gosod gerbron y Senedd. Er enghraifft, mae Gweinidogion Cymru wedi gwneud is-ddeddfwriaeth heb unrhyw weithdrefn i addasu gofynion cwricwlwm ysgolion, a chymeradwyo dosbarth o le i gael triniaeth ar gyfer terfynu beichiogrwydd. Gwnaed y ddeddfwriaeth hon o dan amryfal Ddeddfau gan gynnwys *Deddf Coronafeirws 2020*.

93. Ym mis Mehefin 2020, clywsom dystiolaeth[43] gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, Vaughan Gething AS, am ymagwedd ddeddfwriaethol gychwynnol Llywodraeth Cymru wrth ddeddfu ar Covid-19, gan ei holi am faterion yn ymwneud â rheol y gyfraith, ymyrraeth â hawliau dynol ac effeithiolrwydd a hygyrchedd is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Covid-19.

94. Gofynnom am rai o'r materion hyn hefyd ar ddiwedd sesiwn graffu'r Senedd ar 1 Mawrth 2021 gyda'r Cwnsler Cyffredinol, Jeremy Miles AS, lle buom yn trafod ymagwedd gyffredinol Llywodraeth Cymru o ddeddfu mewn ymateb i bandemig Covid-19.[44]

Is-ddeddfwriaeth - ymadawiad y DU â'r UE

95. Ym mis Chwefror 2018, gwnaethom gyhoeddi ein hadroddiad Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Fil yn Undeb Ewropeaidd (Ymadael) , a oedd yn canolbwyntio'n bennaf ar ddiwygiadau y credem y dylid eu gwneud i'r Bil yn ystod ei hynt, ar y pryd, drwy Dŷ'r Arglwyddi. Ym mis Gorffennaf 2018, gwnaethom gyhoeddi adroddiad arall a oedd yn ystyried materion mwy gweithredol a oedd yn ymwneud â chraffu ar is-ddeddfwriaeth a fyddai'n cael ei gwneud o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 (Deddf 2018).

96. A chydnabod ein rôl sylweddol wrth graffu ar reoliadau a wneir (neu sydd i'w gwneud) o dan Ddeddf 2018 ac i'n cynorthwyo gyda'r gwaith hwn, ym mis Hydref 2018 datblygwyd a chytunwyd ar Brotocol rhwng ein Pwyllgor a Llywodraeth Cymru. Mae'r Protocol yn nodi'r cyd-ddealltwriaeth sy'n bodoli rhyngom ynghylch y trefniadau gweinyddol ar gyfer craffu ar reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru o dan Ran 1 o Atodlen 2 i Ddeddf 2018, fel yr argymhellir yn ein hadroddiad ar faterion gweithredol.

---

[43] Y Pwyllgor DCC, 8 Mehefin 2020

[44] Y Pwyllgor DCC, 1 Mawrth 2021

97. Ochr yn ochr â hynny, ac o ganlyniad i rôl estynedig[45], ystyriodd y Pwyllgor Busnes p'un a ddylid cynyddu ein haelodaeth i chwe Aelod, a phenderfynwyd gwneud hynny.[46]

98. Gwnaethom ystyried y darn cyntaf o is-ddeddfwriaeth i'w wneud gan Weinidogion Cymru a oedd yn ymwneud ag ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd ar 7 Ionawr 2019.[47] Dyma ddechrau ein hystyriaeth o gategori newydd o offeryn statudol - rheoliadau a wneir o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018 yn ddarostyngedig i'w didoli.

99. Mae Deddf 2018 yn rhoi pwerau llunio rheoliadau i Weinidogion y DU a Gweinidogion Cymru i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth bresennol. Mae paragraff 4 o Atodlen 7 i Ddeddf 2018 yn gwneud darpariaeth i bwyllgor Senedd ddidoli rhai rheoliadau y mae Gweinidogion Cymru yn bwriadu eu gwneud o dan y weithdrefn negyddol a elwir yn reoliadau negyddol arfaethedig. Ym mis Hydref 2018, diwygiwyd Rheolau Sefydlog y Senedd i gynnwys y ffaith bod angen y broses ddidoli hon,[48] a daethom yn 'Bwyllgor sifftio'. Fel y Pwyllgor sifftio, gwnaethom ystyried y weithdrefn briodol i'w dilyn, boed yn negyddol neu'n gadarnhaol, gan ddefnyddio'r meini prawf a nodir yn Rheol Sefydlog 21.3C.

100. Nodir manylion y broses sifftio yn Atodlen 7 i Ddeddf 2018 ac maent hefyd i'w gweld ar ein gwefan. Fe wnaethom hefyd lunio canllaw i graffu ar reoliadau a wneir o dan Ddeddf 2018, a chyhoeddi siart llif esboniadol.

101. Ym mis Chwefror 2019, gwnaethom gyhoeddi ein hadroddiad, Craffu ar reoliadau o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: Adroddiad Cynnydd. Roedd yr adroddiad Cynnydd yn nodi'r holl reoliadau mewn meysydd datganoledig sy'n ymwneud ag ymadawiad y DU â'r UE y gwnaethom eu hystyried hyd at ddiwedd mis Ionawr 2019 (boed wedi'u gwneud, neu yn yr arfaeth, gan Weinidogion Cymru neu Weinidogion y DU).

102. Hyd at adeg cyhoeddi'r adroddiad yma, rydym wedi craffu ar is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud ag ymadawiad y DU â'r UE fel a ganlyn:

---

[45] Gohebiaeth: 9 Mai 2018, 24 Mai 2018

[46] Y Pwyllgor Busnes, cofnodion cyfarfod 26 Mehefin 2018

[47] pNeg(5)01 - Rheoliadau Etholiadau (Cymru) (Diwygio) (Ymadael â'r UE) 2018

[48] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 3 Hydref 2018

- 40 negyddol arfaethedig, gan argymell dyrchafu 3 ohonynt - argymell a dderbyniwyd gan Lywodraeth Cymru;
- Adroddwyd ar 175 darn o is-ddeddfwriaeth (gan gynnwys 124 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, 6 i'r weithdrefn gwneud cadarnhaol a 28 i'r weithdrefn gadarnhaol drafft).[49]

Adolygu'r trefniadau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth

103. Diau bod craffu ar is-ddeddfwriaeth wedi bod yn heriol o ystyried effaith ymadawiad y DU â'r UE a phandemig Covid-19. Her benodol i'r Senedd fu craffu ar reoliadau Covid-19 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' o dan *Deddf Iechyd y Cyhoedd (Rheoli Clefydau) 1984*. O dan y weithdrefn hon, mae rheoliadau'n cael eu gwneud ac yn dod i rym ond ni allant aros yn gyfraith oni bai eu bod wedi'u cymeradwyo gan y Senedd o fewn cyfnod penodol o amser (28 diwrnod neu 40 diwrnod fel arfer). Gwnaethom ohebu â'r Pwyllgor Busnes ynghylch craffu ar reoliadau gan ddefnyddio'r weithdrefn hon ym mis Hydref 2020.[50]

104. Efallai y bydd y Chweched Senedd yn gyfle i'n Pwyllgor olynol adolygu'r dull o graffu ar is-ddeddfwriaeth. Gallai adolygiad o'r fath, ynghyd ag edrych ar y gwahanol fathau o weithdrefnau craffu hefyd ystyried y Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd ag is-ddeddfwriaeth a'r asesiadau effaith perthnasol. Yn seiliedig ar faterion a godwyd yn ein hadroddiadau craffu, gallai hyn gynnwys, er enghraifft, faint o fanylion i'w cynnwys yn y Memoranda Esboniadol ar faterion hawliau dynol a chydraddoldeb.

[49] Un offeryn statudol - SL(5)316 - na chafodd ei ystyried gan y Pwyllgor

[50] Gohebiaeth: 8 Hydref 2020, 22 Hydref 2020

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Ein gwaith yn ystod y Bumed Senedd

74 ADRODDIAD PWYLLGOR

164 CYFARFOD PWYLLGOR

YN YSTOD Y BUMED SENEDD YSTYRIODD Y PWYLLGOR

BRON **800** DARN O IS-DDEDDFWRIAETH

OFFERYNNAU STATUDOL NEGYDDOL ARFAETHEDIG **40**

39 MEMORANDWM CYDSYNIAD OFFERYN STATUDOL

MEMORANDA CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL **48**

23 BIL

218 DATGANIAD YSGRIFENEDIG O DAN REOL SEFYDLOG 30C

3. Gwaith craffu deddfwriaethol arall

Mae'r Bennod hon yn trafod ein gwaith craffu ar ystod o ddarnau eraill o ddeddfwriaeth y mae'r Pwyllgor wedi craffu arnynt.

Cyflwyniad

105. Trwy gydol y Bumed Senedd, yn ogystal ag is-ddeddfwriaeth, rydym hefyd wedi craffu ar:

- Filiau wedi'u cyflwyno i'r Senedd;
- **Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol** Llywodraeth Cymru ar gyfer Biliau Llywodraeth y DU sy'n cynnig deddfu o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd;
- **Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol** Llywodraeth Cymru ar gyfer rheoliadau Llywodraeth y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd;
- **Datganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C** Llywodraeth Cymru sy'n hysbysu'r Senedd fod Gweinidogion Cymru wedi cydsynio i Weinidog y DU wneud offerynnau statudol o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018, sy'n cynnwys darpariaeth sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru fel gweithrediaeth.

Craffu ar Filiau

Sylwadau cyffredinol

106. O'r 23 Bil a gyflwynwyd i'r Senedd, cyflwynwyd 20 gan Lywodraeth Cymru, un gan Aelod mainc gefn, un gan Bwyllgor ac un gan Gomisiwn y Senedd. Roedd dau o'r Biliau y buom yn craffu arnynt yn Filiau Brys gan Lywodraeth Cymru, gan ei gwneud yn ofynnol i adroddiadau gael eu llunio yn gyflym.[51]

[51] Gweler ein hadroddiadau sy'n ymwneud â Deddf Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) 2018 a Deddf Etholiadau Cymru (Coronafeirws) 2021

107. Mae ein gwaith craffu cyffredinol ar y Biliau hyn yn unol â'n cylch gwaith wedi canolbwyntio ar nifer o faterion penodol:

- materion yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol gan gynnwys cydymffurfiad â hawliau dynol;[52]
- yr angen am ddeddfwriaeth;
- y cydbwysedd rhwng y darpariaethau ar wyneb y Bil a'r hyn a ddirprwyir i Weinidogion Cymru ei wneud drwy is-ddeddfwriaeth, a'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth bob pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth;[53]
- yr angen i gydgrynhoi (os yw'n berthnasol) a materion eraill sy'n ymwneud â hygyrchedd y llyfr statud;
- ansawdd cyffredinol y ddeddfwriaeth.

