Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol: Ymgynghoriad ar y Bil Diddymu Mawr a'i oblygiadau i Gymru: Ymateb gan Weithgor Cymru ac Ewrop Cytûn (Eglwysi Ynghyd yng Nghymru)

Mae Cytûn (Eglwysi Ynghyd yng Nghymru) yn dwyn ynghyd y prif enwadau Cristnogol yng Nghymru, a nifer o fudiadau Cristnogol eraill, i gydweithio ar faterion sydd o gonsýrn iddynt. Mae gan yr 16 aelod eglwys ryw 168,000 o oedolion sy'n aelodau, ymhob cymuned ar draws Cymru, a hefyd cyswllt rheolaidd â llawer mwy o oedolion, plant a phobl ifainc. Ceir rhestr lawn o'r eglwysi a'r mudiadau sy'n aelodau yn: http://www.cytun.cymru/ni.html
Sefydlwyd Gweithgor Cymru ac Ewrop Cytûn yn dilyn refferendwm Mehefin 2016 er galluogi'r eglwysi i gydweithio wrth ymateb i'r canlyniad a'r amryfal newidiadau a ddaw yn ei sgîl ym mywyd y genedl. Mae pob aelod eglwys yn Cytûn yn cyfranogi yng ngwaith y Gweithgor. Gellir cyrchu'r adnoddau a gynhyrchwyd gan y Gweithgor yn: http://www.cytun.cymru/cymruewrop/index.html
Cytunwyd yr ymateb hwn yng nghyfarfod y Gweithgor ar 5ed Mai 2017, a gellir ei gyhoeddi'n llawn.
Byddem yn croesawu'r cyfle i ymwneud ymhellach â gwaith y Pwyllgor. Dylid cyfeirio unrhyw ymholiadau at Ysgrifennydd y Gweithgor, Parch. Gethin Rhys, Swyddog Polisi Cytûn, trwy gethin@cytun.cymru.

Rydym yn ddiolchgar am y cyfle i ymateb i'r ymgynghoriad hwn. Argreffir ein sylwadau am bob cwestiwn mewn coch isod.

1. Y Bil Diddymu Mawr a'r dull deddfwriaethol ehangach o ran Brexit

1.1 Beth yw eich barn chi ar agwedd Llywodraeth y DU at ddeddfu ar gyfer Brexit a'r goblygiadau y gallai hyn ei gael ar Gymru, datganoli a'r cydbwysedd o ran pwerau rhwng y Cynulliad a Gweinidogion Cymru?

1. Rydym yn cefnogi'r egwyddor o gynnwys cyfraith yr Undeb Ewropeaidd o fewn cyfraith ddomestig, fel bo hawliau a chyfrifoldebau cyfredol yn cael eu newid dim ond wedi i ni ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, a chyda chraffu llawn gan y ddeddfwrfa briodol.
2. Ond mae anawsterau yn codi, oherwydd (a) mae'r ddeddfwriaeth datganoli bresennol yn cymryd yn ganiataol aelodaeth y DU yn yr UE; a (b) mae deddfwriaeth yr UE yn seiliedig ar gydymffurfiaeth gan yr aelod wladwriaeth ac nid yw'n darparu ar gyfer deddfwrfeydd is-wladwriaethol. Mae yna berygl anochel y gellid yn anfwriadol (neu yn fwriadol) ail-gydbwyso'r setliadau datganoli yn ystod y broses hon. Oherwydd yr awdurdodaeth gyfreithiol unedol yng Nghymru a Lloegr, mae hyn yn broblem arbennig yn achos Cymru. Mae Gweithgor Cymru ac Ewrop Cytûn wedi bod yn gyson ein barn na ddylai'r broses o ymadael â'r UE, ynddi ei hun, arwain at newidiadau yn ffin datganoli, gan y dylid parchu canlyniad refferendwm Cymru 2011 yn yr un modd ag y perchir canlyniad refferendwm yr UE 2016.
3. Mae Pennod 4 Papur Gwyn y Bil Diddymu Mawr yn dechrau gosod allan y syniad y bydd angen rheoli "marchnad sengl y DU" wedi Brexit yn yr un ffordd ag y rheolir marchnad sengl yr UE ar hyn o bryd. Defnyddir y cysyniad newydd hwn wedyn i awgrymu y byddai'r fframwaith rheoliadau a wneir ar hyn o bryd gan yr UE yn cael eu llunio yn y dyfodol trwy ddeddfwriaeth y DU (para 4.4), gyda'r gweithredu o fewn

