

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael).

Rhagfyr 2017

Y cefndir

Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU

1. Cafodd Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU¹ (y Bil) ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2017, a chafodd ei ail ddarlleniad ar 11 Medi 2017. Ar hyn o bryd, mae yn y cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin.²
2. Diben y Bil yw diddymu *Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972* ar y diwrnod y bydd y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd. Yn ogystal, mae'r Bil yn rhoi terfyn ar oruchafiaeth cyfraith yr Undeb Ewropeaidd (UE) ar gyfraith y DU ac yn troi cyfraith yr UE fel y mae ar adeg ymadael â'r UE yn gyfraith ddomestig. Mae hefyd yn creu pwerau i Weinidogion y DU (ac mewn perthynas â Chymru, mewn rhai achosion, mae'n creu pwerau i Weinidogion Cymru) wneud is-deddfwriaeth (neu ddeddfwriaeth ddirprwyedig) fel y gellir cywiro cyfreithiau na fyddai fel arall yn gweithredu'n briodol ar ôl i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd. Yn y modd hwn, gellir galluogi i'r system gyfreithiol ddomestig weithredu'n gywir y tu allan i'r UE. Mae'r Bil hefyd yn galluogi cyfraith ddomestig i adlewyrchu cynnwys y cytundeb ymadael o dan Erthygl 50 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd wrth i'r DU ymadael â'r UE.

¹ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Bil 5

² Mae rhagor o fanylion ar [dudalennau Cyhoeddus Biliau Tŷ'r Cyffredin](#)



Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

3. Ar 12 Medi 2017, gosododd y Prif Weinidog, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Cynulliad Cenedlaethol³ mewn perthynas â'r Bil.
4. Cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm i'w ystyried gan y Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ar 19 Medi 2017.

Ein safbwynt cychwynnol o ran y Bil

5. Nodwyd ein pryderon cyntaf mewn perthynas â'r Bil mewn dau ddarn o ohebiaeth.
6. Ar 7 Mehefin 2017, ysgrifenasom⁴ at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, fel rhan o waith craffu'r pwyllgor hwnnw ar Bapur Gwyn Bil y Diddymu Mawr.⁵ Yn ein llythyr, nodwyd yr egwyddorion sydd, yn ein barn ni, yn sail i'r Bil ac unrhyw Fil arall sy'n berthnasol i ymadawiad y DU â'r UE. Mae'r egwyddorion hynny ynghlwm yn yr Atodiad i'r adroddiad hwn.
7. Ar 31 Gorffennaf 2017, ysgrifenasom⁶ at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr UE, David Davis AS yn nodi ein barn gychwynnol am y Bil wedi iddo gael ei gyhoeddi. Atebodd Robin Walker AS, yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol, ar 24 Hydref 2017.⁷

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Cynulliad ar ei chyfer

8. Mae'r Memorandwm yn nodi sawl cymal yn y Bil sydd "o berthnasedd penodol i faterion datganoledig", ac mae'n nodi bod angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â phob un o'r cymalau hynny. Mae'r rhestr lawn o'r cymalau y mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad ar eu chyfer yn Atodiad A o'r Memorandwm.⁸

³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), mis Medi 2017.

⁴ Llythyr at David Rees AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Papur Gwyn Llywodraeth y DU: Deddfu ar gyfer ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd*, 7 Mehefin 2017.

⁵ Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd*, Cmd 9446, Mawrth 2017.

⁶ Llythyr at y Gwir Anrhydeddus David Davis AS, Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr Undeb Ewropeaidd, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, 31 Gorffennaf 2017.

⁷ Llythyr gan Robin Walker AS, Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol yn yr Adran dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, 24 Hydref 2017.

⁸ Nid yw bob tro'n glir o'r rhestr yn Atodiad A i'r Memorandwm nac o'r rhestr yn Atodiad A i Nodiadau Esboniadol y Bil a yw'r gofyniad am gydsyniad mewn perthynas â chymal hefyd yn cynnwys unrhyw Atodlen sy'n cyd-fynd â'r cymal. Er enghraifft, at ddibenion yr adroddiad hwn, ac er mwyn osgoi amheuaeth, rydym wedi tybio bod y cyfeiriad at Gymal 17 yn yr Atodiad i'r Memorandwm yn cyfeirio at

9. Nododd Llywodraeth y DU yn ei Nodiadau Esboniadol⁹ i'r Bil (ym mharagraffau 68-70 ac yn Atodiad A) y darpariaethau y mae o'r farn y bydd angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar eu cyfer.

