



## Ymateb i Alwad Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Senedd am Farnau

*Charles Whitmore, Cydymaith Ymchwil, Prifysgol Caerdydd — Canolfan Llywodraethiant Cymru a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru*

Tachwedd 2022

### **Ynghylch y dystiolaeth hon**

Ysgrifennwyd y dystiolaeth hon gan Charles Whitmore fel rhan o brosiect Fforwm Cymdeithas Sifil Cymru (y Fforwm). Partneriaeth yw hon rhwng Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC) a Chanolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd a ariennir gan y Legal Education Foundation. Ei nod yw darparu gofod cymdeithas ddinesig ar gyfer rhannu gwybodaeth, trafodaeth wybodus a chydlynu mewn meysydd sy'n destun newid cyfreithiol, gweinyddol a chyfansoddiadol sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd.

**CGGC** yw'r mudiad aelodaeth cenedlaethol ar gyfer y sector gwirfoddol yng Nghymru.

Mae **Canolfan Llywodraethiant Cymru** yn uned ymchwil a noddur ac a gefnogir yn Ysgol y Gyfraith a Gwleidyddiaeth, Prifysgol Caerdydd.

### **1. Cyflwyniad**

- 1.1 Diolch yn fawr i'r Pwyllgor am y gwahoddiad i gyflwyno barnau am Fil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio). Rwy'n gwneud hynny yn rhinwedd fy swydd fel cydlynnydd prosiect y Fforwm gan fod sefydliadau cymdeithas sifil yr ydym wedi ymgysylltu â nhw yng Nghymru ac ar lefel y DU wedi mynegi pryderon difrifol am sawl agwedd ar y ddeddfwriaeth. Mae swyddogaeth graidd y Bil – sef diddymu neu ddiwygio'n awtomatig gorff enfawr o gyfreithiau heb graffu seneddol neu gyhoeddus, tra'n trosglwyddo pwerau deddfu enfawr i weinidogion, heb fawr ddim ystyriaeth o'r goblygiadau datganoledig i'w gweld yn y gwaith drafftio – yn peri pryder mawr yn gyfansoddiadol. Bydd y bil:
  - a. Yn trosglwyddo pwerau deddfwriaethol sylweddol i weinidogion ar lefelau datganoledig a chanolog, fel ei gilydd Bydd hyd yn oed yn mynd cyn belled â chaniatáu i Weinidogion ddefnyddio'r pwerau cyffredinol yng nghymal 15 i ddiwygio darpariaethau cyfraith sylfaenol (yn rhinwedd cymal 12(2)b).

- b. Yn creu ansicrwydd cyfreithiol sylweddol.
- c. Yn debygol o arwain at wallau a hepgoriadau deddfwriaethol – gyda’r potensial i greu tyllau yn y llyfr statud y bydd angen rhagor o amser deddfwriaethol i’w datrys yn ddiweddarach.
- d. Yn tynnu capasiti oddi wrth y Senedd, Llywodraeth Cymru a chymdeithas sifil yng Nghymru – mater sy’n debygol o gael ei deimlo hyd yn oed yn fwy llym ar y lefel ddatganoledig.
- e. Yn grymuso’r gweithrediaethau i ddeddfu newid mewn polisi, naill ai’n fwriadol neu drwy hepgor o ganlyniad i ddiffyg gweithredu – mae hyn yn ffordd gwbl amhriodol o ddiwygio corff mor enfawr o gyfraith. Nid yw’n glir sut y byddid yn cyfleu penderfyniad o’r fath, asesu ei effaith, ymgynghori arno na’i herio.
- f. Yn peri risg machlud hawliau a safonau allweddol. Mae’r asesiad o’r effaith ar gydraddoldeb<sup>1</sup> a’r memorandwm hawliau dynol<sup>2</sup> ill dau yn nodi, mewn egwyddor, (er gwaethaf sicrwydd Llywodraeth y DU) bod risg y bydd amddiffyniadau gwrth-wahaniaethu a chyfraith yr UE a ddargedwir (REUL) sy’n berthnasol i Hawliau’r Confensiwn yn cael eu dal gan fecanwaith y machlud. Mae’r asesiad o’r effaith ar gydraddoldeb yn egluro bod risgiau i gydraddoldeb yn cael eu creu gan ddarpariaethau’r Bil ar wyro oddi wrth gyfraith achosion yr UE a ddargedwir, ond bod y rhain yn cael eu lliniaru gan ddyletswydd adran 3 y Ddeddf Hawliau Dynol ar y llysoedd i ddehongli deddfwriaeth ddomestig yn unol â’r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR). **Mae hyn yn anwybyddu’r ffaith bod y Bil Hawliau hefyd yn cael ei ystyried gan Dŷ’r Cyffredin, a fydd yn diddymu’r ddyletswydd hon.**
- g. Yn tansilio gweithdrefnau deddfwriaethol cyffredin, goruchwyliaeth seneddol, a rôl cymdeithas sifil wrth graffu ar newid sylweddol i bolisi trwy ddarparu dim amser na mecanwaith ar gyfer asesu, craffu ar neu ymgynghori ar effaith machlud, cadwraeth, ailddatgan, diweddar, diddymu neu ddisodli posibl REUL.