108. Gwnaethom 171 o argymhellion mewn perthynas â'r 23 Bil a osodwyd gerbron y Senedd y gwnaethom graffu arnynt. Roedd llawer o'n hargymhellion yn gofyn am eglurhad pellach o ran y dull a fabwysiadwyd mewn Bil, fel arfer gan yr Aelod Cyfrifol perthnasol yn ystod dadl Cyfnod 1 ar yr egwyddorion cyffredinol. Gwnaethom hefyd argymell yn rheolaidd y dylid cryfhau'r weithdrefn y mae Gweinidogion Cymru yn ddarostyngedig iddi wrth wneud is-ddeddfwriaeth. Gwnaethom hefyd ystyried a herio'r defnydd a wnaed o bwerau Harri VIII mewn Biliau (a'r weithdrefn sydd ynghlwm wrthynt) (h.y. defnyddio is-ddeddfwriaeth i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol), gan argymell y dylid egluro'r rhesymau dros eu defnyddio, a defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol lle nad oedd yn berthnasol.

Craffu Cyfnod 1 ar Filiau fel y pwyllgor cyfrifol

109. Yn ystod y Bumed Senedd, ac yn anarferol i'r Pwyllgor hwn, buom yn bwyllgor cyfrifol am graffu Cyfnod 1 ar gyfer dau Fil: y Bil Deddfwriaeth (Cymru) a Bil y Senedd ac Etholiadau (Cymru).[54]

110. Ar yr adeg y gwnaethom graffu ar y Biliau hyn, roedd gan y Pwyllgor chwe Aelod i adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol y Senedd ac yn unol â

[52] Er mwyn i Fil fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, mae'n ofynnol, yn unol ag adran 108A(2)(e) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, fod holl ddarpariaethau Bil yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol

[53] Gweler Rheol Sefydlog 21.7(ii)

[54] Cynhaliwyd y gwaith craffu Cyfnod 2 gan Bwyllgor o'r Senedd Gyfan

chyfansoddiad Pwyllgorau eraill sy'n gyfrifol am gynnal gwaith craffu Cyfnod 1 (gweler y drafodaeth ym mharagraffau 73 i 75).

111. Rydym ni a'n Pwyllgorau blaenorol wedi gwneud sylwadau o'r blaen ynghylch sut y mae deddfau anhreiddiadwy yn bwysig, ac rydym yn cefnogi'r angen i symleiddio ac egluro llyfr statud Cymru i'w wneud yn fwy hygyrch ac yn haws ei ddeall. Yn hynny o beth, rydym wedi cymryd diddordeb brwd yng nghynlluniau Llywodraeth Cymru ar gyfer y gwaith o gydgrynhoi a chodeiddio cyfraith Cymru a'r gwaith cysylltiedig o ddatblygu gweithdrefnau newydd i'r Senedd.

112. Wrth gyflwyno'r Bil Deddfwriaeth (Cymru) i'r Senedd, dywedodd Llywodraeth Cymru fod y Bil, ar ôl iddo ddod yn Ddeddf, yn amcanu i wneud cyfraith Cymru yn fwy hygyrch, clir a syml i'w defnyddio, trwy wneud darpariaeth ynghylch dehongli a gweithredu deddfwriaeth Cymru a thrwy ei gwneud yn ofynnol i'r Cwnsler Cyffredinol a Gweinidogion Cymru gymryd camau i wella hygyrchedd cyfraith Cymru. Gwnaethom groesawu'r cynigion yn y Bil, a chytunwyd bod gan y ddeddfwriaeth y potensial i gyfrannu at nod Llywodraeth Cymru o wella hygyrchedd cyfraith Cymru.

113. Fel darn o ddeddfwriaeth arloesol, gwnaethom ddatgan yn ein hadroddiad Cyfnod 1, y bydd gwerthuso prydlon a chadarn yn hanfodol i lwyddiant y Ddeddf.[55] Gwnaethom ddweud hefyd y dylai Pwyllgor Busnes y Senedd ofyn am ein barn ni wrth iddo baratoi Rheolau Sefydlog newydd ar gyfer Biliau cydgrynhoi, codeiddio a Biliau diwygio'r gyfraith.[56] Ym mis Gorffennaf 2019, ac yn dilyn yr argymhelliad hwnnw, gwnaethom dderbyn gwahoddiad y Pwyllgor Busnes i wneud sylwadau, a dechreuom ystyried y Rheolau Sefydlog drafft ar gyfer gweithdrefn Biliau Cydgrynhoi. Yn seiliedig ar ein hystyriaeth o'r Bil Deddfwriaeth (Cymru) a sesiwn dystiolaeth gyda'r Cwnsler Cyffredinol[57], gwnaethom ohebu â'r Pwyllgor Busnes gan nodi ein barn ar y Rheolau Sefydlog drafft. *Cymeradwywyd y Rheol Sefydlog newydd ar gyfer gweithdrefn Biliau Cydgrynhoi gan y Senedd ar 24 Mawrth 2021.*

114. Roedd ein hystyriaeth o Fil y Senedd ac Etholiadau (Cymru) yn cyd-daro â'n hystyriaeth o'r Bil Deddfwriaeth (Cymru).

---

[55] Gweler argymhellion 6 a 10

[56] Argymhelliad 12

[57] Y Pwyllgor DCC, 18 Tachwedd 2019

115. At ei gilydd, gwnaethom 19 o argymhellion yn ein hadroddiad Cyfnod 1 ar y Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru), gyda'r nod yn bennaf o wella'r ddeddfwriaeth a'i chyflawni'n effeithiol, gyda rhai hefyd yn canolbwyntio ar arfer deddfwriaethol da.

116. Gwnaethom fynegi peth pryder ynghylch diffyg darpariaethau wedi'i datblygu'n llawn yn y Bil.[58] Rydym ni, a'n Pwyllgor blaenorol,[59] wedi galw'n rheolaidd am Filiau y gellir ystyried yn rhesymol eu bod wedi'u datblygu'n llawn ar adeg eu cyflwyno, yn hytrach na bod yr Aelodau Cyfrifol yn dibynnu ar gyfnodau diwygio i gyflwyno darpariaethau newydd a sylweddol.

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol[60]

117. Yn ystod y Bumed Senedd, rydym wedi ystyried 48 Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol a Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol yn ymwneud â 32 o Filiau'r DU, ac wedi llunio 33 o adroddiadau.[61] Gellir cysylltu'r cynnydd yn y nifer, o'i gymharu â'r naw Memorandwm yr adroddwyd arnynt gan ein Pwyllgor blaenorol yn y Pedwerydd Cynulliad, ag ymadawiad y DU â'r UE a defnydd Llywodraeth Cymru o Filiau Llywodraeth y DU i gywiro llyfr statud Cymru o ganlyniad.

118. Rydym wedi synnu at y dull a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru mewn rhai achosion, ynghyd â rhai o'r dadleuon y mae wedi'u defnyddio i gyfiawnhau ei dull. Hoffem dynnu sylw'n sydyn at rai o'n pryderon, nad ydynt yn gysylltiedig dim ond â Biliau Llywodraeth y DU sy'n ymwneud ag ymadael â'r UE:

- defnyddio Biliau Llywodraeth y DU i ddeddfu mewn meysydd polisi fel amaethyddiaeth, yr amgylchedd a physgodfeydd sydd wedi'u datganoli ers rhyw 20 mlynedd, yn hytrach na defnyddio Biliau

---

[58] Gweler ein hystyriaeth o adran 27 o Fil y Senedd ac Etholiadau (Cymru), fel y'i cyflwynwyd, ac argymhellion 2, 16 ac 17 o'n hadroddiad Cyfnod 1 ar y Bil.

[59] Gweler y Pedwerydd Cynulliad, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Deddfu yng Nghymru, Hydref 2015

[60] Mae Rheol Sefydlog 29 yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru osod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol pan fydd Bil Llywodraeth y DU gerbron Senedd y DU yn cynnig gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru at unrhyw bwrpas o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd (neu addasu'r cymhwysedd hwnnw). Yna bydd y Senedd yn cynnal dadl, ar gynnig cydsyniad deddfwriaethol, i benderfynu a ddylid rhoi cydsyniad i'r Bil hwnnw.

[61] Mae ein hadroddiadau ar gael ar ein gwefan

Cymreig ar wahân[62] neu Fil amlbwrpas yn sgil ymadael â'r UE sy'n cwmpasu'r meysydd polisi hyn;[63]

- defnyddio Biliau Llywodraeth y DU i ddirprwyo pwerau eang yn aml i Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau, gyda Senedd y DU yn gwneud y penderfyniadau ar y gweithdrefnau sy'n berthnasol ac nid Senedd Cymru;[64]
- defnyddio cytundebau rhynglywodraethol rhwng llywodraethau yn hytrach na chynnwys darpariaethau perthnasol mewn Bil yn y DU a fyddai'n ddarostyngedig i gydsyniad y Senedd;[65]
- pryderon bod defnyddio Biliau Llywodraeth y DU yn cael ei gyfiawnhau ar sail eglurder a hygyrchedd, dadl sydd nid yn unig â diffyg hygrededd yng nghyd-destun datganoli ond sydd hefyd yn anghywir, gan y gall wneud deddfwriaeth Cymru yn fwy cymhleth i'w llywio;[66]
- pryderon bod deddfu ar sail Cymru a Lloegr yn cael ei ystyried yn opsiwn diofyn a bod hyn yn golygu nad yw deddfwriaeth yn ddwyieithog;[67]

[62] Gweler adroddiadau ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol perthnasol

[63] Gweler y drafodaeth ym mharagraffau 44-50 yn y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd, Gorffennaf 2020

[64] Er enghraifft, Y Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Amaethyddiaeth, Ionawr 2019 a'r Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Chwefror 2019

[65] Er enghraifft, Y Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Amaethyddiaeth, Mehefin 2019 a'r Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Mai 2020

[66] Er enghraifft, Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd, Gorffennaf 2020 a'r Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Ardrethi Annomestig (Rhestrau) (Rhif 2), Tachwedd 2020

[67] Er enghraifft, Y Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid Gwasanaeth), Chwefror 2019 a'r Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar Fil yr Amgylchedd, Chwefror 2021

- absenoldeb darpariaethau machlud priodol ym Miliau Llywodraeth y DU;[68]
- amharodrwydd Llywodraeth Cymru i geisio gwneud gwelliannau i Filiau Llywodraeth y DU,[69] mewn un achos oherwydd ei chanfyddiad o ymateb tebygol Llywodraeth y DU[70] – mae hyn yn sefyllfa annerbyniol yn ein barn ni;
- pryder ehangach bod Llywodraeth Cymru i bob pwrpas yn osgoi pasio gwaith craffu deddfwriaethol y Senedd, gan atal pwyllgorau rhag ymgysylltu â rhanddeiliaid ar gynigion deddfwriaethol a lleihau gallu Aelodau etholedig y Senedd i herio a dylanwadu ar olwg terfynol deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig.

Memoranda Cydsyniad Offerynnau Statudol[71]

119. Yn ystod y Bumed Senedd, gwnaethom ystyried 39 Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol. Gellir priodoli'r cynnydd yn y nifer o'i gymharu â'r naw a ystyriwyd yn y Pedwerydd Cynulliad i ymadawiad y DU â'r UE a defnydd Llywodraeth Cymru o offerynnau statudol Llywodraeth y DU (rheoliadau bob amser) i gywiro llyfr statud Cymru o ganlyniad.