10. Mae crynodeb o safbwyntiau'r ddwy lywodraeth yn y tabl isod.

Tabl: Crynodeb o safbwyntiau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ynghylch a oes angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Cymal y Bil	A oes angen cydsyniad?	
	Llywodraeth Cymru	Llywodraeth y DU
Cymal 1: Diddymu ECA 1972	Oes	Oes
Cymal 2 ac Atodlen 1: Arbed deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE	Oes	Oes
Cymal 3 ac Atodlen 1: Ymgorffori deddfwriaeth uniongyrchol yr UE	Oes	Oes
Cymal 4 ac Atodlen 1: Arbed hawliau etc o dan adran 2(1) o'r ECA	Oes	Oes
Cymal 5 ac Atodlen 1: Eithriadau i arbediadau ac ymgorffori	Oes	Nac oes
Cymal 6: Dehongli deddfwriaeth yr UE a ddargedwir	Oes	Nac oes
Cymal 7: Ymdrin â diffygion sy'n deillio o ymadael	Oes	Nac oes
Cymal 8: Cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol	Oes	Oes
Cymal 9: Rhoi'r cytundeb ymadael ar waith	Oes	Nac oes
Cymal 10 ac Atodlen 2: Pwerau cyfatebol sy'n cynnwys awdurdodau datganoledig	Oes	Oes
Cymal 11 ac Atodlen 3: Dargadw cyfyngiadau'r UE mewn deddfwriaeth ddatganoledig	Oes	Oes

Atodlenni 8 a 9, a gyflwynir gan gymalau 17(4) a (6), a chymal 17(7) yn y drefn honno (yn rhinwedd paragraff 9 i'r LCM).

⁹ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Nodiadau Esboniadol, Bil 5-EN

Cymal y Bil	A oes angen cydsyniad?	
	Llywodraeth Cymru	Llywodraeth y DU
Cymal 12 ac Atodlen 4: Darpariaethau ariannol	Oes	Oes
Cymal 13 ac Atodlen 5: Cyhoeddi a rheolau tystiolaeth	Oes	Nac oes
Cymal 14 ac Atodlen 6: Dehongli	Nac oes	Nac oes
Cymal 15: Mynegai o ymadroddion wedi'u diffinio	Nac oes	Nac oes
Cymal 16 ac Atodlen 7: Rheoliadau	Oes	Oes
Cymal 17 ac Atodlenni 8 a 9: Darpariaeth ganlyniadol a throsiannol	Oes	Nac oes
Cymal 18: Cwmpas	Nac oes	Nac oes
Cymal 19: Cychwyn ac enw byr	Nac oes	Nac oes

11. Mae'r Memorandwm yn nodi na fydd Llywodraeth Cymru yn gallu argymhell i'r Cynulliad roi cydsyniad i'r Bil fel y'i drafftaiwyd ar hyn o bryd, gan dynnu sylw at bryderon penodol ynghylch:

- cymalau 7-9 (oherwydd, yn ei barn hi, maent yn rhoi i Weinidogion y Goron bwerau annerbyniol o eang i wneud rheoliadau, gan gynnwys y gallu i ddiwygio cyfraith ddatganoledig a'r setliad datganoli heb gydsyniad);
- cymal 10 (oherwydd ei fod yn rhoi effaith i Atodlen 2 ac, yn ei barn hi, mae'n cyfyngu pwerau cywiro Gweinidogion Cymru, yn afresymol, i gyfraith ddomestig yr UE);
- cymal 11, sydd, yn ei barn hi, yn cyflwyno cyfyngiad newydd ar gymhwysedd deddfwriaethol.

12. Ar 19 Medi 2017, ysgrifennodd Prif Weinidog Cymru a Phrif Weinidog yr Alban ar y cyd at Brif Weinidog y DU yn nodi:

“We have been clear since the Bill was first introduced that our governments could not recommend it as currently drafted to our legislatures for their consent. We have now set out our reasons for that, in detail, in legislative consent memorandums laid before each of the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. And, as we have indicated, we have begun to consider the scope for preparing alternative devolved

legislation to provide for continuity of law on withdrawal from the EU. That is not, however, our preferred option. We want a European Union (Withdrawal) Bill that can be made to work with, not against, devolution. The current Bill will need to be substantially amended for us to be able to recommend to our respective legislatures that they give their consent to it.