1.2 Yn ogystal â’r uchod, mae pryderon pellach sy’n ymwneud yn benodol â diffyg ystyriaeth a chymhlethdod y rhyngweithio â datganoli y byddaf yn canolbwyntio arnynt yn awr.

## 2. Yr effaith ar dirwedd reoleiddiol Cymru a Rhyngweithiadau â Deddf Marchnad Fewnol y DU (UKIMA)

2.1 Yn amlwg, ychydig iawn o ystyriaeth a chysondeb sydd wedi bod wrth ddrafftio’r Bil ynghylch ei ryngweithiad â sefydliadau datganoli. Ystyrir datganoli yn bennaf ddwywaith yn unig yn nogfennau amrywiol y Bil – llai na hanner tudalen yn y nodiadau esboniadol,<sup>3</sup> a pharagraff 36 yr Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb.<sup>4</sup>

- a. Mae’r nodiadau esboniadol yn nodi bod dull gweithredu’r Bil yn gyson â deddfwriaeth arall sy’n gysylltiedig â’r UE, yr ymgysylltwyd yn briodol ac yn rhagweithiol â’r ‘gweinyddiaethau’ datganoledig, bod y Bil yn adlewyrchu ymrwymiad i barchu’r setliadau datganoli a Chonfensiwn Sewel ac **‘na fydd yn creu mwy o ddargyfeirio o fewn y DU’** (fy mhwyslais i).
- b. I’r gwrthwyneb, mae’r Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb yn cydnabod bod y Bil yn debygol o arwain at ddargyfeirio rheoleiddiol ond y bydd hyn yn cael ei reoli gan Ddeddf Marchnad

<sup>1</sup> Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb, para. 27.

<sup>2</sup> Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Memorandwm ECHR, para. 8.

<sup>3</sup> Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Nodiadau Esboniadol, Paragraffau 58-61.

<sup>4</sup> Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb, para. 36.

Fewnol y DU a Fframweithiau Cyffredin. Mae cyfeiriad annelwig at sgysiau sydd wedi digwydd yn Whitehall (heb Lywodraeth Cymru, mae'n debyg) i sicrhau nad yw'r Bil yn 'newid effaith Deddf UKIM'. Mae'r asesiad effaith yn dod â'r ddatl hon i ben gan nodi y bydd egwyddorion mynediad i'r farchnad (MAPs) UKIMA yn berthnasol mewn sawl maes, lle mae dargyfeirio'n digwydd. **Mae'r asesiad hwn yn peri pryder ac mae hyd yn oed yn gamarweiniol mewn sawl ffordd - byddaf yn ystyried pob un yn ei dro.**