120. Fel y soniwyd yn y Bennod flaenorol, ym mis Chwefror 2019, gwnaethom gyhoeddi Craffu ar reoliadau o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: Adroddiad Cynnydd. Roedd yr adroddiad yn amlygu pryderon nad oedd Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno unrhyw gynigion yn gofyn am gydsyniad y Senedd i reoliadau Llywodraeth y DU sy'n destun Memoranda Cydsyniad

[68] Er enghraifft, Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Mai 2020 a'r Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd, Gorffennaf 2020

[69] Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar Fil yr Amgylchedd, Chwefror 2021

[70] Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Masnach, Rhagfyr 2020

[71] O dan rai amgylchiadau, gall offerynnau statudol a wneir gan Weinidogion y DU fod yn ddarostyngedig i gydsyniad y Senedd. Mae Rheol Sefydlog 30A yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru osod memorandwm (memorandwm cydsyniad offeryn statudol) mewn perthynas ag offeryn statudol a osodir gerbron Senedd y DU gan Weinidogion y DU sy'n gwneud darpariaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.

Offerynnau Statudol yn unol â'n barn ni ar sut y dylai Rheol Sefydlog 30A weithredu.[72] Gwnaethom ddweud:

> "**Credwn y dylai pob Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol cysylltiedig â Brexit fod yn ddarostyngedig i gynnig cydsyniad a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru**. Fel y mae pethau ar hyn o bryd, mae proses y Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol yn cael ei defnyddio fel modd i Weinidogion Cymru roi cydsyniad yn ddiofyn."[73]

121. Ers hynny nid yw'r sefyllfa wedi newid yn sylweddol, gyda dim ond pedwar cynnig yn cael eu cyflwyno allan o 39 posibl. Mae hyn er inni godi ein pryderon ar sawl achlysur:

- mewn gohebiaeth â'r Prif Weinidog yn ystod mis Chwefror a mis Mawrth 2019 ar ôl cyhoeddi'r adroddiad cynnydd;[74]
- mewn gohebiaeth â'r Llywydd yn gofyn am ei barn a'i dehongliad o Reol Sefydlog 30A, y bu'n barod i'w darparu;[75]
- mewn gohebiaeth â'r Prif Weinidog ym mis Gorffennaf ac Awst 2019;[76]
- mewn gohebiaeth â'r Prif Weinidog, yn dilyn llythyr gan Weinidog yr Economi a Thrafnidiaeth, Ken Skates AS, ym mis Rhagfyr 2019 a sesiwn dystiolaeth gyda'r Prif Weinidog ym mis Ionawr 2020;[77]
- mewn gohebiaeth â'r Prif Weinidog ym mis Hydref a Thachwedd 2020;[78]
- mewn gohebiaeth â'r Llywydd.[79]

---

[72] Gweler paragraffau 11-14 a pharagraffau 25-29

[73] Paragraff 26

[74] Gohebiaeth: 6 Chwefror 2109, 11 Mawrth 2019, 25 Mawrth 2019

[75] Gohebiaeth: 25 Mawrth 2019, 7 Mai 2019

[76] Gohebiaeth: 11 Gorffennaf 2019, 30 Gorffennaf 2019, 23 Awst 2019

[77] Gohebiaeth: 17 Rhagfyr 2019, 23 Ionawr 2020, 12 Chwefror 2020

[78] Gohebiaeth: 23 Hydref 2020, 4 Tachwedd 2020

[79] Gohebiaeth: 20 Tachwedd 2020

Datganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C

122. Roedd ein hadroddiad Craffu ar reoliadau a wneir o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: materion gweithredol yn gwneud argymhellion ar gyfer newidiadau i'r Rheolau Sefydlog sy'n ymwneud â rheoliadau a wnaed o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018.[80] Wedi hynny cyflwynwyd newidiadau gan y Pwyllgor Busnes ym mis Medi 2018, a chymeradwywyd y newidiadau hynny gan y Senedd ym mis Hydref 2018.[81]

123. Roedd un o'r newidiadau yn cynnwys cyflwyno Rheol Sefydlog 30C. O dan adrannau 8 a 9 o Ddeddf 2018, mae Gweinidogion y DU yn gallu gwneud rheoliadau mewn meysydd datganoledig sy'n gweithredu ar eu pen eu hunain. Fodd bynnag, o dan delerau'r Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin ni allent ond wneud hynny gyda chydsyniad Gweinidogion Cymru. Mae rheoliadau o'r fath a wneir gan Weinidogion y DU yn cael eu gosod gerbron Senedd y DU yn unig. Mae Rheol Sefydlog 30C yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru, ar gyfer rheoliadau o'r fath a wneir neu sydd i'w gwneud o dan Ddeddf 2018, osod datganiad (Datganiad Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C) yn hysbysu'r Senedd o'r rheoliadau dan sylw, fel arfer o fewn tri diwrnod gwaith ar ôl iddynt gael eu gosod gerbron Senedd y DU.[82]

124. Yn ystod y Bumed Senedd, gwnaethom ystyried 218[83] Datganiad Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C.[84]

125. Pan fo'r rheoliadau yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol, rhaid i Lywodraeth Cymru hefyd osod Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol o dan Reol Sefydlog 30A.

126. Ym mis Chwefror 2019, roedd ein hadroddiad Craffu ar reoliadau o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: Adroddiad Cynnydd yn amlygu nifer o bryderon ynghylch dehongli cymwysiad y Cytundeb Rhynglywodraethol ac ansawdd rhai o'r Datganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C. Roedd yr

---

[80] Cydsyniodd y Senedd i'r Ddeddf hon, a oedd yn gwneud darpariaeth mewn meysydd datganoledig, ar 15 Mai 2018

[81] Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 3 Hydref 2018

[82] I gael rhagor o wybodaeth, gweler: Y Pwyllgor MCD, Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: Canllaw, Ionawr 2019

[83] Roedd 30 ohonynt yn ymwneud â memoranda cydsyniad offeryn statudol.

[84] Roedd un Datganiad Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C - WS-30C(5)65 - na chafodd ei ystyried gan y Pwyllgor.

adroddiad cynnydd yn tynnu sylw hefyd at faint o ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud gan Weinidogion y DU mewn meysydd datganoledig, gan ddatgan:

> "Moreover, the general approach being taken is also at odds with the Welsh Government asking for, and being given, the power to make correcting regulations, but then not using it all in respect of retained direct EU law. When the National Assembly agreed the Legislative Consent Memorandum on the 2018 Act, it seems to us that it did so, in part at least, on the basis that the Welsh Government had secured amendments to the Bill that gave the Welsh Ministers additional powers to make regulations. Now, the Welsh Ministers are not using those powers extensively … Instead, they are relying heavily on UK Ministers to make regulations that correct EU-derived domestic legislation in devolved areas, and they are relying completely on UK Ministers to make regulations that correct direct EU legislation in devolved areas."[85]

127. Gohebiaeth â'r Prif Weinidog ar agweddau o'r adroddiad yn dilyn ei gyhoeddi.[86]

128. Fe wnaeth ein gwaith craffu ar Ddatganiadau Ysgrifenedig Rheol Sefydlog 30C amlygu canlyniad anfwriadol yn sgil cydsyniad Llywodraeth Cymru i Weinidogion y DU wneud rheoliadau mewn meysydd datganoledig i gywiro'r llyfr statud o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r UE. Roedd llawer o'r rheoliadau hynny'n creu swyddogaethau newydd; swyddogaethau na fyddai'r Senedd yn gallu eu dileu neu eu haddasu heb gydsyniad Gweinidogion y DU (yn rhinwedd y cyfyngiadau ym mharagraffau 8 i 11 o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006). Gwnaethom adrodd ar Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor adran 109 arfaethedig a oedd yn dileu rhai o'r cyfyngiadau hynny, ond nid pob un, ym mis Ionawr 2021, gan nodi'n fanwl gefndir y materion dan sylw. Mae'r Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor wedi'i wneud ers hynny, a daeth i rym ar 11 Mawrth 2021.[87]

129. Mae Rheol Sefydlog 30C yn gymwys i reoliadau a gaiff eu gwneud o dan Ddeddf 2018 yn unig. Fel y soniwyd yn Rhan Un, mae nifer o'n hadroddiadau ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer Biliau Llywodraeth y DU sy'n ymwneud ag ymadawiad y DU â'r UE wedi galw i weithdrefnau tebyg fod yn

---

[85] Paragraff 21

[86] Gohebiaeth: 6 Chwefror 2109, 11 Mawrth 2019, 25 Mawrth 2019

[87] Gorchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2021

gymwys i reoliadau a wneir o dan y Biliau hynny gan Weinidogion y DU mewn meysydd datganoledig gyda chydsyniad Gweinidogion Cymru, ond ni chafwyd llwyddiant i'r perwyl hwnnw.[88]

130. Mae Rhan Un o'r adroddiad yn manylu ar sut y buom yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru i adolygu'r Protocol (gweler paragraffau 24-25) i adlewyrchu rhai o'n pryderon.

Effaith Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020

131. Bydd Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 yn cael effaith ymarferol ar y ffordd y mae deddfwriaeth yn cael ei llunio yn y Senedd.

132. Ceir isod grynodeb o rai o'r prif effeithiau y bydd y Senedd newydd, y Pwyllgor Busnes a'n Pwyllgor olynol yn dymuno eu hystyried cyn gynted â phosibl.

- P'un a ddylai fod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru (ac Aelodau o'r Senedd yn achos deddfwriaeth gan Aelodau preifat) nodi yn y Memorandwm Esboniadol a yw darpariaethau Bil yn dod o fewn cwmpas Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 ac, os felly, pa effaith ymarferol y bydd Deddf 2020 yn ei chael ar y darpariaethau a gynhwysir yn y Bil.

- A ddylai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer deddfwriaeth sy'n dod o fewn cwmpas y Ddeddf adlewyrchu effeithiau ymarferol darpariaethau Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 mewn unrhyw ddadansoddiad o'r costau a'r buddion.

- Mae Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 yn nodi na fydd deddfwriaeth a oedd yn weithredol y diwrnod cyn i brif adrannau'r Ddeddf ddod i rym yn dod o fewn ei chwmpas oni bai ei bod yn cael ei newid yn sylweddol. Efallai y bydd y Senedd yn dymuno cael ei hysbysu gan Lywodraeth Cymru pan fydd yn diwygio deddfwriaeth bresennol sy'n dod o fewn cwmpas Deddf 2020 os yw Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn gyfystyr â newid sylweddol gan ddod â'r ddeddfwriaeth o fewn cwmpas Deddf 2020.