Our Governments have therefore prepared a set of amendments which, if made, would make the Bill one which we could consider recommending to the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. We have made these amendments widely available, and in particular to chairs/conveners of the relevant committees in the National Assembly for Wales and the Scottish Parliament. We hope that they will be received in the way they are intended: as a constructive contribution by the devolved administrations, which would enable progress to be made among the governments in a way which respects the hard-won devolution settlements of the UK."¹⁰

- 13.** Yn ddiweddarach y diwrnod hwnnw, yn y Cyfarfod Llawn, dywedodd y Prif Weinidog:

"Bydd yr Aelodau'n ymwybodol o'n memorandwm cydsyniad deddfwriaethol a gyhoeddwyd yr wythnos diwethaf. Mae'r memorandwm hwnnw'n nodi'n fanwl yr agweddau hynny ar y Bil sy'n gofyn am gydsyniad y Cynulliad, ac mae'n disgrifio'n glir iawn pam nad ydym yn derbyn y Bil yn ei ffurf bresennol. Nid wyf yn bwriadu cyflwyno'r dadleuon hynny'n fanwl eto. Yn hytrach, hoffwn i ganolbwyntio ar yr ateb adeiladol, y mae'r gwelliannau a gyhoeddwyd yn eu cynrychioli, sef ateb i broblem a grëwyd yn gyfan gwbl gan Lywodraeth y DU i'w hun, ac un y gellid fod wedi'i hosgoi pe bai ymgais wirioneddol i ymgysylltu â'r gweinyddiaethau datganoledig ar gynnwys y Bil hwn. Nid ydym yn brathu. Byddai wedi bod yn llawer haws inni fod wedi cael y drafodaeth hon beth amser yn ôl."¹¹

- 14.** Mewn sesiwn dystiolaeth a gynhaliwyd mewn cyfarfod ar y cyd â'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, dywedodd y Prif Weinidog wrthym

¹⁰ Llythyr ar y cyd at Brif Weinidog y DU gan y Gwir Anrhydeddus Nicola Sturgeon ASA, Prif Weinidog yr Alban a'r Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru, 19 Medi 2017

¹¹ 19 Medi 2017, Cofnod y Trafodion [228:].

fod diwygiadau arfaethedig Llywodraeth Cymru ar gyfer y Bil yn llinellau coch bob un.¹²

15. Cyn hynny, mewn sesiwn dystiolaeth am y Bil,¹³ a gynhaliwyd mewn cyfarfod ar y cyd â'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, ysgrifennodd Robin Walker AS, Is-Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, atom yn esbonio nad oedd Llywodraeth y DU o'r farn bod angen cydsyniad y Cynulliad ar gyfer cymalau 7 a 9 o'r Bil. Dywedodd:

“There are two tests for whether a clause meets the test for legislative consent from the Assembly. The first is whether the clause would be within the legislative competence of the assembly, and the second is whether the clause would alter the legislative competence of the assembly. Our technical analysis indicates that clauses 7 and 9 do not meet either of those criteria and so they alone do not trigger the legislative consent process.

We sought legislative consent for the Bill when it was introduced. It is for the Welsh Assembly to decide whether it gives that consent.”¹⁴

Ein barn

Cyflwyniad a sylwadau cyffredinol am gyfansoddiad y DU

16. Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu'r prif faterion yr ydym am eu codi mewn perthynas â'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. Fodd bynnag, cyn ymdrin â'r materion hynny, dyma rai sylwadau ynglŷn â threfniadau cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig.
17. Rydym am bwysleisio pwysigrwydd parchu proses cydsyniad deddfwriaethol – mae'n rhaid i'r broses honno fod yn ganolog o ran diogelu'r setliad datganoli. Yng nghyd-destun y Bil, mae hyn yn codi nifer o bryderon:
- Mae gan Confensiwn Sewel rôl sylfaenol yn y ffordd y gweithredir cyfansoddiad y DU. Cydnabu Goruchaf Lys y DU¹⁵ rôl bwysig sydd Confensiwn

¹² Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 27 Tachwedd 2017, Cofnod y Trafodion [21]

¹³ Tystiolaeth a gafwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru, Alun Cairns AS a Robin Walker AS, Is-Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion 6 Tachwedd 2017

¹⁴ Llythyr at David Rees AC, Cadeirydd, y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Atodiad B, 4 Rhagfyr 2017

¹⁵ R. (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5

Sewel o ran hwyluso cysylltiadau da rhwng Senedd y DU a'r deddfwrfeydd datganoledig.