## **Y potensial am ddargyfeirio rheoleiddiol ac effaith hyn**

- 2.2 Fel y gwelir yn yr Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb,<sup>5</sup> mae'n hynod gamarweiniol i'r nodiadau esboniadol ddatgan gyda sicrwydd na fydd y Bil yn cynyddu dargyfeirio o fewn y DU. I'r gwrthwyneb, mae'r mecanweithiau yn y Bil yn rhoi cyfle sylweddol i ddargyfeirio, gan gynnwys mewn llawer o feysydd a allai sbarduno'r egwyddorion mynediad i'r farchnad – er enghraifft, o ran cyfansoddiad bwyd, labelu a pholisi amgylcheddol. Mewn egwyddor, mae'n bosibl y gall gwahanol rannau o'r DU ddewis caniatáu i wahanol ddarnau o REUL fachlud a/neu ddefnyddio'r pwerau ailddatgan, diweddar, diddymu a disodli yng nghymalau 12-16 yn wahanol ar draws corff mawr o gyfraith. Efallai y bydd hyd yn oed dulliau gwahanol o ailsefydlu egwyddor goruchafiaeth ac egwyddorion cyffredinol Cyfraith yr UE, yn enwedig o ystyried Deddfwriaeth Parhad yr Alban.
- 2.3 Mae'r esboniad byr a ddarperir ar hyn yn yr asesiad o'r effaith yn hynod gyfyngedig ac unochrog. Mae'n nodi dim ond y bydd UKIMA yn amddiffyn defnyddwyr a busnesau rhag y dargyfeirio sy'n deillio o hynny. Fodd bynnag, mae'n methu cydnabod **y gallai effeithiau polisi alldirioogaethol sylweddol ac annisgwyl godi o'r defnydd gwahanol o'r pwerau dirprwyedig helaeth yn y Bil mewn gwahanol rannau o'r DU yn rhinwedd MAPs UKIMA.** Fel yr archwiliwyd adeg taith UKIMA drwy'r Senedd, mae hyn yn debygol o weithio yn erbyn ymreolaeth polisi Cymru gan y bydd penderfyniadau i fachlud neu ddiwygio REUL/cyfraith wedi'i chymathu yn Lloegr yn cael mwy o effaith anghymesur ar rannau eraill o'r DU oherwydd pwysoliad economaidd Lloegr a'r anghydbwysedd cyfansoddiadol rhwng y lefelau canolog a datganoledig. **O ganlyniad, ni ddylai UKIMA fod yn fecanwaith diofyn ar gyfer rheoli effeithiau unrhyw ddarn o ddeddfwriaeth.** Cydnabyddir natur drechol a phroblemus y MAPs yn y dewis i roi rôl gyfyngedig i Fframweithiau Cyffredin wrth weithredu UKIMA. Mae hyn yn darparu rôl statudol ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol wrth helpu i reoli dargyfeirio rheoleiddiol posibl a allai arwain at densiynau fel arall.<sup>6</sup>
- 2.4 Ac eto, yn dibynnu ar y cyfeiriadau polisi y mae'r gwahanol lywodraethau yn eu cymryd wrth ddefnyddio'r pwerau dirprwyedig ym Mil REUL, mae'r ddeddfwriaeth yn peryglu sbarduno'r MAPs ar raddfa ymhell y tu hwnt i'r hyn a luniwyd i ddechrau. **Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y bydd angen i lywodraethau a deddfwrfeydd fod yn ymwybodol iawn o'r bwriadau polisi wrth wraidd defnyddio'r pwerau hyn mewn gwahanol rannau o'r DU gan y gallai hyn arwain at gyfyngiadau de facto i gymhwysedd.**

<sup>5</sup> Mae cwestiwn arwyddocaol ynghylch pam nad oes gan y Bil hwn asesiad ehangach o'r effaith. Mae'n rhyfedd gweld yr asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb yn cael ei ddefnyddio i ystyried effeithiau rheoleiddio ehangach fel rhyngweithiadau posibl ag UKIMA.

<sup>6</sup> Fel y profwyd yn ddiweddar yn sgil ehangu eithriadau i'r MAPs o ran plastigau untro gan ddefnyddio'r weithdrefn yn adran 10 UKIMA, sy'n darparu rôl ar gyfer fframweithiau cyffredin wrth drafod eithriadau pellach.