[88] Er enghraifft, Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Ionawr 2019 a'r Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Chwefror 2019

133. Efallai y bydd y Senedd newydd a'n Pwyllgor olynol hefyd yn dymuno ystyried sut y dylid tynnu sylw'r Senedd at ddeddfwriaeth berthnasol a wneir gan Weinidogion y DU o dan Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020. Dyma'r prif faterion y dylid eu hystyried:

- Pan fydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn dymuno defnyddio ei bwerau dirprwyedig i newid cwmpas Rhannau 1 a 2 o Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020, mae'n ofynnol iddynt ofyn am gydsyniad Gweinidogion yn y Llywodraethau datganoledig cyn gwneud unrhyw reoliadau o'r fath. Caniateir iddynt fwrw ymlaen os na cheir cydsyniad o fewn mis, ond rhaid iddynt nodi eu rhesymau dros wneud hynny. Efallai y bydd y Senedd yn dymuno cael ei hysbysu gan Lywodraeth Cymru pan fydd Llywodraeth y DU yn gofyn i Lywodraeth Cymru am ei chydsyniad i newid cwmpas Deddf 2020, ac efallai yr hoffai fod gofyniad i drafod cynnig ar unrhyw newidiadau a gynigir. Ymhellach, efallai y bydd y Senedd yn dymuno cael ei hysbysu pan fydd Llywodraeth Cymru yn gwneud ei phenderfyniad terfynol o ran cydsynio.

- Mae'n ddyletswydd ar yr Ysgrifennydd Gwladol i adolygu'r defnydd a wneir o'r pwerau diwygio o dan Rannau 1 a 2 o Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020 rhwng tair a phum mlynedd ar ôl i'r Ddeddf gael ei phasio. Mae'n ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol ymgynghori â'r llywodraethau datganoledig wrth baratoi'r adroddiad hwn. Efallai yr hoffai'r Senedd gael ei hysbysu pan ymgynghorir â Llywodraeth Cymru ar y gwaith o baratoi'r adroddiad hwn.

134. Fel yr eglurwyd yn Rhan Un, yn sgil Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020 rhoddwyd pŵer i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd sefydlu Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol. Mae nifer o faterion yn ymwneud â'r Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol y mae'n bosibl y bydd y Senedd newydd a'n Pwyllgor olynol yn dymuno mynd i'r afael â nhw ar y cyfle cyntaf:

- A ddylai fod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru hysbysu'r Senedd neu'r Pwyllgor olynol pan fydd yn gofyn am gyngor neu adroddiad gan y Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol o dan adrannau 35 neu 36 o Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020, ac i Lywodraeth Cymru osod unrhyw adroddiadau o'r fath gerbron y Senedd.

- A ddylai fod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru roi gwybod i'r Senedd pan gaiff Llywodraeth Cymru ei hysbysu bod unrhyw lywodraeth arall wedi gofyn i'r Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol am gyngor ar effaith

andwyol unrhyw ddeddfwriaeth gan y Senedd o dan adran 36 o Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020.

- A ddylai fod yn ofynnol i Gomisiwn y Senedd hysbysu Aelodau'r Senedd os yw'r Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol yn gofyn iddo ddarparu neu gynhyrchu gwybodaeth i lywio unrhyw rôl gynghori neu fonitro y mae'n ei chyflawni.

- A ddylai'r Senedd neu Bwyllgor Senedd geisio cadw goruchwyliaeth o'r Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol ac adolygiad yr Ysgrifennydd Gwladol o briodoldeb yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd fel y corff sy'n gyfrifol am y rôl gynghori a monitro.

- Mewn datganiad ar 17 Rhagfyr 2020, dywedodd yr Aelod Seneddol Paul Scully, yr Is-Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol fod Llywodraeth y DU wedi cytuno i gael cyfarfod blynyddol i adolygu gweithrediad Rhannau 1 i 4 o Ddeddf 2020 gyda'r llywodraethau datganoledig, gan gynnwys adroddiadau gan y Swyddfa ar gyfer y Farchnad Fewnol a datblygiadau newydd a allai olygu bod angen defnyddio pwerau dirprwyedig, gan ddefnyddio strwythurau rhynglywodraethol. Efallai y bydd y Senedd yn dymuno ystyried a ddylai fod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru hysbysu'r Senedd pryd y cynhelir cyfarfodydd o'r fath a darparu gwybodaeth am ddeilliannau unrhyw gyfarfodydd o'r fath.

4. Y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru

Dull a phwrpas yr ymchwiliad

135. Dechreuon ni ein hymchwiliad ar y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru ym mis Gorffennaf 2019 mewn ymateb i ymadawiad y DU â'r UE a goblygiadau hynny i'r trefniadau cyfansoddiadol sy'n berthnasol i Gymru. Roedd y cylch gorchwyl[89] yn fwriadol eang i ganiatáu inni fod yn hyblyg yn ein dull o weithredu a sicrhau y gallem ystyried materion cyfansoddiadol sy'n dod i'r amlwg wrth i delerau ymadawiad y DU â'r UE ddod yn gliriach.

136. Er bod pandemig COVID-19 wedi cyfyngu ar y dull a fwriadwyd gan y Pwyllgor, llwyddwyd i gasglu tystiolaeth gan ystod o gyfranwyr:

- ymgynghoriad cyhoeddus;[90]
- sesiynau tystiolaeth gyda'r Prif Weinidog[91] a'r Cwnsler Cyffredinol;[92]
- sesiwn dystiolaeth gydag Ysgrifennydd Gwladol Cymru;[93]
- sesiynau tystiolaeth gydag arbenigwyr cyfansoddiadol.[94]

137. Daeth yn amlwg i ni fod cyfansoddiad Cymru yn cael ei siapio gan ddeddfwriaeth y DU sy'n ymwneud ag ymadael â'r UE, anghydfod ynghylch cymhwysiad Confensiwn Sewel, prosesau newydd ar gyfer galluogi Gweinidogion y DU i ddeddfu mewn meysydd datganoledig, mwy o ddefnydd o gytundebau rhynglywodraethol a datblygiad fframweithiau cyffredin.

138. Fodd bynnag, yn sgil cyflwyno Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig gan Lywodraeth y DU ym mis Medi 2020, newidiodd deinameg ein hystyriaethau ac yn bwysicach fyth, bydd yn cael effaith gyfansoddiadol barhaol ar y DU.

139. Yn yr adrannau canlynol rydym yn nodi rhai o'r prif themâu sydd wedi dod i'r amlwg mewn perthynas â:

---

89 Y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru, Cylch gorchwyl

90 Y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru, Ymgynghoriad

91 Y Pwyllgor DCC, 13 Ionawr 2020

92 Y Pwyllgor DCC, 16 Medi 2019

93 Y Pwyllgor DCC, 9 Mawrth 2020

94 Y Pwyllgor DCC, 30 Medi 2019 a 14 Hydref 2019

- Confensiwn Sewel;
- cytundebau rhynglywodraethol;
- trefniadau gweithio rhynglywodraethol.

Confensiwn Sewel

Effeithiolrwydd Confensiwn Sewel

140. Mae Confensiwn Sewel yn un o elfennau allweddol y fframwaith cyfansoddiadol presennol. Mae'r Confensiwn yn darparu na fydd Senedd y DU fel rheol yn deddfu mewn perthynas â materion datganoledig heb gydsyniad Senedd Cymru.

141. Yn ein hadroddiad yn 2017, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), gwnaethom nodi bod Confensiwn Sewel yn chwarae rhan hollbwysig yng ngweithrediad cyfansoddiad y DU, a bod angen parchu'r Confensiwn.[95]

142. Mewn sesiynau tystiolaeth fel rhan o'n hymchwiliad, roedd y Prif Weinidog[96] a'r Cwnsler Cyffredinol[97] yn cydnabod bod Confensiwn Sewel tan yn ddiweddar wedi gweithredu fel y bwriadwyd. Serch hynny, nododd y Cwnsler Cyffredinol gyfyngiadau'r Confensiwn.[98] Dywedodd fod y fformiwleiddiad "anarferol" o bosibl yn cynnwys cryn dipyn o ryddid, ac yn ei farn ef ni ddylai materion cyfansoddiadol fod â'r lefel honno o ansicrwydd wrth eu gwraidd.[99] Soniodd y Prif Weinidog hefyd am gyfyngiadau'r Confensiwn, gan nodi ei fod yn darparu pŵer mympwyol ac unochrog i Lywodraeth y DU.[100]

143. Nododd y Prif Weinidog fod y ffaith bod Senedd yr Alban wedi gwrthod cydsynio i Fil yr UE (Ymadael) yn 2018 prin yn cael ei grybwyll ar lawr Tŷ'r Cyffredin, heb sôn am gael ystyriaeth briodol, ac meddai fod hyn wedi bod yn andwyol.[101]

---

[95] Paragraff 17

[96] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [19], 13 Ionawr 2020

[97] Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [44], 16 Medi 2019

[98] Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [64], 16 Medi 2019

[99] Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [76], 16 Medi 2019

[100] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [20], 13 Ionawr 2020

[101] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [21], 13 Ionawr 2020

144. Awgrymodd yr Athro Aileen McHarg fod yr anghydfod ynghylch Bil yr UE (Ymadael) wedi datgelu dau ddealltwriaeth sylfaenol wahanol o ystyr Confensiwn Sewel, ac yn benodol beth oedd yr ymadrodd 'fel arfer' yn ei olygu. O ran dealltwriaeth Llywodraeth y DU o'r Confensiwn, dywedodd yr Athro McHarg:

> "…they seem to understand what Sewel requires as being that they make an attempt to seek agreement, but, if agreement isn't forthcoming and they regard that continued withholding of consent as unreasonable, then consent is not required and legislation can proceed without consent."[102]

145. I'r gwrthwyneb, dywedodd yr Athro McHarg, ym marn y llywodraethau datganoledig, fod 'fel arfer' yn golygu bod angen cyfiawnhad cyfansoddiadol teilwng er mwyn deddfu heb gydsyniad,[103] a soniodd am y ffaith nad oes unrhyw ffordd o bennu'n union pa ystyr yw'r un cywir.[104]

146. Yn dilyn Etholiad Cyffredinol y DU, ar 19 Rhagfyr 2019, cyflwynodd Llywodraeth y DU Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael). Wedi hynny, gwnaethom gyhoeddi adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) yn dilyn sesiwn dystiolaeth gyda'r Prif Weinidog.[105] Daethom i'r casgliad yn ein hadroddiad, os bydd y Senedd yn penderfynu peidio â chydsynio ar y materion y mae angen cydsyniad ar eu cyfer, a bod Senedd y DU serch hynny yn penderfynu bwrw ymlaen heb gydsyniad, bydd hyn yn arwain at oblygiadau cyfansoddiadol niweidiol sylweddol i ddyfodol Confensiwn Sewel a datganoli.[106]

147. Ar 21 Ionawr 2020, pleidleisiodd y Senedd yn erbyn rhoi cydsyniad i Fil yr UE (Cytundeb Ymadael),[107] gan adlewyrchu penderfyniadau a wnaed gan Senedd yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, cafodd y Bil ei basio wedi hynny gan Senedd y DU, gan dderbyn Cydsyniad Brenhinol ar 23 Ionawr 2020.