- Mae'n dilyn bod yn rhaid parchu proses cydsyniad deddfwriaethol. Mae hefyd yn dilyn, os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn gwrthod rhoi cydsyniad i'r Bil ac mae Senedd y DU yn bwrw ymlaen â'r Bil beth bynnag, bydd yn difrodi cyfansoddiad y DU yn ddybryd.
- Mae'r Bil wedi amlygu'r angen am i gyfansoddiad y DU ddatblygu strwythurau rhynglywodraethol cryfach, gan gynnwys gwell lywodraethu ar y cyd. Gwelwyd y thema hon drachefn a thrachefn yn ein hymholiad Llais Cryfach y cyflwynir adroddiad arno yn y flwyddyn newydd.
- Mae datganoli wedi newid cyfansoddiad y DU yn sylfaenol. Er bod cydnabyddiaeth yn gyffredinol yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon fod cyfansoddiad y DU wedi newid o fod yn fodel Llundain-ganolog, nid yw bob amser yn glir bod Llywodraeth y DU yn cydnabod y newid hwnnw yn yr un modd.
- O ystyried y pryderon uchod, credwn fod yr achos dros ddiwygio cyfansoddiadol i fynd i'r afael â'r materion hyn yn un cryf iawn.

Cymalau 7-10

- 18.** Mae'r Bil yn nodi ystod gymhleth o bwerau dirprwyedig i Weinidogion y DU wneud rheoliadau i gywiro diffygion yng nghyfraith yr UE a gedwir (cymal 7), cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol (cymal 8) a gweithredu'r cytundeb ymadael (cymal 9). Mae Cymal 10 ac Atodlen 2 yn rhoi pwerau dirprwyedig tebyg ond llai eang i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn y meysydd hyn.
- 19.** Rydym wrthi'n ymgymryd ag ymchwiliad i bwerau dirprwyedig o dan y Bil, a chyflwynir adroddiad gennym yn y flwyddyn newydd.
- 20.** Fodd bynnag, mae nifer o bwyntiau yr ydym am dynnu sylw atynt.
- 21.** Codwn drachefn y pryderon a godwyd gennym o'r blaen, sef bod y Bil yn nodi'r weithdrefn sy'n berthnasol i reoliadau a wneir o dan y Bil ac sydd i'w gosod gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.
- 22.** Ein barn ni yw ei bod i'r Cynulliad Cenedlaethol benderfynu pa weithdrefnau fydd yn berthnasol i reoliadau a osodir gerbron y Cynulliad, yn seiliedig ar yr hyn sydd yn briodol ym marn y Cynulliad Cenedlaethol. Nodwn sylwadau Robin Walker AS fod *Deddf Llywodraeth Cymru 2016* (fel y'i diwygiwyd) yn rhoi'r pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol amrywio trefniadau craffu'r Cynulliad fel y'u darperir mewn

deddfiadau, gan gynnwys Deddfau Seneddol.¹⁶ Mae'n fwriad gennym ystyried y mater hwn fel rhan o'n hymchwiliad i bwerau dirprwyedig.

23. Yn fwy cyffredinol, rydym yn derbyn bod ymadael â'r UE yn codi her ddeddfwriaethol enfawr a digyffelyb. Rydym yn derbyn y bydd angen pwerau gwneud rheoliadau ar weinidogion y Llywodraeth i ymdrin â'r her honno. Fodd bynnag, nid ydym yn credu bod hynny'n rheswm i anwybyddu egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol. Yn benodol:

- Ni ddylid defnyddio pwerau gwneud rheoliadau i symud pŵer yn ormodol tuag at lywodraethau ar draul deddfwrfeydd (yn arbennig, y deddfwrfeydd datganoledig, fel sy'n digwydd, fe gredwn, o dan y Bil).
- Rhaid wrth achos clir dros bwerau gwneud rheoliadau sy'n caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio (pwerau Harri VIII) a rhaid iddynt o leiaf fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol; dyma ein barn ers tro. Mae'r pwerau i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol yn destun pryder arbennig i ni o ystyried y gellir defnyddio'r pwerau i ddiwygio *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* a deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig. Pryder arbennig, felly, yw darllen yn y Memorandwm Pwerau Dirprwyedig:

“The UK Government will not *normally* use the power to amend domestic legislation in areas of devolved competence without the agreement of the relevant devolved authority.”¹⁷ [Ein pwyslais ni].

ac

“Adopting the affirmative procedure for small corrections to primary legislation would produce impractical results. Instead, the requirement for affirmative procedures is based on the type of correction rather than where the correction is being made.”¹⁸

- Yr agwedd bwysig ar bwerau gwneud rheoliadau yw ym mha ffordd y gellid eu defnyddio. Er inni gael sicrwydd gan weinidogion y Llywodraeth yn aml nad ydynt yn bwriadu defnyddio pŵer yn y ffordd a'r ffordd, y gwir gwestiwn yw "ym mha ffordd y gellid defnyddio'r pwerau?" Yn y cyd-destun hwn, mae'n

¹⁶ Llythyr gan Robin Walker AS, Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol yn yr Adran dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, 24 Hydref 2017.

¹⁷ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Memorandwm ynghylch y Pwerau Dirprwyedig yn y Bil ar gyfer y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol, paragraff 11.

¹⁸ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Memorandwm ynghylch y Pwerau Dirprwyedig yn y Bil ar gyfer y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol, paragraff 47.

bwysig cofio y bydd ymadael, y naill ffordd neu'r llall, yn effeithio ar bron pob rhan o'n bywydau. Mae'n dilyn y gallai'r pwerau gwneud rheoliadau ymestyn i bron pob agwedd ar fywyd.

- 24.** Pryder i ni yw'r modd y caiff yr egwyddorion sylfaenol hyn eu herydu o dan y Bil, ac y gellid defnyddio pwerau'r Bil gan weinidogion y llywodraeth i wneud newidiadau polisi sylweddol mewn meysydd datganoledig "fel y maent yn ei ystyried yn briodol" heb i'r Cynulliad graffu arnynt yn briodol.
- 25.** Er bod hynny'n berthnasol i Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU yr un fath, nodir gennym hefyd fod gan Weinidogion y DU bwerau llawer ehangach na Gweinidogion Cymru. Unwaith eto, er gwaethaf ein pryderon cyffredinol, gwelir yn hyn ddiffyg cydraddoldeb; hyd yn oed mewn meysydd datganoledig, mae'r Bil yn rhoi mwy o bwerau i Weinidogion y DU na Gweinidogion Cymru.
- 26.** Felly, rydym yn cytuno â chasgliadau adroddiad diweddar gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi,¹⁹ sy'n nodi:

"We are concerned about the delegated powers the Government is seeking in the European Union (Withdrawal) Bill. The number, range and overlapping nature of the broad delegated powers would create what is, in effect, an unprecedented and extraordinary portmanteau of effectively unlimited powers upon which the Government could draw. They would fundamentally challenge the constitutional balance of powers between Parliament and Government and would represent a significant—and unacceptable—transfer of legal competence. We stress the need for an appropriate balance between the urgency required to ensure legal continuity and stability, and meaningful parliamentary scrutiny and control of the executive."²⁰

ac,

"We are concerned that, despite the broad powers contained in clauses 7 to 9 to make substantial changes to retained EU law, only a narrow range of matters require the express consent of Parliament through the affirmative

¹⁹ Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael): adroddiad interim*, 3^{ydd} Adroddiad yn Sesiwn 2017-19, HL Papur 19, Medi 2017.

²⁰ Tŷ'r Arglwyddi, Papur 19, mis Medi 2017, paragraff 44

procedure. This is not constitutionally acceptable for Henry VIII powers of this significance.”²¹

Cymal 11

27. Mae Cymal 11 o'r Bil yn atal cymhwysedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru mewn perthynas â chyfraith yr UE. Ar hyn o bryd, rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol gydymffurfio â chyfraith yr UE ac mae'r Bil yn dweud y bydd yn rhaid i'r Cynulliad, ar ôl gadael yr UE, gydymffurfio â chyfraith yr UE a gedwir, h.y. y corff o gyfraith yr UE a ddargedwir ar ôl ymadael â'r UE.