- 2.5 Mewn un enghraifft ddamcaniaethol, mae Rheoliad 1169/2011 yr UE ar ddarparu gwybodaeth am fwyd i ddefnyddwyr yn sefydlu gofynion hanfodol o ran gwybodaeth am faeth, allergenau a gwlad wreiddiol ar labeli bwyd. Mae darnau perthnasol o REUL ar lefelau datganoledig a'r DU yn gweithredu'r gofynion hyn (Rheoliadau Gwybodaeth am Fwyd (Cymru) 2014). Gan ddefnyddio cymal 15, gallai Llywodraeth y DU benderfynu lleihau'r gofynion labelu hyn – yn wir, mae'r pwerau hyn wedi'u drafftio'n glir gyda dadreoleiddio mewn golwg. Byddai hefyd o fewn cwrpas y pwerau yn y Bil i Lywodraeth Cymru gadw'r gofynion heb eu diwygio ar y lefel ddatganoledig. Dylid nodi na fyddai'n bosibl cyflwyno unrhyw newidiadau a allai ddod o fewn diffiniad hynod eang y Bil o 'fwy o faich rheoleiddiol'. Fodd bynnag, hyd yn oed os cânt eu cynnal, mae gofynion labelu yn debygol o ddod o fewn egwyddor cydgydnabod UKIMA ac, o ganlyniad, ni fyddai'n ofynnol i gynhyrchion sy'n tarddu o Loegr gydymffurfio â'r safonau 'cadwedig' yng Nghymru. Byddai angen iddynt gydymffurfio â'r safon is ddiwygiedig 'wedi'i chymhathu' yn Lloegr yn unig. Yn anochel, byddai hyn yn rhoi pwysau sylweddol ar lunwyr polisiau yng Nghymru i gyd-fynd â'r safon a gyflwynir gan Lywodraeth y DU i sicrhau chwarae teg i gynhyrchwyr yng Nghymru.
- 2.6 O ystyried faint o REUL a gadwyd yn ôl a datganoledig y byddai angen ei ystyried mewn cyn lleied o amser, ei ehangder eithriadol, y capasiti cyfyngedig sydd ar gael, a diffyg system effeithiol o gysylltiadau rhynglywodraethol i gefnogi dadansoddiad ar y cyd mor fanwl mewn cymaint o feysydd, **mae'n debygol o fod yn amhosibl ystyried effaith pob dargyfeiriad posibl o'r fath ar dirwedd reoleiddiol Cymru tra na ddarperir unrhyw gyfeiriad polisi ar sut y gellid defnyddio'r pwerau hyn.** Mae hyn yn ansicrwydd cyfreithiol ar raddfa gyfansoddiadol.

### **Rôl bosibl y Fframweithiau Cyffredin**

- 2.7 Mae'r asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb (a chwestiynau a ddarparwyd i mi gan Bwyllgor Bil Cyhoeddus Senedd y DU) yn awgrymu mai barn Llywodraeth y DU yw, pe bai dargyfeirio polisi sylweddol yn deillio o wahanol ddefnydd o bwerau dirprwyedig y Bil, y byddai'r Fframweithiau Cyffredin yn ddigon i reoli'r canlyniad hwn.
- 2.8 Pe na bai dyddiad machlud, dylai corff sylweddol o waith rhynglywodraethol ddigwydd ynghylch disodli REUL a gadwyd yn ôl a datganoledig oherwydd bod lle i ryngweithio ag UKIMA a bod angen nodi rhyngweithiadau a rhyngddibyniaethau posibl rhwng deddfau'r DU a deddfau datganoledig. Yn sicr, mae hyn yn unol ag ysbryd yr hyn y bwriadwyd i'r Fframweithiau Cyffredin ei ddarparu – sef cydweithrediad rhynglywodraethol yn seiliedig ar ymddiriedaeth a chonsensws mewn gofod a rennir i hwyluso gwahaniaethau polisi ystyrion. O ganlyniad, maent wedi gweld rhywfaint o lwyddiant,<sup>7</sup> **ond maent yn annhebygol o fod yn fecanwaith digonol i reoli lefel y tarfu a allai ddeillio o Fil REUL:**
- a. Fe'u lluniwyd gyda lefel o gydweithrediad mewn golwg sy'n angenrheidiol i hwyluso ailwladoli cymwyseddau o'r UE fel yr archwiliwyd yn y dadansoddiad o fframweithiau.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> J. Hunt, T. Horsley, 'In Praise of Cooperation and Consensus under the Territorial Constitution: The Second Report of the House of Lords Common Frameworks Scrutiny Committee', 16 Gorffennaf 2022. Ar gael yn: <https://ukconstitutionallaw.org/2022/07/26/thomas-horsley-and-jo-hunt-in-praise-of-cooperation-and-consensus-under-the-territorial-constitution-the-second-report-of-the-house-of-lords-common-frameworks-scrutiny-committee/>

<sup>8</sup> Swyddfa'r Cabinet, 'Revised Frameworks Analysis: Breakdown of areas of EU law that intersect with

Byddai maint posibl y dargyfeirio a'r tensiwn a allai ddeillio o wahanol ddefnydd o'r pwerau dirprwyedig yn y Bil a'r mecanwaith machlud, o achosion anghymesur o hepgor a chymryd gwahanol ymagweddau tuag at oruchafiaeth a'r egwyddorion cyffredinol – yn debygol o fod ymhell y tu hwnt i'r hyn y gall y fframweithiau cyffredin ei reoli. Byddai angen ymrwymiad lefel uwch i waith rhynglywodraethol ar sail consensws.