148. Ar 17 Ionawr 2020, ysgrifennodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd ar y pryd, yr Aelod Seneddol Steve Barclay, at ei Weinidogion

---

[102] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [125], 14 Hydref 2019

[103] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [125], 14 Hydref 2019

[104] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [126], 14 Hydref 2019

[105] Y Pwyllgor DCC, 13 Ionawr 2020

[106] Casgliad 1

[107] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 21 Ionawr 2020

cyfatebol yn y Llywodraethau datganoledig yn amlinellu ymateb Llywodraeth y DU i'w pryderon ynghylch Bil yr UE (Cytundeb Ymadael). Dywedodd:

> "The Sewel Convention holds that the UK Government should not normally press ahead with legislation without legislative consent motions from the devolved administrations but the circumstances of our departure from the European Union are specific, singular and exceptional."[108]

149. Yn dilyn y sesiynau tystiolaeth gyda'r Cwnsler Cyffredinol ym mis Medi 2019 a'r Prif Weinidog ym mis Ionawr 2020, ac wedi i Fil yr UE (Cytundeb Ymadael) ddod yn Ddeddf, awgrymodd y Cwnsler Cyffredinol mewn datganiad ar 25 Chwefror 2020[109] efallai y dylid meddalu ymagwedd Llywodraeth Cymru bryd hynny wrth gymhwyso Confensiwn Sewel. Cydnabu fod penderfyniad Llywodraeth y DU i fwrw ymlaen â Bil yr UE (Cytundeb Ymadael) heb gydsyniad y deddfwrfeydd datganoledig yn destun pryder sylweddol, ond ychwanegodd:

> "...mae'n ymddangos bod Llywodraeth y DU a ninnau'n credu y dylid ei neilltuo fel achos arbennig, ac mae angen i ni adeiladu ar hynny yn awr."[110]

150. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym fod trin Bil yr UE (Cytundeb Ymadael) fel achos arbennig yn ymgais i sicrhau mai cyfyngedig fyddai effaith y penderfyniad.[111] Serch hynny, nododd nad oedd gweithredoedd Llywodraeth y DU mewn perthynas â'r Bil hwnnw yn bodloni eu meini prawf ar gyfer diwygio Confensiwn Sewel,[112] ond dywedodd eu bod yn gamau bach i'r cyfeiriad cywir.[113] Cydnabu hefyd fod diffyg tryloywder yn dal i fod o ran ystyr 'nid fel arfer'.[114]

151. Ym mis Medi 2020, cyflwynodd Llywodraeth y DU Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig. Gosododd Llywodraeth Cymru Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil hwnnw ac fe wnaethom gyflwyno

---

[108] Gohebiaeth: 17 Ionawr 2020

[109] Datganiad gan Lywodraeth Cymru, Deddfwriaeth yn ymwneud ag ymadawiad y DU â'r UE, 25 Chwefror 2020 a'r Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 25 Chwefror 2020

[110] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion [444], 25 Chwefror 2020

[111] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [76], 15 Mehefin 2020

[112] Gweler: Llywodraeth Cymru, Diwygio ein hundeb: cydlywodraethu yn y DU, Hydref 2019; Y Pwyllgor DCC, 16 Medi 2019; Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [18-32] a [40-44], 13 Ionawr 2020

[113] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [59], 15 Mehefin 2020

[114] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [60, 66-74], 15 Mehefin 2020

adroddiad ym mis Tachwedd 2020.[115] Ar 8 Rhagfyr 2020 pleidleisiodd y Senedd yn erbyn rhoi cydsyniad i Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig,[116] eto'n adlewyrchu penderfyniadau a wnaed gan Senedd yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, cafodd ei basio serch hynny gan Senedd y DU, gan dderbyn Cydsyniad Brenhinol ar 17 Rhagfyr 2020.

152. Roedd llawer o'r tystion a roddodd dystiolaeth inni yn credu bod angen cryfhau Confensiwn Sewel.[117]

Barn Llywodraeth y DU ar Gonfensiwn Sewel

153. Yn ystod ein hymchwiliad, rydym wedi ceisio sicrhau gwell dealltwriaeth o safbwynt ac ymagwedd Llywodraeth y DU tuag at Gonfensiwn Sewel.

154. Ar 9 Mawrth 2020, nododd Ysgrifennydd Gwladol Cymru, yr Aelod Seneddol Simon Hart, ei farn am yr ymadrodd 'nid fel arfer' yng Nghonfensiwn Sewel, gan ddweud ei fod yn berthnasol i amgylchiadau eithriadol o bwys, a'i fod yn annhebygol o gael ei ddefnyddio eto.[118]

155. Gwnaethom hefyd drafod gydag Ysgrifennydd Gwladol Cymru rinweddau gwneud penderfyniad ymlaen llaw ynghylch a yw darn o ddeddfwriaeth 'ddim yn arferol' cyn gofyn am gydsyniad deddfwriaethol.[119]

156. Wrth gael ei holi ynglŷn â phenderfyniad Llywodraeth y DU nad oedd y sefyllfa o ran Bil yr UE (Cytundeb Ymadael) yn 'arferol', dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru:

> "I think, in this particular instance, 'not normal' emerged as the theme as it became more obvious that the LCM wouldn't get through this place, and indeed through the Scottish Parliament. So, I don't think there was a particular plan, to describe it as such, in order to soften the inevitable blow. I think, as we got into the process, it became obvious that that's what the decision of you and your colleagues was going to be … And there was a certain dialogue around this, by the way, with colleagues of yours, about how that was handled in order to keep

[115] Y Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig, Tachwedd 2020

[116] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 8 Rhagfyr 2020

[117] Ymateb WCC 01; Ymateb WCC 03; Y Pwyllgor DCC, 14 Hydref 2019

[118] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [62], 9 Mawrth 2020

[119] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [66-69], 9 Mawrth 2020

> Sewel intact and to make sure that the democratic mandate of UK Government was honoured at the same time as the democratic rights of this institution could play out as well, and that was quite a difficult balancing act."[120]

157. Dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru nad oedd yn credu bod Confensiwn Sewel wedi'i lurgunio'n ddifrifol heb ryw fath o gyfiawnhad. Ychwanegodd:

> "…the conversations I had… with… ministerial colleagues, in this building suggested to me that there was an ambition that we share in UK Gov to get back on course as far as the protocols of Sewel are concerned. There was no question in those conversations to me that it was dead and needed to be rebirthed in some other form." [121]

158. Yng ngoleuni sylwadau Ysgrifennydd Gwladol Cymru, gwnaethom ohebu ag ef ynghylch cymhwyso Confensiwn Sewel mewn perthynas â Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig.[122]

159. Yn ei lythyr ar 16 Chwefror 2021, dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru mai bwriad Llywodraeth y DU o'r cychwyn cyntaf oedd cynnal proses ddeddfu'r Bil gyda chydsyniad yr holl ddeddfwrfeydd datganoledig, a bod Llywodraeth y DU wedi dilyn yr arfer a'r gweithdrefnau cysylltiedig wrth geisio cydsyniad. Ychwanegodd:

> "The convention applies in all circumstances where Parliament seeks to legislate on devolved matters and the UK government seeks consent on this basis. The convention recognises however that there are circumstances in which it may be necessary for Parliament to legislate irrespective of whether or not consent is obtained. The inclusion of the words 'not normal' within the convention acknowledges that Parliament is sovereign and therefore it is ultimately for Parliament whether to use its power to legislate in any such circumstances.
>
> (…)
>
> The UK Government deeply regrets that, despite efforts to find common ground, both the Senedd and the Scottish Parliament

[120] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [115], 9 Mawrth 2020

[121] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [64], 9 Mawrth 2020

[122] Gohebiaeth: 18 Medi 2020, 3 Hydref 2020, 21 Ionawr 2021, 16 Chwefror 2021

refused consent for the Bill. However, we sought consent in good faith and are confident that the legislation is more robust and more attuned to Welsh Government concerns in particular as a result."

160. Yn ei lythyr ar 16 Chwefror 2021, nododd Ysgrifennydd Gwladol Cymru hefyd fod Llywodraeth y DU wedi gwneud y penderfyniad i fwrw ymlaen heb gydsyniad deddfwriaethol ar ddiwedd y broses, a bod y penderfyniad hwn yn unol â'r confensiwn. Ychwanegodd fod Llywodraeth y DU yn parhau i fod yn gwbl ymrwymedig i Gonfensiwn Sewel, a bod y Confensiwn yn dal i weithio'n dda.

161. Wrth geisio dod i ddeall y Confensiwn, rydym yn pryderu am rai datganiadau a wnaed gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r Is-Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol[123] am eu dehongliad o Gonfensiwn Sewel, gan gynnwys:

- bod 'ddim yn normal' wedi dod yn thema amlwg wrth iddi ymddangos y byddai'r Senedd yn gwrthod cydsynio i Fil yr UE (Cytundeb Ymadael);
- bod y cyfiawnhad dros ddeddfu heb gydsyniad ar gyfer Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig yn seiliedig ar ymadawiad y DU â'r UE;
- bod bwrw ymlaen â Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig heb gydsyniad 'yn unol â'r Confensiwn';
- bod ceisio caniatâd 'yn ddidwyll' yn ystyriaeth berthnasol wrth benderfynu sut i fwrw ymlaen â deddfwriaeth arfaethedig pan wrthodir cydsyniad; a
- Llywodraeth y DU yn barnu a aed i'r afael â phryderon Llywodraeth Cymru neu'r Senedd.