28. Mae'r Nodiadau Esboniadol ar y Bil yn nodi:

“... y bwriad yw i hyn fod yn drefniant trosiannol cyn penderfynu a oes angen datblygu polisiau cyffredin ai peidio. Nodir y caiff deddfwrfeydd neu weinyddiaethau datganoledig addasu cyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw, ond dim ond i'r graddau yr oedd ganddynt gymhwysedd i wneud hynny cyn gadael yr UE. Yn ôl y Nodiadau, mae hyn golygu y bydd sefydliadau datganoledig yn gallu gweithredu yn yr un modd ar ôl gadael yr UE ag yr oeddent yn gweithredu cynt mewn perthynas â'r cyfreithiau UE hynny a gaiff eu cadw.”²²

29. Y bwriad yw iddo fod yn ddarpariaeth drosiannol, ond nid oes yn y Bil ddarpariaeth i roi terfyn amser ar gymhwyso Cymal 11. Yn hyn o beth, nodwn farn y Prif Weinidog:

“... we wouldn't accept a sunset clause. Who is to say that it wouldn't be extended ad infinitum in the future? It's a matter of principle here. Either Governments across the UK can trust in themselves and each other to come to sensible agreements across the UK or not, and clause 11 is a clause that, to me, suggests that somehow we can't be trusted.”²³

30. Fodd bynnag, nid oes darpariaeth yn y Bil i atal dim mewn perthynas â Senedd y DU, hyd yn oed yn y meysydd datganoledig. Ymddengys fod y Bil, yn ei fwriad i adfywio goruchafiaeth Senedd y DU, yn gwneud hynny ar draul datganoli. Fel rhan o'r trefniant trosiannol, gofynnir i'r Cynulliad Cenedlaethol ymddiried meysydd datganoledig i Lywodraeth y DU a Senedd y DU. Yn ein barn ni, amheus yw i Lywodraeth y DU ystyried y ffordd arall, sef y dylai Llywodraeth y DU a Senedd y DU

²¹ Tŷ'r Arglwyddi, Papur 19, mis Medi 2017, paragraff 56

²² Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Nodiadau Esboniadol, Bil 5-EN

²³ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 27 Tachwedd 2017, Cofnod y Trafodion [128]

fod wedi ymddiried meysydd datganoledig i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ystod y cyfnod trosiannol hwn.

- 31.** Rydym yn nodi'r dystiolaeth i ymchwiliad Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷr Cyffredin i Ddatganoli ac Ymadael â'r UE.²⁴ O ran cymal 11, cafodd yr ymchwiliad dystiolaeth bod y ddibyniaeth ar oruchafiaeth Senedd y DU yng nghymal 11 i bob pwrpas yn "legislative blunderbuss"²⁵ nad yw yn ffordd dda o feithrin ymddiriedaeth y gweinyddiaethau datganoledig.²⁶
- 32.** Yn yr un modd, clywodd yr ymchwiliad dystiolaeth y gellid disgrifio cymal 11 fel "a bit of a steam-hammer",²⁷ a gofynnwyd "[whether] that sort of block is necessary and is there room for some attenuation of this to deal with the matters that really would cause damage to the UK's internal market".²⁸
- 33.** Yn olaf, o ran cymal 11, rhewir cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â chyfraith yr UE/cyfraith yr UE a ddargedwir; bydd yn rhaid i'r Cynulliad gydymffurfio â chyfraith yr UE a ddargedwir. Fodd bynnag, rhoddir i Weinidogion Cymru ac i Weinidogion y DU bwerau i addasu cyfraith yr UE a ddargedwir. Golyga hyn pe bai Gweinidogion Cymru yn addasu cyfraith yr UE a gedwir, byddai'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. O dan y Bil, gellid cymryd camau o'r fath trwy reoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.
- 34.** Yn ogystal, o ystyried mai dim ond Gweinidogion y DU sy'n gallu addasu rhai agweddau ar gyfraith yr UE a gedwir, hyd yn oed mewn meysydd datganoledig, byddai hyn yn golygu y câi cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ei ddiffinio gan gamau gweithredol Llywodraeth y DU. O dan y Bil, gellid cymryd camau o'r fath drwy reoliadau:
- (i) sy'n dilyn y weithdrefn negyddol yn Senedd y DU,
 - (ii) nad oes raid iddynt gael eu gosod gerbron y Cynulliad, ac
 - (iii) nad oes angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar eu cyfer o dan Reol Sefydlog 30A am nad deddfwriaeth sylfaenol maent yn diwygio ond agweddau penodol ar gyfraith yr UE a gedwir o dan Gymalau 3 a 4 o'r Bil.