- b. Mae bylchau – nid oes gan rai meysydd polisi fframweithiau cyffredin ond mae ganddynt REUL. Yn wir, nododd y dadansoddiad o fframweithiau mai dim ond ar leiafrif o feysydd polisi yr oedd angen fframwaith cyffredin a gadawodd lawer o rai eraill i ddibynnu ar fecanweithiau eraill. Os disgwylir i'r fframweithiau cyffredin ddarparu rôl ffurfiol wrth reoli dargyfeirio sy'n deillio o Fil REUL, nid yw'n glir sut y byddai meysydd polisi heb fframwaith yn cael eu rheoli.
- c. Mae'n debygol bod gwahanol dimau yn y gwasanaeth sifil ar y lefelau datganoledig a chanolog yn gweithio ar y fframweithiau cyffredin a REUL. O ystyried yr heriau sylweddol o ran capasiti eisoes, mae'n debygol y bydd ystyriaethau ymarferol pellach o ran sicrhau cyfathrebu rhwng timau perthnasol.
- d. Er gwaethaf eu llwyddiannau, nid oes gan y Fframweithiau Cyffredin dryloywder a chysondeb. At hynny, roedd llinell amser ymadawiad y DU â'r UE yn ei gwneud yn ofynnol iddynt ddod i rym er bod llawer ohonynt yn anghyflawn a thros dro.

**Nid yw'r Bil yn cyd-fynd â datganoli, ysbryd Confensiwn Sewell na darnau eraill o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud ag ymadael â'r UE**

- 2.9 Yn groes i'r honiad yn y nodiadau esboniadol, nid yw'r Bil yn parchu'r setliadau datganoli na Chonfensiwn Sewell. Ni ddigwyddodd digon o ymgysylltu *a priori* fel y dangosir gan gyfathrebiadau gan lywodraethau Cymru (a'r Alban). Hyd yn oed *a posteriori*, mae'n drawiadol na wahoddwyd Llywodraeth Cymru i roi tystiolaeth lafar ochr yn ochr â Llywodraeth yr Alban i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus. Yn wir, yn ei sesiwn dystiolaeth ar 8 Tachwedd 2022, roedd yn ymddangos bod y Pwyllgor yn gosod Angus Robertson MSP, Ysgrifennydd y Cabinet dros y Cyfansoddiad, Materion Allanol a Diwylliant yn Llywodraeth yr Alban, mewn sefyllfa i gyflwyno barn Llywodraeth Cymru hefyd.<sup>9</sup>
- 2.10 Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban wedi argymhell yn erbyn cydsyniad deddfwriaethol ac, eto, o ystyried arferion diweddar, mae'n ymddangos yn debygol y bydd y ddeddfwriaeth yn cael ei phasio, beth bynnag. At hynny, mae'n rhoi pwerau deddfu i Lywodraeth y DU mewn meysydd cymhwysedd datganoledig i Gymru y gellir eu harfer heb ofyn am gydsyniad y Senedd na Llywodraeth Cymru. Byddai pŵer cymal 16 i ddiweddarau cyfraith wedi'i chymathu, nad yw'n ymddangos ei bod yn gyfyngedig o ran amser hyd at 2026, yn rhoi pŵer amhenodol i Lywodraeth y DU ddiweddarau cyfraith Cymru lle mae 'datblygiad mewn dealltwriaeth wyddonol'. Mae hyn yn gwneud y Bil yn anghymesur o ran sut mae'n mynd i'r

---

devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland', Ebrill 2019. Ar gael yn:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf)

<sup>9</sup>Mae trawsgrifiad ar gael yn: <https://www.theyworkforyou.com/psc/2022->

[23/Retained EU Law %28Revocation and Reform%29 Bill/02-0 2022-11-08a.76.2](https://www.theyworkforyou.com/psc/2022-23/Retained%20EU%20Law%20Revocation%20and%20Reform%20Bill/02-0%202022-11-08a.76.2)

afael â datganoli, gan fod Atodlen 2 yn gosod cyfyngiadau ar gymhwysedd datganoledig, gan atal y defnydd o bwerau gan yr awdurdodau datganoledig, ond nid yw'n creu unrhyw gyfyngiad na mecanwaith cydsynio cyfochrog ar arfer pwerau gweinidogol gan Lywodraeth y DU mewn meysydd datganoledig.