y fframwaith honno wedi'i datganoli o fewn y meysydd datganoledig. Ychwanegir y bydd fframwaith y DU yn y lle cyntaf yn hynod debyg i fframwaith yr UE, gyda thrafod newidiadau yn dilyn Brexit. Mae hyn yn groes i'r syniad a gyflwynwyd ym Mhapur Gwyn Llywodraeth Cymru a Phlaid Cymru, Diogelu Dyfodol Cymru (tt 27-28) y dylid cytuno'r fframweithiau rhwng holl lywodraethau'r DU. Ein barn ni yw y byddai cynllun Llywodraeth y DU yn gofyn am ddeddfu sylfaenol ar lefel y DU gyda chydsyniad y Cynulliad yn y meysydd hynny nad ydynt wedi'u cadw i San Steffan dan Ddeddf Cymru 2017. Mae Papur Gwyn Llywodraeth y DU yn ychwanegu (para 4.5) "*This will be an opportunity to determine the level best placed to take decisions on these issues, ensuring power sits closer to the people of the UK than ever before. It is the expectation of the Government that the outcome of this process will be a significant increase in the decision making power of each devolved administration.*" Mae'n ymddangos i ni y gallai'r cymylu hwn rhwng "decision-making power" (cymhwysedd gweinyddol) a chymhwysedd deddfwriaethol – dau gydsyniad gwahanol – greu ysgariad rhwng datganoli deddfwriaethol a datganoli gweinyddol, problem sydd wedi drysu setliad Cymru ers 2007, ac a ddatryswyd i raddau gan Ddeddf Cymru 2017. Bydd ail-agor y gagendor hwn yn ddryslyd i ddinasyddion sydd am wybod pa gynrychiolwyr etholedig sy'n gyfrifol am ba faterion. Ar adeg pan fo yna leihad yn ymddiriedaeth y cyhoedd mewn trefniadaeth lywodraethol, go brin ei bod yn syniad da creu sefyllfa lle bydd angen trafod gyda'ch Aelod Seneddol am newidiadau i'r gyfraith (e.e. am amaethyddiaeth) ond â'ch Aelod Cynulliad am weinyddu'r gyfraith honno.

Ymhellach, nid yw'r awgrym y byddai trafodaethau manwl rhwng y DU a'r llywodraethau datganoledig yn cychwyn dim ond AR ÔL Brexit yn dderbyniol. Credwn fod angen y cydweithredu agosaf posibl rhwng llywodraethau a deddfwrfeydd y DU trwy gydol y broses hon.

4. Croesawn y datganiad ym Mhapur Gwyn y Bil Diddymu Mawr y bydd Deddf Cydraddoldeb 2010 – yn seiliedig ar gyfraith yr UE – yn aros mewn grym (para 2.17 Esiampl 1) ac nad oes gan y DU gynlluniau i dynnu allan o Gonfensiwn Hawliau Dynol Ewrop. Mae'r ddeubeth hyn yn gyson â'r hyn y mae'r Gweithgor hwn a nifer o aelod enwadau Cytûn wedi galw amdano. Ond rydym yn bryderus iawn am fwriad Llywodraeth y DU i beidio â chynnwys Siarter Hawliau Sylfaenol yr UE yng nghyfraith y DU, gan ddadlau fod yr holl hawliau ynddi naill ai wedi eu cynnwys mewn deddfwriaeth a chytundebau rhyngwladol eraill a fydd yn cael eu cadw yng nghyfraith y DU, neu yn amherthnasol am eu bod yn ymwneud â sefydliadau penodol yr UE (para 2.23-2.25). Nodwn, er enghraifft, y pryderon a fynegwyd yn the BMJ ar 2 Mai 2017 y byddai "hawliau iechyd" y Siarter a'r gyfraith achos berthynol felly yn mynd ar goll. Byddem yn pwyso ar y Cynulliad i ofyn i Lywodraeth y DU ailystyried ei safbwynt ar hyn. Os nad yw yn gwneud hynny, byddem yn awgrymu fod y Cynulliad yn ystyried ffyrdd y gallai'r Siarter a'i hawliau gael eu cadw yng nghyfraith Cymru - efallai ar yr un patrwm ag y defnyddiwyd Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn ym Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011).