Cytundebau rhynglywodraethol

162. Ym mis Medi 2019, tynnodd y Cwnsler Cyffredinol sylw at yr hyn a ddisgrifiodd fel 'cymhwysiad ehangach' o Gonfensiwn Sewel 'sy'n haeddu ystyriaeth a ffocws':

"We manage to use the Sewel convention to build towards an inter-governmental agreement, for example, which we entered into with the

[123] Dadl Tŷ'r Cyffredin, 17 Rhagfyr 2020, cyf 686 col 41-42WS

> UK Government around the time of the EU Withdrawal Act, and that has been a very useful template… for how we have sought, across a range of interactions with the UK Government, to build those relations or to argue for those relations to be built on the principle that action ought not to be normally taken without our consent in relation to devolved matters."[124]

163. Nododd y Cwnsler Cyffredinol fod cytundeb rhynglywodraethol yn esgor ar risg benodol yn sgil y ffaith nad oes sail statudol iddo, felly seiliedig ar ymddiriedaeth yn unig y mae.[125] Gwnaeth y Prif Weinidog bwynt tebyg, gan nodi y gallai unrhyw barti yn y cytundeb dynnu'n ôl. Fodd bynnag, dywedodd y byddai sgil-effeithiau gwleidyddol ac o ran enw da pe gwneid hynny, ac, er ei fod yn cydnabod y ffactorau cadarnhaol a negyddol o ddefnyddio cytundebau rhynglywodraethol, roedd o'r farn bod mwy i'w ennill nag sydd i'w golli o'u defnyddio.[126]

164. Mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio cytundebau rhynglywodraethol ar sawl achlysur yn ystod y Bumed Senedd i ddatrys anghydfodau â Llywodraeth y DU ynghylch pwerau yn y ddeddfwriaeth sy'n ymwneud ag ymadawiad y DU â'r UE.[127] Rydym wedi codi pryderon yn rheolaidd gyda Llywodraeth Cymru ynghylch defnyddio cytundebau rhynglywodraethol, gan gynnwys:

- ni ddylai Gweinidogion Cymru geisio datrys anghydfodau ynghylch cydsyniad deddfwriaethol trwy ddod i gytundebau rhynglywodraethol nad ydynt yn rhwymol;[128]
- mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn i'r Senedd gydsynio i ddeddfwriaeth ar sail cytundeb rhynglywodraethol sydd heb ei gytuno eto;[129]

---

[124] Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [45], 16 Medi 2019

[125] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [117], 16 Medi 2019

[126] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [66-67], 13 Ionawr 2020

[127] Er enghraifft, gweler y crynodeb a ddarperir yn adran 4.4 o Ymchwil y Senedd, Fframweithiau cyffredin, marchnad fewnol y DU a rhwymedigaethau rhyngwladol: Briff Ymchwil, Gorffennaf 2020

[128] Er enghraifft, Y Pwyllgor MCD, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Amaethyddiaeth, Mehefin 2019 a'r Pwyllgor DCC, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Pysgodfeydd, Mai 2020

[129] Am y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth arfaethedig ar *Ddeddf Pysgodfeydd 2020* - gweler y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion [369-370], 6 Hydref 2020 a'r dogfennau ategol ar gyfer y ddadl ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol

- mae Llywodraeth Cymru wedi dod i gytundeb ar ddynodiadau daearyddol mewn perthynas ag anghydfodau ynghylch yr hyn sydd wedi'i ddatganoli, ond nid yw wedi cyhoeddi telerau'r cytundeb hwnnw.[130]

165. Gwnaethom ohebu â Llywodraeth Cymru ar ddefnyddio cytundebau rhynglywodraethol yn ystod ein hymchwiliad.[131] Yn ei lythyr ar 11 Mehefin 2020, dywedodd y Prif Weinidog fod y cynnydd diweddar yn niferoedd y cytundebau rhynglywodraethol yn rhannol mewn ymateb i realiti'r amgylchiadau gwleidyddol. Dywedodd hefyd mai man cychwyn Llywodraeth Cymru yw y dylid cael darpariaeth briodol ar wyneb Biliau'r DU i nodi yr arferir swyddogaethau gan lywodraethau'r DU yn unol â'r setliadau datganoli.

166. Nododd y Cwnsler Cyffredinol wrthym nad oedd yn credu bod defnyddio cytundebau rhynglywodraethol yn oblygiad i danseilio Confensiwn Sewel. Roedd yn cydnabod nad oedd cytundebau rhynglywodraethol yn opsiwn amgen cwbl ddigonol yn hytrach na darpariaethau mewn Biliau, ond credai eu bod, o dan yr amgylchiadau, yn offerynnau effeithiol i'r Llywodraeth allu ei ddefnyddio.[132]

167. Nododd y Cwnsler Cyffredinol hefyd nad yw'r gallu i rannu gwybodaeth sy'n ymwneud â chytundebau rhynglywodraethol ar ddeddfwriaeth bob amser o fewn rheolaeth Llywodraeth Cymru.[133] Roedd llythyr y Prif Weinidog ar 11 Mehefin 2020 yn gwneud y pwynt hwn hefyd ac, wrth nodi rhai ymrwymiadau ehangach, dywedodd:

> "We will always aim… to present the finalised agreement [to the Senedd] in order to inform the debate about whether or not to provide legislative consent."

168. Nododd yr Athro Jo Hunt a Hedydd Phylip nad yw cytundebau rhynglywodraethol yn cael eu hadlewyrchu yn y Canllaw ar Ddatganoli diweddaraf.[134] Gwnaethant ychwanegu bod cytundeb rhynglywodraethol yn ffurf

---

[130] Datganiad Ysgrifenedig Llywodraeth Cymru, Rheoliadau Cynhyrchion Amaethyddol, Bwyd a Diod (Diwygio Etc.) (Ymadael â'r UE) 2020, 23 Hydref 2020. Gweler yr ohebiaeth: 17 Tachwedd 2020, 2 Rhagfyr 2020

[131] Gohebiaeth: 18 Hydref 2019, 27 Tachwedd 2019, 23 Ionawr 2020, 12 Chwefror 2020, 11 Mehefin 2020

[132] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [62], 15 Mehefin 2020

[133] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [102], 15 Mehefin 2020

[134] 'Devolution Guidance Note: Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales' [Diweddarwyd ddiwethaf ym mis Ebrill 2018]

feddal o offeryn polisi sy'n esgor ar bryderon am ei dryloywder, ei gadernid a pha mor gadarn yw ei warantau.[135]

Trefniadau gweithio rhynglywodraethol

169. Roedd ein hadroddiad cyntaf yn y Bumed Senedd ar Fil Cymru gan Lywodraeth y DU yn amlygu pryderon ynghylch effeithiolrwydd cysylltiadau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, a sut roedd hyn wedi effeithio ar ddatblygiad y Bil. Mae'r pryderon hyn, ynghyd â chydnabyddiaeth y byddai ymadawiad y DU â'r UE yn effeithio ar y ffordd y bydd y gwahanol lywodraethau a seneddau yn gweithio gyda'i gilydd yn y dyfodol, wedi arwain at gychwyn ymchwiliad i Llais cryfach i Gymru: ymgysylltu â San Steffan a'r sefydliadau datganoledig.

170. Roedd ein hadroddiad dilynol ym mis Chwefror 2018 Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd ynghyd â'n crynodeb o'r dystiolaeth yn ystyried trefniadau gweithio rhynglywodraethol yn estynedig. Gwnaethom ohebu â Llywodraeth y DU ar faterion cysylltiedig yn fuan wedi hynny.[136]

171. Yn dilyn argymhelliad 9 yn adroddiad 2018, ac fel y soniwyd ym Mhennod 3, cytunodd Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor yn ffurfiol ar Gytundeb Cysylltiadau Rhyng-sefydliadol. Mae'r Pwyllgor yn ystyried gwybodaeth a ddarperir gan Lywodraeth Cymru yn unol â'r cytundeb hwnnw ac fe'i cyhoeddir wedyn.

172. Fel rhan o'n hymchwiliad, gwnaethom ofyn i Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol a oedd y system bresennol ar gyfer datrys anghydfodau rhwng llywodraethau'r DU yn addas at y diben.

173. Dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru wrthym ei fod yn gweld y fforwm presennol ar gyfer trafodaethau rhwng Cyd-bwyllgor y Gweinidogion fel 'corff datrys anghydfodau ynddo'i hun'.[137] Ychwanegodd fod ganddo 'ychydig o broblem â'r potensial ar gyfer rhyw fath o ganolwr annibynnol sydd o bosibl ddim yn atebol yn democrataidd i'r fath raddau'.[138] Aeth Ysgrifennydd Gwladol Cymru ymlaen i ddweud mai 'Cyd-bwyllgor y Gweinidogion yw'r corff cywir i glywed yr

---

[135] Ymateb WCC 03

[136] Gohebiaeth: 26 Ebrill 2018, 10 Mai 2018

[137] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [36], 9 Mawrth 2020

[138] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [37], 9 Mawrth 2020

anghydfodau' ac nad yw'r broses bresennol 'o reidrwydd mor ddiffygiol nes bod angen ei dinistrio a'i hail-greu'.[139]

174. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym y dylid cael 'system sy'n seiliedig ar reolau sy'n deg ac yn dryloyw' a thynnodd sylw at y mecanwaith datrys anghydfodau a ddisgrifir yn yr adroddiad Brexit a Datganoli yn 2017.[140] Pwysleisiodd hefyd yr angen i ddod â mwy o gyngor annibynnol i'r system.[141] Ychwanegodd y Cwnsler Cyffredinol y byddai'n rhesymol cael elfennau o'r mecanwaith datrys anghydfodau hwn wedi'u nodi mewn statud, ond mai'r cam allweddol ar hyn o bryd yw i bedair llywodraeth y DU gytuno ar set o egwyddorion.[142]

175. Fel rhan o'n gwaith craffu ar ymgynghoriad Llywodraeth y DU ar ei chynigion ar gyfer deddfu mewn perthynas â'r farchnad fewnol[143] a Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig,[144] a ddilynodd, daeth yn amlwg nad oedd Llywodraeth y DU wedi ymgysylltu â Llywodraeth Cymru wrth ddatblygu'r cynigion. Gwnaethom dynnu sylw at y pryderon hyn yn ein hadroddiad ym mis Tachwedd 2020 Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig.

Newid cyfansoddiadol yn y dyfodol

176. Yn y dystiolaeth a gawsom, amlygwyd yr effaith ar y trefniadau cyfansoddiadol presennol yn sgil ymadael â'r UE.

177. Nododd Dr Andrew Blick fod ymadael â'r UE wedi datgelu mor fregus yw elfennau datganoledig system y DU.[145]

178. Meddai'r Athro Jo Hunt a Hedydd Phylip:

> "[Leaving the EU will] destabilise the existing generally hands-off approach from Westminster and Whitehall given the need to replace

[139] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [69], 9 Mawrth 2020
[140] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [94], 15 Mehefin 2020
[141] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [95], 15 Mehefin 2020
[142] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [98], 15 Mehefin 2020
[143] Gwnaethom ymateb i'r ymgynghoriad ar 7 Awst 2020 a chawsom ateb ar 12 Hydref 2020
[144] Fe wnaethom gyhoeddi datganiad yn amlinellu ein pryderon ynglŷn â'r Bil ar 24 Medi 2020.
[145] Ymateb WCC 02

> the governance structures and policies previously provided by the EU."[146]

179. Nododd y Grŵp ar Ddiwygio Cyfansoddiadol fod yr angen am setliad cyfansoddiadol newydd hyd yn oed yn fwy o frys o ganlyniad i ymadael â'r UE.[147]

180. Roedd papur Llywodraeth Cymru Diwygio ein hundeb: cydlywodraethu yn y DU yn dadlau y dylid ystyried y DU fel cysylltiad gwirfoddol o genhedloedd, wedi'i seilio nid ar sofraniaeth seneddol ond ar sofraniaeth boblogaidd ym mhob un o'i rhannau. Roedd y Prif Weinidog o'r farn nad yw'r trefniadau cyfansoddiadol presennol yn addas ar gyfer 2020 ac nad ydynt yn gynaliadwy.[148]

181. Roedd Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn cydnabod bod ymadael â'r UE yn golygu newid o'r berthynas hanesyddol gyda'r UE i berthynas agosach rhwng Llywodraeth Cymru a lywodraeth y DU, a dywedodd ei fod yn amau y bydd yn brawf ar bawb.[149] Dywedodd hefyd y dylai diwygio cyfansoddiadol fod yn broses barhaus yn hytrach na thasg benodol gyda phwynt gorffen penodol.[150]

182. Roedd ein sesiynau tystiolaeth yn trafod ystod o faterion cyfansoddiadol gan gynnwys a ddylai'r DU gael cyfansoddiad ysgrifenedig a'r angen am gonfensiwn cyfansoddiadol, gydag ystod o wahanol farnau'n cael eu mynegi.[151]

---

146 Ymateb WCC 03

147 Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [104-105], 30 Medi 2019

148 Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [7], 13 Ionawr 2020

149 Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [24], 9 Mawrth 2020

150 Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [28], 9 Mawrth 2020

151 Er enghraifft gweler Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion, 14 Hydref 2019

5. Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru

Y dull o gynnal ein hymchwiliad

183. Fel y nodwyd yn Rhan Un, ar 29 Ionawr 2020 newidiodd ein cylch gwaith i gynnwys materion yn ymwneud â chyfiawnder yng Nghymru, a dechreuon ni ar ein hymchwiliad i Wneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru ym mis Mawrth 2020.[152] Roedd hyn yn dilyn cymeradwyaeth y Senedd i gynnig gan Lywodraeth Cymru[153] i fwrw ymlaen ag argymhellion y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru ('Comisiwn Thomas'), y cyhoeddwyd ei adroddiad ym mis Hydref 2019.