- 2.11 Hefyd, yn groes i'r datganiad yn y nodiadau esboniadol, mae absenoldeb mecanwaith cydsynio yn golygu nad yw'r Bil yn gydnaws â deddfwriaeth arall sy'n gysylltiedig ag Ymadael â'r UE.
- e. Er enghraifft, mae adrannau 6(7), 8(9), 10(9) o UKIMA yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth y DU ofyn am gydsyniad Gweinidogion Cymru wrth arfer pwerau dirprwyedig perthnasol.
  - f. Mae'r Ddeddf Ymadael a'i chytundeb rhynglywodraethol cysylltiedig yn darparu enghraifft gadarnach yn gyfansoddiadol o fecanwaith cydsynio. Pe bai Llywodraeth y DU yn arfer y pwerau i rewi cymhwysedd datganoledig, roedd y system yn mynnu bod y Llywydd yn cael ei hysbysu a bod y rheoliadau perthnasol yn cael eu darparu i Lywodraeth Cymru. Yna, byddai'r Senedd yn cael cyfle i gydsynio. Os oedd Llywodraeth y DU yn dymuno bwrw ymlaen heb gydsyniad, byddai llywodraethau datganoledig a chanolog yn darparu datganiad ysgrifenedig i Senedd y DU yn esbonio pam y gwrthodwyd cydsyniad. Yna, gallai Senedd y DU benderfynu a ddylid cymeradwyo'r rheoliadau ai peidio. **Mae'n gyfansoddiadol hynod na roddir unrhyw ystyriaeth ar wyneb Bil REUL i geisio cydsyniad awdurdodau datganoledig wrth arfer pwerau cydredol sydd, yn achos y Bil hwn, yn enfawr.**
- 2.12 Yn yr un modd, mae sawl problem â'r pŵer i ymestyn y machlud gan nad yw'n glir pam y caiff hyn ei roi i Lywodraeth y DU yn unig. Er bod y llywodraeth wedi nodi mai 'methu-diogel' yw bwriad hyn, mae'n debygol o fod yn hanfodol o ystyried pa mor dynn yw'r dyddiad cyflawni. Mae'r un mor bryderus y bydd hawliau uniongyrchol effeithiol sy'n deillio o gyfraith achosion yr UE, cytuniadau'r UE a chyfarwyddbau'r UE yn machlud yn 2023 yn rhinwedd cymal 3 heb y posibilrwydd o'u hymestyn, pan fydd yn gwbl ansicr beth fydd effeithiau hyn yn y pen draw.
- 2.13 Mae'r mecanwaith yng nghymal 1(2) i gadw rhag machlud yn darparu opsiwn sy'n agored i Lywodraeth Cymru, ond mae hefyd yn mynnu bod pob REUL datganoledig yn cael ei nodi cyn y dyddiad cyflawni. Mae hefyd ymhell o fod yn ddelfrydol ei fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Nid yw'r mynegiant a'r gwahaniaethau rhwng mecanweithiau cymal 1(2) a chymal 2 yn gwbl glir, er ei bod yn ymddangos y gallai mecanwaith cymal 2 gael ei ddefnyddio mewn perthynas â chategoriâu o ddeddfwriaeth, gan ei gwneud yn ehangach o bosibl. Yn y naill achos neu'r llall, mae'n bosibl y bydd dyddiad terfynol y machlud yn arwain at ruthr i ymestyn neu ddiogelu REUL datganoledig o'r machlud a bydd hyn yn agored i hepgoriadau a chamgymeriadau deddfwriaethol, gyda goblygiadau difrifol posibl i'r llyfr statud ac i sicrwydd cyfreithiol.
- 2.14 At hynny, mae'r broses yn gwbl amhriodol o safbwynt craffu seneddol, gan na fydd gan y Senedd unrhyw benderfyniad ystyrion i'w wneud os cyflwynir corff o REUL datganoledig iddo mewn *un swmp* i'w ddiogelu. Byddai'r penderfyniad i beidio â diogelu wir yn rhy broblemus. **Dylai fod gan y Senedd rôl ddeddfwriaethol gyffredin o ran craffu ar y newidiadau i REUL dros gyfnod llawer mwy hirfaith, lle y gall rhinweddau diwygiadau deddfwriaethol penodol fod yn destun trafodaeth, asesiad effaith ac ymgynghoriad ystyriol. Dylid dileu neu newid y mecanwaith machlud fel bod yn rhaid nodi bod offerynnau i'w cynnwys o fewn ei gwmpas, fel y gellir craffu ar y penderfyniad i wneud hynny. Dylid hefyd ystyried mecanwaith sy'n debyg i'r un yn y**