2. Caniatáu pwerau dirprwyedig

Mae paragraff 4.6 y Papur Gwyn yn nodi:
"Legislation that is within the competence of the devolved legislatures or ministers giving effect to EU law will also need to be amended as we leave the EU. We therefore propose that the Bill also gives the devolved ministers a power to amend devolved legislation to correct

law that will no longer operate appropriately, in line with the power we propose should be held by UK ministers."
Mae'r pŵer i roi pwerau dirprwyedig i Weinidogion y DU yn gorwedd gyda'r Senedd. Mewn meysydd sydd wedi'u datganoli, y Cynulliad sy'n dal y pŵer i roi pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru, er gall y Senedd hefyd roi'r pwerau hyn i Weinidogion Cymru.

2.1 Sut y gellid sicrhau wrth ddrafftio'r Bil Diddymu Mawr bod gan y Cynulliad ddigon o oruchwyliaeth dros bwerau sydd wedi eu dirprwyo i Weinidogion Cymru?

Rydym yn credu'n gryf y dylai unrhyw bwerau wedi eu dirprwyo fod dan oruchwyliaeth ddigonol gan y ddeddfwrfa berthnasol. Gan mai gan y Cynulliad mai'r grym i ddirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru, credwn mai'r peth gorau fyddai i'r Bil Diddymu Mawr gadarnhau (er osgoi amheuaeth) mai gan y Cynulliad y mae'r cymhwysedd deddfu yn y meysydd datganoledig, a gadael i'r Cynulliad ddirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru yn ôl ei ddoethineb ei hun.
Serch hynny, fe fyddai dilyn y drefn hon yn gofyn i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru fod â rhan helaeth yn y gwaith o ddrafftio'r Bil Diddymu Mawr, fel na fyddai unrhyw oedi annerbyniol o ran gwneud y newidiadau angenrheidiol i ddeddfwriaeth ddatganoledig.

3. Craffu a rheoli pwerau dirprwyedig

Mae'r Papur Gwyn yn nodi amrywiaeth o gyfyngiadau sydd i'w gosod ar y pwerau dirprwyedig a roddir i Weinidogion y DU a, thrwy estyniad, Gweinidogion Cymru. Mae'r rhain yn cynnwys cyfyngu ar y pwerau fel nad ydynt ar gael i'r Llywodraeth ar gyfer gwneud newidiadau polisi a chyfyngu amser y pwerau (gweler paragraffau 3.16 i 3.25).

3.1 A yw'r cyfyngiadau arfaethedig yn y Papur Gwyn yn ddigonol?
Rydym yn cefnogi'r cyfyngiadau arfaethedig. Credwn na ddylai'r Bil Diddymu Mawr gyfyngu ar bwerau'r Cynulliad i ychwanegu cyfyngiadau, gweithdrefnau neu drefniadau goruchwylio pellach yn achos y pwerau a ddirprwyir i Weinidogion Cymru.

Mae'r Papur Gwyn yn cydnabod y bydd angen i'r Senedd fod yn fodlon bod y gweithdrefnau yn y Bil ar gyfer gwneud a chymeradwyo deddfwriaeth eilaidd yn briodol.

3.2 A ddylai'r Cynulliad fod yn rhydd i benderfynu ar y gweithdrefnau ar gyfer gwneud a chymeradwyo deddfwriaeth eilaidd lle mae pwerau wedi'u dirprwyo i Weinidogion Cymru?
Dylai.