184. I lywio ein hymchwiliad, gwnaethom gomisiynu darn o waith gan Dr Sarah Nason, Uwch-ddarlithydd mewn Cyfraith Weinyddol a Chyfreitheg ym Mhrifysgol Bangor, yn darparu trosolwg o gyfiawnder yng Nghymru.[154]

185. Roedd dechrau pandemig Covid-19 hefyd yn cyfyngu ar ein dull arfaethedig o gynnal yr ymchwiliad hwn. Fodd bynnag, rydym wedi gallu casglu ystod o dystiolaeth, gan gynnwys:

- o ymgynghoriad cyhoeddus;[155]
- tystiolaeth lafar[156] gan y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol a thrwy ohebiaeth â'r Prif Weinidog ar Raglen Waith Llywodraeth Cymru ar Drawsnewid Cyfiawnder;[157]
- trwy ohebiaeth â'r Prif Weinidog[158] a Gweinyddiaeth Gyfiawnder Llywodraeth y DU ynghylch data ar fynediad at gyfiawnder;[159]

---

[152] Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru, Cylch gorchwyl
[153] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 4 Chwefror 2020
[154] Dr Sarah Nason, Cyfiawnder yng Nghymru, Mai 2020
[155] Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru, Ymgynghoriad
[156] Y Pwyllgor DCC, 12 Hydref 2020
[157] Gohebiaeth: 22 Hydref 2020, 26 Tachwedd 2020
[158] Gohebiaeth: 19 Mehefin 2020, 23 Gorffennaf 2020
[159] Gohebiaeth: 19 Mehefin 2020, 7 Gorffennaf 2020

- tystiolaeth lafar[160] gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru a gohebiaeth[161] ag ef;
- tystiolaeth lafar gan y Gwir Anrhydeddus Robert Buckland CF AS, yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder.[162]

186. Yn ogystal, fel rhan o'n hymchwiliad, casglodd Tîm Ymgysylltu â Dinasyddion y Senedd sylwadau gan ymarferwyr cyfreithiol ledled Cymru. Trefnodd y Tîm gyfres o grwpiau ffocws rhithwir trwy fis Medi 2020 a lluniwyd crynodeb o'r themâu allweddol.

Cyfrifoldebau Llywodraeth Cymru

187. Er bod llawer o bolisi cyfiawnder yn faterion a ddargedwir, mae gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldebau sylweddol dros gyfiawnder yng Nghymru.

188. Fel y nodwyd yn Rhan Un o'r adroddiad, yn ôl adroddiad Canolfan Llywodraethiant Cymru yn 2019, Gwariant Cyhoeddus ar system gyfiawnder Cymru, roedd tua 38% o'r gwariant ar gyfiawnder yng Nghymru yn cael ei ariannu gan Lywodraeth Cymru neu awdurdodau lleol. Fodd bynnag, nid yw Llywodraeth Cymru yn adrodd yn rheolaidd ar ei gwaith ar bolisi cyfiawnder nac yn dadgyfuno gwariant ar gyfiawnder yn ei chyllideb a'i chyfrifon blynyddol.

189. Y Prif Weinidog sy'n gyfrifol am bolisi cyfiawnder, Comisiwn Thomas a thribiwnlysoedd yng Nghymru.[163] Mae cyfrifoldebau'r Cwnsler Cyffredinol yn cynnwys goruchwylio gwaith Adran Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth Cymru a Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol a hygyrchedd cyfraith Cymru.[164]

190. Mewn ymateb i alwad Comisiwn Thomas i gryfhau arweinyddiaeth ym maes cyfiawnder, cyhoeddodd y Prif Weinidog ar 5 Tachwedd 2019 y byddai'n sefydlu ac yn cadeirio Is-bwyllgor Cabinet newydd ar Gyfiawnder.[165] Cyfarfu'r Is-bwyllgor ym mis Ionawr, Gorffennaf a Medi 2020.

191. Yn ei hadroddiad arbenigol, nododd y cynghorwr Dr Nason bryderon ynghylch arweinyddiaeth o fewn Llywodraeth Cymru ar faterion cyfiawnder.

---

[160] Y Pwyllgor DCC, 13 Gorffennaf 2020

[161] Gohebiaeth: 22 Gorffennaf 2020, 7 Medi 2020

[162] Y Pwyllgor DCC, 22 Chwefror 2021

[163] Llywodraeth Cymru, Prif Weinidog Cymru, Cyfrifoldebau [cyrchwyd ar 15 Chwefror 2021]

[164] Llywodraeth Cymru, Cwnsler Cyffredinol, Cyfrifoldebau [cyrchwyd ar 15 Chwefror 2021]

[165] Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 5 Tachwedd 2019

Dywedodd: "[w]ith the inception of the Cabinet Sub-Committee this is likely to have improved, but there is still a lack of awareness and perhaps even some lack of transparency, around how many people in Welsh Government are working on justice issues, what their roles are, and how they interact".

192. Ategwyd y pryderon hyn gan ymarferwyr cyfreithiol a gymerodd ran yn y grwpiau ffocws rhithwir a gynhaliwyd gan Dîm Ymgysylltu â Dinasyddion y Senedd, lle nododd y rhan fwyaf o'r cyfranogwyr nad oeddent yn credu bod arweinydd amlwg dros gyfiawnder yng Nghymru.[166]

193. Cawsom ddiweddariad gan y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol ynghylch gwaith Llywodraeth Cymru ar gyfiawnder mewn sesiwn dystiolaeth ar 12 Hydref 2020.[167]

194. Yn dilyn y sesiwn dystiolaeth, ysgrifennodd y Prif Weinidog atom i rannu rhaglen waith Llywodraeth Cymru ar drawsnewid cyfiawnder. Fodd bynnag, rhybuddiodd y Prif Weinidog fod y gwaith hwn yn destun 'cyfyngiadau gweithredol real iawn', yn rhannol oherwydd pandemig Covid-19 a diwedd cyfnod pontio'r UE.[168]

195. Yn ein sesiwn dystiolaeth ar 12 Hydref 2020, gwnaethom hefyd ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol am ei farn ynghylch a oedd yn briodol cael adroddiad blynyddol gan Lywodraeth Cymru, a thrafodaeth ddilynol yn y Senedd, ar gyfiawnder yng Nghymru. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol fod hyn 'yn sicr yn werth ei ystyried' ac y byddai'n aros am unrhyw argymhellion gan y Pwyllgor.[169]

196. Yn ei lythyr atom ni ar 26 Tachwedd 2020, dywedodd y Prif Weinidog fod yr her o sicrhau bod y cyhoedd a'r Senedd yn ymwybodol o waith Llywodraeth Cymru ym maes cyfiawnder ' yn deillio o'r rhaniad cyfrifoldeb presennol rhwng Cymru a San Steffan'. Dywedodd hefyd y byddai Llywodraeth Cymru yn ystyried a oes unrhyw ffyrdd y gellir gwella lefel y wybodaeth a ddarperir am wariant cyfiawnder.[170]

---

[166] Y Pwyllgor DCC, Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru - crynodeb o'r ymgysylltiad, Hydref 2020

[167] Y Pwyllgor DCC, 12 Hydref 2020

[168] Gohebiaeth: 26 Tachwedd 2020

[169] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [102], 12 Hydref 2020

[170] Gohebiaeth: 26 Tachwedd 2020

Cyfrifoldebau Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru

197. Mae Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a rhwydwaith eang o gyrff eraill yn rhannu cyfrifoldebau am weithrediad y system gyfiawnder yng Nghymru. Dadleuodd Comisiwn Thomas fod cymhlethdod y system yn ddiangen ac nad yw i bob pwrpas yn cefnogi polisi cyfiawnder yn ei ystyr ehangaf yng Nghymru. Daeth Dr Nason i gasgliadau tebyg yn ei hadroddiad cynghori arbenigol ar gyfer y Pwyllgor.

198. Yn eu tystiolaeth ysgrifenedig i'n hymchwiliad, soniodd y Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid, yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai, Comisiynydd Plant Cymru, Prif Gwnstabliaid Cymru a Chomisiynydd y Gymraeg am ystod o heriau penodol sy'n canfod eu hunain rhwng cyfrifoldebau datganoledig a chyfrifoldebau a ddargedwir.[171] Er enghraifft, tynnodd Comisiynydd Plant Cymru sylw at y cymhlethdodau sy'n gysylltiedig â chefnogi plant sy'n defnyddio'r gwasanaeth cyfiawnder oherwydd y cymhlethdod yn yr agweddau datganoledig a'r agweddau a ddargedwir ym maes cyfraith teulu, a dywedodd ei bod yn anodd rhannu bywyd plentyn yn feysydd datganoledig a meysydd a ddargedwir.[172]

199. Mae Llywodraeth Cymru wedi ymgysylltu â Llywodraeth y DU a chyrff a ddargedwir ynghylch cyfiawnder trwy ystod o strwythurau ffurfiol.

200. Yn ystod y ddadl ar adroddiad Comisiwn Thomas yn y Cyfarfod Llawn, dywedodd y Prif Weinidog wrth y Senedd fod 'tua dwy ran o dair o argymhellion y Comisiwn Thomas yn gofyn am gydweithrediad Llywodraeth y DU i'w gweithredu'.[173]

201. Yn hynny o beth, gwnaethom ofyn i'r Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol ynghylch y trefniadau cydweithio â Llywodraeth y DU ar wella cyfiawnder yng Nghymru.