**Ddeddf Ymadael fel bod gan y Senedd rôl graffu lle y mae Llywodraeth y DU yn arfer pwerau cydredol mewn meysydd cymhwysedd datganoledig.**

### **3 Pryderon capasiti**

3.1 Bydd y dyddiad terfyn a grëwyd gan y machlud yng nghymal 1 yn rhoi pwysau enfawr ar Lywodraeth Cymru a'r Senedd gan fod y llinell amser ar gyfer nodi pob REUL datganoledig yn amhosib o dynn. **Mae hyn gyfystyr â Llywodraeth y DU yn gofyn bod blaenoriaethau deddfwriaethol a gweithredol Cymru yn cael eu hatal am gyfnod tra bydd ymarfer cwbl ddiangen yn digwydd na all ond arwain at ansicrwydd cyfreithiol sylweddol a thensiwn rhwng awdurdodau canolog a datganoledig.** Mae'r pryderon hyn o ran capasiti yn ymestyn i fudiadau trydydd sector Cymru, a fydd yn ei chael hi'n anodd i gyflawni unrhyw graffu ystyrlon gan gymdeithas ddinesig ar ddefnyddio'r pwerau machlud a gweinidogol. Mae'n rhyfeddol y dylai ailgyfeirio capasiti mor fawr a diangen ddigwydd tra bod y wlad yn mynd i'r afael â'r argyfwng costau byw, argyfwng ynni a sgîl-ffeithiau'r rhyfel yn Wcráin.

3.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan na ddylai mapio REUL datganoledig at ddiben y Bil hwn gael ei osod yn faich ar awdurdodau datganoledig. Er ei bod yn ddealladwy ar lefel wleidyddol, yn ymarferol, os bydd y Bil yn pasio heb ei ddiwygio i raddau helaeth, bydd yn hanfodol bod REUL datganoledig yn cael eu nodi mor gynhwysfawr â phosibl, gan fod canlyniadau cael eu dal gan y machlud yn rhai difrifol.

3.3 Fodd bynnag, nid yw'r pwysau o ran capasiti y bydd y Bil yn eu creu wedi'i gyfyngu i nodi REUL datganoledig. Mae angen cydlynu rhynglywodraethol sylweddol i sicrhau bod goblygiadau polisi trawsffiniol yn cael eu nodi a'u hystyried ar y cyd cyn unrhyw benderfyniadau i fachlud, ailddatgan, diwygio neu ddiddymu offerynnau penodol. Hefyd, dylid cynnal deialog lle byddai newidiadau i feysydd polisi a gedwir yn ôl gan ddefnyddio'r pwerau hyn yn arwain at oblygiadau sylweddol yng Nghymru (er enghraifft o ran newidiadau posibl i hawliau llafur).