3.3 Os felly, sut y gall hyn gael ei adlewyrchu wrth ddrafftio'r Bil Diddymu Mawr?
Gan nad yw gweithdrefnau'r Cynulliad wedi eu cadw'n ôl dan Ddeddf Cymru 2017, ni welwn angen i'r Bil Diddymu Mawr ddarparu'n benodol yn y ffordd hon.

3.4 Os ydy'r Cynulliad yn rhydd i benderfynu ar y gweithdrefnau ar gyfer gwneud a chymeradwyo deddfwriaeth eilaidd lle mae pwerau wedi'u dirprwyo i Weinidogion Cymru, pa weithdrefnau y dylid eu hystyried?
O ystyried y maint eithriadol o ddeddfwriaeth fydd ei angen, argymhellwn y dylid gwneud defnydd helaeth o Bwyllgorau'r Cynulliad yn hytrach na'r cyfarfodydd llawn i ystyried deddfwriaeth eilaidd o'r fath.

Dychmygwn y bydd llawer o'r camau deddfu y bydd eu hangen yn ailadroddus, yn yr ystyr y bydd angen yr un geiriau ac yn sicr yr un egwyddorion ar amryfal achlysuron. Anogwn y Cynulliad i ystyried ffyrdd o sefydlu cynseiliau fel na fydd trafodaethau union debyg yn cael eu hailadrodd *ad nauseam*, gan adael amser i ystyried egwyddorion a chwestiynau newydd i'w hystyried wrth iddynt godi.
Byddem hefyd am annog y tair deddfwrfa ddatganoledig i ddysgu gan ei gilydd, a mabwysiadu geiriau a thechnegau ei gilydd lle bo'n addas er mwyn osgoi 'ail-ddyfeisio olwynion'.

Mae Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi wedi awgrymu y gallai'r Senedd sefydlu mecanwaith didoli o fewn y Senedd sy'n ystyried a yw darn penodol o ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn cynnwys penderfyniadau polisi a ddylai sbarduno ffordd well o graffu seneddol (gweler Pennod 3).

3.4 A ddylai'r Cynulliad ystyried mecanwaith didoli tebyg ar gyfer ystyried deddfwriaeth ddirprwyedig a gyflwynwyd o dan y Bil Diddymu Mawr?
Dylai.

3.5 Sut y gallai system o'r fath weithio yn ymarferol?

Mae Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi wedi cydnabod y bydd y broses hon yn heriol mewn Senedd gyda 650 o aelodau etholedig a dros 800 o aelodau anetholedig. Cydnabyddwn y bydd y broses felly yn eithriadol o heriol mewn Cynulliad gyda 60 aelod. Byddem yn gwneud yr awgrymiadau canlynol i geisio lleddfu'r anawsterau:

- Y cydlynu agosaf posibl rhwng mecanweithiau didoli San Steffan a'r Cynulliad, yn enwedig lle bônt yn cael eu cyflawni gan Bwyllgorau Seneddol/Cynulliad. Gallai fod manteision sylweddol o sicrhau arsylwyr o'r Cynulliad yn San Steffan ac fel arall, fel na bo angen ystyried ddwywaith materion sydd i bob pwrpas yn union debyg.
- O ystyried maint cymharol Cymru, y berthynas dda rhwng y Cynulliad a'r gymuned polisi ehangach, a'r meysydd cymharol ddiffiniedig o gymhwysedd deddfwriaethol fyddai'n berthnasol, fe allai fod gwerth i wahodd panelwyr arbenigol (heb bleidlais) i eistedd gyda'r pwyllgorau didoli, yn ôl y pynciau dan ystyriaeth. Byddent yn gweithredu fel tystion arbenigol, ond wrth i'r Pwyllgor ystyried y ddeddfwriaeth eilaidd ei hun (yn hytrach na mewn gwrandawiadau ar wahân). Pe mabwysiedir awgrym o'r fath, byddai'n bwysig iawn fod panelwyr o'r fath yn datgan unrhyw fuddiannau perthnasol.

3.6 Pa ddarpariaeth, os unrhyw, y dylid ei wneud ar gyfer hyn o dan y Bil Diddymu Mawr?

Credwn y dylai hyn fod yn fater i'r Cynulliad.