²⁴ Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷr Cyffredin, Datganoli ac Ymadael â'r UE a Chymal 11 o Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael): Materion i'w hystyried, Adroddiad Cyntaf o Sesiwn 2017-19, HC 484, Tachwedd 2017

²⁵ Tŷr Cyffredin 484, mis Tachwedd 2017, Cwestiwn 26

²⁶ Tŷr Cyffredin 484, mis Tachwedd 2017, Cwestiwn 26

²⁷ Tŷr Cyffredin 484, mis Tachwedd 2017, Cwestiwn 100

²⁸ Tŷr Cyffredin 484, mis Tachwedd 2017, Cwestiwn 100

35. Mae hyn yn amlygu'r pryderon y cyfeirir atynt yn gynharach yn ein hadroddiad o ran defnyddio pwerau dirprwyedig o dan y Bil.

36. Mae Cymal 11(2) yn ystyried y gall Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor ryddhau cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â chyfraith yr UE a gedwir, ac mae hyn yn cael ei gydnabod yn y Nodiadau Esboniadol i'r Bil:

“The Bill further provides a power to release areas from the limit on modifying retained EU law.”²⁹

37. Mae'n bosibl y bydd Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor yn berthnasol i feysydd penodol lle nad oes angen fframwaith cyffredin ar gyfer y DU. Mae proses ddethol fel hyn yn dwyn i gof model rhoi pwerau ac ni fydd ond yn ychwanegu haen arall o gymhlethdod i'r setliad datganoli yng Nghymru, a fydd yn symud i fodel cadw pwerau ar 1 Ebrill 2018.

38. Wrth inni ystyried Cymal 11, tynnwyd ein sylw at fater fframweithiau cyffredin ar gyfer y DU. Mae'r Nodiadau Esboniadol ar y Bil yn nodi:

“The UK Government hopes to rapidly identify, working closely with the devolved administrations, areas that do not need a common framework and which could therefore be released from the transitional arrangement by this power.”³⁰

39. Rydym yn cydnabod y bydd angen fframweithiau cyffredin mewn rhai meysydd. Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn nodi gweithdrefn na chanllawiau ynghylch sut y gwneir penderfyniadau ar fframweithiau cyffredin. Er inni glywed tystiolaeth gan y Prif Weinidog, mewn perthynas â'r cam cyntaf o archwilio fframwaith cyffredin ar gyfer amaethyddiaeth, mae'n achos o bopeth yn iawn hyd yma;³¹ ymddengys ei bod yn gynnar iawn ar drafodaethau ynghylch fframweithiau cyffredin o hyd.

40. O ystyried ein sylwadau cyffredinol ynghylch cyfansoddiad y DU a'r diffyg strwythurau rhynglywodraethol cryf, ein pryder yw yr aiff cytuno ar fframweithiau cyffredin yn broses hir a dadleuol, gyda'r posibilrwydd y caiff fframweithiau cyffredin eu gosod ar Gymru ar gyfer y meysydd datganoledig.

41. Yn olaf, rhaid cydnabod bod Llywodraeth y DU yn gweithredu fel Llywodraeth Lloegr o ran y meysydd datganoledig. Rydym yn pwysleisio pwysigrwydd sicrhau

²⁹ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Nodiadau Esboniadol, Bil 5-EN, paragraff 36

³⁰ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Nodiadau Esboniadol, Bil 5-EN, paragraff 36

³¹ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 27 mis Tachwedd 2017, Cofnod y Trafodion [73]

bod fframweithiau cyffredin y DU yn ymarferol ar gyfer pob rhan o'r Deyrnas Unedig, gyda buddiannau pob rhan o'r Deyrnas Unedig yn cael eu cydnabod.

CASGLIADAU

- 42.** Rydym yn cytuno bod angen cydsyniad ar gyfer y cymalau o'r Bil a nodir yn Atodiad A i Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru (ac eithrio i'r graddau y maent yn ymwneud ag Atodlenni 5 a 9).
- 43.** Rydym o'r farn y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol beidio â rhoi cydsyniad oni chaiff Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) ei ddiwygio yn briodol.