3.4 Nid yw'n ddefnyddiol nad yw'r dangosfwrdd yn nodi REUL datganoledig perthnasol, gan fod hyn yn golygu bod awdurdodau datganoledig yn ôl pob tebyg ymhellach ar ei hôl hi yn y broses hon na Llywodraeth y DU. Maent yn debygol hefyd o fod yn ddarostyngedig i gyfyngiadau hyd yn oed yn fwy llym ar gapasiti. Fodd bynnag, hyd yn oed pe bai'r Dangosfwrdd yn gwahaniaethu rhwng REUL datganoledig a REUL a gadwyd yn ôl, ni fyddai hyn yn arbennig o ddefnyddiol gan nad yw'n mynd i'r manylder angenrheidiol i gefnogi ymarfer polisi o'r natur a'r raddfa hon. Yn wir, mae gwaith diweddar gan yr Archifau Gwladol wedi amlygu pa mor anghyflawn ydyw fel cronfa ddata – gan nodi eu bod wedi nodi 1,400 darn pellach o REUL.<sup>10</sup> Yn y cyfamser, ychydig neu ddim ystyriaeth a roddwyd mewn trafodaethau yn Senedd y DU i absenoldeb REUL datganoledig o'r gronfa ddata.

### **4 Cwmpas y pwerau newydd i wneud rheoliadau a chraffu arnynt**

---

<sup>10</sup> Gweler adroddiad y Financial Times ar 7 Tachwedd 2022. Ar gael yma: <https://www.ft.com/content/0c0593a3-19f1-45fe-aad1-2ed25e30b5f8>

4.1 Bydd y bil yn trosglwyddo llawer iawn o bwerau deddfu o'r deddfwrfeydd i'r gweithrediaethau heb unrhyw broses graffu, ymgynghori nac asesu effaith ystyrion – **mae hyn yn gyfansoddiadol amhriodol ni waeth ar ba lefel llywodraethu y mae'n digwydd**. Mae'n tansilio rôl y Senedd a'r rôl graffu ddemocrataidd a ddarperir gan gymdeithas ddinesig ehangach. Byddai cymal 12 (2) (b) hyd yn oed yn caniatáu i Weinidogion ddiwygio darpariaethau deddfwriaeth sylfaenol gan ddefnyddio'r pwerau sydd eisoes yn eithafol yng Nghymal 15. At hynny, **bydd yn galluogi Gweinidogion, naill ai drwy fwriad neu anwaith, i ddeddfu diwygiadau i bolisi drwy ddiffyg gweithredu**. Nid yw'n glir sut, neu hyd yn oed p'un a, fyddai'r bwriad i ganiatáu i ddarn o REUL fachlud yn cael ei gyfleu, heb sôn am ei herio, o ystyried y dyddiad terfyn tynn.

4.2 Mae cymal 15 yn arbennig o hynod mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, mae'n drawiadol o ran ehangder y pwerau a roddir i weinidogion, a fyddai'n gallu dirymu a disodli REUL gydag unrhyw ddewis arall sy'n 'briodol' yn eu barn nhw. Yn ail, er gwaethaf sicrwydd gwleidyddol, mae tôn a mecanweithiau cymalau 15(5) a 15(10) yn amlwg yn ddadroleiddiol.

- a. Byddai cymal 15(5) yn gosod cyfyngiad ar allu Llywodraeth Cymru i ddefnyddio'r pwerau dirprwyedig yng Nghymal 15 i wneud unrhyw newidiadau y gellid dehongli eu bod yn cynyddu'r 'baich rheoleiddiol'.
- b. Yn y cyfamser, mae cymal 15(10) yn sefydlu diffiniad anhygoel o eang (a phenagored) o'r hyn a all fod yn faich rheoleiddiol. Mae hyn yn cynnwys, er enghraifft, 'rhwystrau rhag effeithlonrwydd, cynhyrchiant, neu broffidioldeb, 'cost ariannol' neu hyd yn oed '**anghyfleustra** gweinyddol'. Nid yw'n glir sut y gellid trafod a mynd i'r afael â gwahaniaethau mewn dehongli o ran y diffiniadau hyn. Mae'r hyn y mae un awdurdod yn ei ystyried yn faich yn safon reoleiddio uwch i awdurdod arall. I bob pwrpas, byddai hyn yn atal safonau rheoleiddiol rhag cael eu codi gan ddefnyddio'r pwerau hyn sydd, mae'n bwysig cofio, yn bwerau y gall Llywodraeth y DU eu harfer yn unochrog mewn meysydd cymhwysedd datganoledig. Gellid defnyddio prosesau deddfwriaethol cyffredin i ailsefydlu neu godi safonau, fodd bynnag, mae pryderon ynghylch amser deddfwriaethol, capasiti, a risg bosibl y gallai unrhyw newidiadau a gyflwynir gan ddefnyddio'r pwerau gweinidogol hyn ymwreiddio.