Mae Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi wedi awgrymu y dylai Gweinidogion roi gwybodaeth benodol yn y Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd ag offerynnau statudol i gynorthwyo â'r broses craffu (gweler Pennod 3).

3.7 Pa wybodaeth ddylai fod yn ofynnol i Weinidogion Cymru gynnwys yn y memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd ag offerynnau statudol a gyflwynwyd o dan y Bil Diddymu Mawr i ddangos bod y ddeddfwriaeth yn bodloni unrhyw gyfyngiadau ar bwerau?

Credwn fod awgrymiadau Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi yn darparu man cychwyn ardderchog. Byddem yn annog y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol i ddechrau ystyried arweiniad penodol i Weinidogion Cymru ar unwaith.

3.8 A ddylai'r Cynulliad osod y gofynion hyn yn ei Reolau Sefydlog ei hun?

Gan fod hyn yn amgylchiad digynsail ac unigryw, nid ydym yn credu y dylid cynnwys darpariaeth fanwl yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad, gan y defnyddir y Rheolau penodol hyn ond yn y Cynulliad presennol. Yn lle hynny, awgrymwn Rheol Sefydlog ganiataol yn cynnig cymaint o hyblygrwydd ag yn bosibl i'r Cynulliad a'i bwyllgorau, fel y gellir – wrth i'r broses fynd yn ei blaen – ddysgu o brofiad, a mireinio a gwella'r broses.

3.9 Os felly, sut y gallai/dylai hyn gael ei adlewyrchu wrth ddrafftio'r Bil Diddymu Mawr?

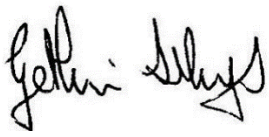
Credwn fod Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn fater heb ei gadw'n ôl dan Ddeddf Cymru 2017 ac felly nid oes angen cynnwys hyn ar wyneb y Bil Diddymu Mawr.

4. Ymgysylltu â rhanddeiliaid

4.1 Sut y gall y Cynulliad sicrhau bod gan bobl Cymru, rhanddeiliaid a sefydliadau ddigon o gyfle i gyfrannu at y prosesau deddfwriaethol y mae'r Bil yn eu sefydlu?

- Gweler yr awgrym wneir dan 3.5 uchod.
- Yn fwy cyffredinol, credwn y dylai'r prosesau fod mor dryloyw ac agored ag sy'n bosibl. Cymeradwywn waith Pwyllgorau'r Cynulliad yn ceisio ac ystyried tystiolaeth hyd yma, a byddem yn eu hannog i barhau â'r gwaith yma trwy gydol y broses a gychwynnir gan Fil y Diddymu Mawr. Gallai hyn rychwantu materion datganoledig a materion a gedwir yn ôl sydd o berthnasedd arbennig i Gymru, gyda'r dystiolaeth a gesglir am yr ail yn cael ei rhannu â phwyllgorau San Steffan.

5ed Mai 2017.



Parch./Revd Gethin Rhys
Swyddog Polisi / Policy Officer
ar ran Gweithgor Cymru ac Ewrop Cytûn
Cytûn: Eglwysi Ynghyd yng Nghymru | Cytûn: Churches Together in Wales
58 Heol Richmond, Caerdydd CF24 3AT | 58 Richmond Road, Cardiff CF24 3AT
+44 (0)29 2046 4378 Mudol/Mobile: +44 (0)7889 858062
Hapus i gyfathrebu yn Gymraeg neu Saesneg. Happy to communicate in Welsh or English
Mae Cytûn yn gwmni cofrestredig yng Nghymru a Lloegr | Rhif: 05853982 | Enw cofrestredig: "Cytûn: Eglwysi Ynghyd yng Nghymru/Churches Together in Wales Limited" | Mae Cytûn yn elusen gofrestredig | Rhif: 1117071 |
Cytûn is a registered company in England and Wales | Number: 05853982 | Registered name: "Cytûn: Eglwysi Ynghyd yng Nghymru/Churches Together in Wales Limited" | Cytûn is a registered charity | Number: 1117071