202. Dywedodd y Prif Weinidog ei fod ef a'r Cwnsler Cyffredinol wedi cael cyfarfod 'positif iawn' gyda'r Arglwydd Ganghellor yn ystod 2020, a bod yr Arglwydd Ganghellor wedi 'ei gwneud yn glir ei fod eisiau trafodaethau manwl ar nifer o

---

[171] Gwneud i Gyfiawnder weithio yng Nghymru, Ymgynghoriad

[172] Ymateb MJW 06

[173] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion [424], 4 Chwefror 2020

argymhellion Thomas'.[174] Ychwanegodd y Prif Weinidog y cafwyd hefyd drafodaethau gyda'r Arglwydd Brif Ustus a Gweinidogion y DU.[175]

203. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

> "I think the point that the Lord Chancellor has made previously, including in public speeches and so on, is that his concern isn't so much around process, as it were, but around outcomes. I, myself, think that provides ground for optimism, because if we are focused laser-like on outcomes then we organise our arrangements in whatever way achieves the best set of outcomes, and I think that provides a constructive context for us to take these discussions forward."[176]

204. Rhoddodd y Gwir Anrhydeddus Robert Buckland CF AS, yr Arglwydd Ganghellor ac Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, dystiolaeth i'r Pwyllgor ar 22 Chwefror 2021.[177]

205. Dywedodd yr Arglwydd Ganghellor wrthym fod yr hyn a oedd eisoes yn berthynas gynhyrchiol ac aeddfed rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi dyfnhau ac ehangu o ganlyniad i heriau pandemig Covid-19.[178]

206. O ran adroddiad Comisiwn Thomas, er iddo nodi bod 'cyd-awdurdodaeth yn ddull gwell', dywedodd yr Arglwydd Ganghellor hefyd fod agweddau ar argymhellion Comisiwn Thomas yr oedd yn awyddus i'w hystyried gan fod ganddynt y potensial i wella canlyniadau cyfiawnder yng Nghymru.[179]

207. Mae ymchwil wedi nodi heriau i'r Senedd wrth graffu ar waith rhynglywodraethol ar y system gyfiawnder. Nododd Dr Nason yn ei hadroddiad cynghori arbenigol fod y cyfrifoldeb am graffu ar gyfiawnder yng Nghymru yn cyffwrdd ar gyfrifoldebau gwahanol bwyllgorau, yn y Senedd ac yn San Steffan.

208. Roedd adroddiad Canolfan Llywodraethiant Cymru yn 2019, 'Justice at the Jagged Edge in Wales' yn datgan ei bod yn ymddangos bod pwyllgorau'r Senedd 'yn aml yn ansicr ynghylch sut y gallai eu gwaith gyfrannu at bolisi'r dyfodol'. Nododd yr adroddiad hefyd fod cred ar y tu allan fod pwyllgorau'r Senedd yn

---

[174] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [24], 12 Hydref 2020
[175] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [25], 12 Hydref 2020
[176] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [76], 12 Hydref 2020
[177] Y Pwyllgor DCC, 22 Chwefror 2021
[178] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [14], 22 Chwefror 2021
[179] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [28-29], 22 Chwefror 2021

'ansicr ynghylch cwmpas eu hargymhellion wrth oruchwylio plismona a chyfiawnder'.

209. Un her ar gyfer craffu ac atebolrwydd yw diffyg data wedi'u dadgyfuno ynghylch gyfiawnder yng Nghymru. Yn ei hadroddiad ar gyfer y Pwyllgor, daeth Dr Nason i'r casgliad y gallai diffyg data wedi'u ddadgyfuno rwystro datblygiad atebion arloesol. Soniwyd bod diffyg data hefyd yn broblem gan Gomisiynydd y Gymraeg[180] a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol[181] yn eu tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor.

210. Gwnaethom ohebu â Llywodraeth Cymru a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder ynghylch data ar fynediad at gyfiawnder yng Nghymru yn ystod haf 2020.[182]

211. Dywedodd y Prif Weinidog fod Llywodraeth Cymru wedi cytuno â Chomisiwn Thomas ei bod yn bwysig sicrhau bod data ystadegol wedi'u dadgyfuno ynghylch cyfiawnder yng Nghymru mor hygyrch â phosibl, a bod Prif Ystadegydd Llywodraeth Cymru a Phrif Ystadegydd y Weinyddiaeth Gyfiawnder wedi trafod hyn ar sawl achlysur yn 2019 a chytunwyd ar yr angen i nodi ffyrdd o sicrhau bod y data ar gael lle bynnag yr oedd yn bosibl.[183]

212. Fel y soniwyd yn Rhan Un o'r adroddiad, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym hefyd fod Llywodraeth Cymru yn y broses o ddatblygu dangosfwrdd o ddata cyfiawnder yng Nghymru ac y byddai'n rhoi diweddariad ar hyn i'r Senedd.[184]

213. Dywedodd yr Is-Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, yr Aelod Seneddol Alex Chalk, wrthym fod dadgyfuno data Cymru yn fater y mae'r Weinyddiaeth Gyfiawnder wedi bod yn ceisio ei ddatrys ers cryn amser, yn enwedig yr heriau sy'n gysylltiedig â chategoreiddio unigolion o Gymru yn y system gyfiawnder, ond roedd yn falch o ddweud bod y Weinyddiaeth Gyfiawnder wedi gwneud cryn gynnydd i'r perwyl hwn.[185]

214. Mae adroddiad blynyddol Llywodraeth Cymru ar y Cytundeb Cysylltiadau Rhyng-sefydliadol rhwng y Senedd a Llywodraeth Cymru am y cyfnod rhwng mis

---

[180] Ymateb MJW 10

[181] Ymateb MJW 07

[182] Gohebiaeth: 19 Mehefin 2020, 19 Mehefin 2020, 7 Gorffennaf 2020, 23 Gorffennaf 2020

[183] Gohebiaeth: 23 Gorffennaf 2020

[184] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [73], 12 Hydref 2020

[185] Gohebiaeth: 7 Gorffennaf 2020

Ebrill 2019 a mis Mawrth 2020 yn adrodd ar gysylltiadau rhynglywodraethol ffurfiol o dan sawl pennawd.[186] Fodd bynnag, nid yw 'cyfiawnder' yn eu plith, er bod yr adroddiad yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi dadlau dros bwerau pellach dros bolisi cyfiawnder yn ystod y cyfnod hwn.

215. Gwnaethom ofyn i'r Prif Weinidog sut y byddai Llywodraeth Cymru yn hysbysu'r Senedd o'i hymgysylltiad â Llywodraeth y DU ar faterion cyfiawnder. Dywedodd y Prif Weinidog y byddai Llywodraeth Cymru yn 'rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Senedd trwy ddatganiadau rheolaidd, dadleuon, cwestiynau ac ymchwiliadau pwyllgorau'r Senedd'.[187]

216. Dywedodd yr Arglwydd Ganghellor wrthym ei fod yn edrych ymlaen at ymgysylltu ymhellach â'n Pwyllgor ac Aelodau eraill o'r Senedd yn y misoedd a'r blynyddoedd i ddod.[188]

Goruchwylio'r system gyfiawnder

217. Mae system y llysoedd, tribiwnlysoedd a chyrff eraill ar gyfer datrys anghydfodau yng Nghymru yn gymhleth. Ymdrinnir ag anghydfodau cyfiawnder sifil a gweinyddol drwy'r llys sirol nad yw wedi'i ddatganoli, y Llys Gweinyddol yng Nghymru, tribiwnlysoedd datganoledig arbenigol a rhai heb eu datganoli, ac mewn ffyrdd eraill gan gynnwys trwy gyfryngu neu drwy ombwdsmyn.

218. Daeth Comisiwn Thomas i'r casgliad bod angen 'system gydlynol a chydlynus ar gyfer datrys anghydfodau o bob math' i wneud y system yn haws i'r cyhoedd ei deall a'i defnyddio.

219. Nododd Dr Nason yn ei hadroddiad ar gyfer y Pwyllgor fod gan y Senedd 'gyfrifoldeb sylweddol' i sicrhau:

- bod cyfraith weinyddol yn datblygu mewn modd clir, cyson a chydlynol;
- bod cyrff cyhoeddus yn gallu cyflawni'r dyletswyddau a bennir; a

[186] Llywodraeth Cymru, Cytundeb Cysylltiadau Rhyng-Sefydliadol rhwng y Senedd a Llywodraeth Cymru, Adroddiad Blynyddol 2019-2020, Hydref 2020

[187] Gohebiaeth: 26 Tachwedd 2020

[188] Y Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [78], 22 Chwefror 2021

- bod adolygiad ôl-ddeddfwriaethol parhaus yn cael ei gynnal o effeithiau dyletswyddau newydd ar gyrff cyhoeddus, lefelau cydymffurfio a chanlyniadau.

220. Yn ei briff ar gyfer cymrodoriaeth academaidd Ymchwil y Senedd, daeth Dr Nason i'r casgliad y dylai'r Senedd hefyd ysgwyddo cyfrifoldeb am oruchwylio cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru ac am ddatblygu dull o graffu ar fecanweithiau gwneud iawn.

221. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod rhwystrau i oruchwyliaeth y Senedd ar y system gyfiawnder ac i waith craffu'r Senedd ar fecanweithiau gwneud iawn. Er enghraifft, mae ymchwil Dr Nason ar gyfiawnder gweinyddol yn amlygu diffyg hyfforddiant i Aelodau o'r Senedd ar gyfiawnder gweinyddol a mecanweithiau gwneud iawn. Codwyd pryderon hefyd gan y cyfranogwyr yn y grwpiau ffocws ar gyfer ymarferwyr cyfreithiol am y diffyg ymgysylltiad â'r Senedd a Llywodraeth Cymru yn ystod y broses ddeddfwriaethol.

222. Nododd Comisiwn Thomas fod Biliau Cymru a basiwyd gan y Senedd yn gwneud defnydd cyfyngedig o Dribiwnlysoedd Cymru, gan ddefnyddio'n hytrach y llys sirol neu'r tribiwnlysoedd heb eu datganoli yn aml.

223. Clywsom dystiolaeth gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru – a hynny am y tro cyntaf gan bwyllgor Senedd – ar 13 Gorffennaf 2020.[189] Gwnaethom drafod adroddiadau blynyddol y Llywydd ar gyfer 2018-19 a 2019-20, gan gynnwys barn y Llywydd ar ddiwygiadau i Dribiwnlysoedd Cymru yn y dyfodol, mynediad at gyfiawnder ac effaith y pandemig.

224. Ar gais Llywodraeth Cymru, mae Comisiwn y Gyfraith bellach wedi ymgynghori ar set o gynigion interim ar gyfer diwygio'r strwythur, gweithdrefnau, penodiadau, apeliadau a chwynion ar gyfer Tribiwnlysoedd Cymru. Bwriad yr ymgynghoriad yw darparu'r sylfaen dystiolaeth ar gyfer Bil Tribiwnlysoedd Cymru yn y Chweched Senedd.

225. Cawsom dystiolaeth gan y Comisiynydd, Nicholas Paines CF, ar 22 Chwefror 2021, a thrafodom ymgynghoriad a chynigion interim Comisiwn y Gyfraith.[190]

---

[189] Y Pwyllgor DCC, 13 Gorffennaf 2020

[190] Y Pwyllgor DCC, 22 Chwefror 2021