Atodiad

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru:

Datganiad ynghylch Effaith gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru

Rydym o'r farn y dylai'r egwyddorion canlynol fod yn sail i Fil y Diddymu Mawr ac unrhyw Fil arall sy'n berthnasol i ymadawriad y DU o'r UE:

1. Rhaid i'r broses gyfan o adael yr UE sicrhau parch tuag at y rheol gyfreithiol bob amser.

Yng ngeiriau diweddar y cyn-Arglwydd Brif Ustus, yr Arglwydd Judge: Un egwyddor elfennol sy'n sail i'r rheol gyfreithiol yn ein gwlad yw bod deddfau yn cael eu gwneud yn dilyn gwaith craffu Seneddol. Gadael yr UE fydd yr her ddeddfwriaethol fwyaf i'r Cynulliad Cenedlaethol (ac, yn wir, y DU gyfan) ei hwynebu, ac mae rheol gyfreithiol yn gofyn bod y ddeddfwriaeth sylfaenol a'r is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o ymadael â'r UE yn destun gwaith craffu yn y ffordd gywir.

2. Rhaid i'r ddeddfwriaeth sy'n deillio o adael yr UE fod yn glir, yn gywir a bod wedi'i drafftio'n dda.

Mae sicrwydd y gyfraith yn egwyddor elfennol arall sy'n sail i'r rheol gyfreithiol.

Er bod yr amserlen ar gyfer trosi cyfraith yr UE i gyfraith y DU a'r gwledydd datganoledig yn fer, rhaid gofalu i sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn glir, yn gywir a'i bod wedi'i drafftio'n dda. Bydd hyn yn arbennig o heriol ar gyfer drafftwy'r a fydd yn ceisio rhoi effaith i gyfarwyddiadau polisi; mae cyfarwyddiadau o'r fath yn debygol o esblygu fel y caiff amcanion polisi eu diweddarau, oherwydd bydd hynt Bil y Diddymu Mawr yn mynd rhagddo ochr yn ochr â thrafodaethau Llywodraeth y DU i adael yr UE.

3. Rhaid i Fil y Diddymu Mawr Llywodraeth y DU (ac unrhyw Fil arall sy'n berthnasol i adael yr UE) gael ei lywio gan ei gweledigaeth glir ar gyfer adeiladwaith cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig. Rhaid cyhoeddi'r weledigaeth honno.

Yn ei hanfod, rhaid i Lywodraeth y DU ateb, yn gyhoeddus, y cwestiwn: Ar gyfer beth y mae'r Undeb? Nid yw'r cwestiwn hwn wedi cael digon o sylw, ac mae hynny'n creu hyd yn oed mwy o ansicrwydd ynghylch cyfeiriad cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig ar yr adeg dyngedfennol hon. Rydym yn cytuno â geiriau Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi mewn adroddiad yn 2014/15 nad oes dim ffocws clir yn Llywodraeth [y DU] ar gyfer goruchwyllo'r cyfansoddiad.

4. Rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol fod y ddeddfwrfa sy'n gyfrifol am ddeddfu mewn meysydd datganoledig.

Mae hyn yn cynnwys: (1) pasio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig, (2) dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ei hystyried yn briodol, a (3) y weithdrefn sydd i'w chymhwyso ar gyfer craffu ar y ddeddfwriaeth ddirprwyedig honno.

Yn y cyd-destun hwn, mae'n bwysig cofio'r rhan gyntaf un o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2017). Mae adran A1 o Ddeddf 2006 yn ddatganiad statudol, gan ddatgan: (1) bod y Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn rhannau parhaol o gyfansoddiad y Deyrnas Unedig, a (2) ymrwymiad Senedd y DU a Llywodraeth y DU i ddatganoli yng Nghymru.

Rhaid i unrhyw drafodaeth sy'n ymwneud a'r cyfansoddiad ac â rôl yr Undeb gael ei chynnwys yng nghyd-destun Adran A1 o Ddeddf 2006.

5. Pan fydd Senedd y DU/Llywodraeth y DU yn ceisio deddfu drwy ddeddfwriaeth sylfaenol/is-ddeddfwriaeth mewn meysydd datganoledig, rhaid iddynt gael caniatâd gan Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn unol â Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9: Deddfwriaeth Seneddol a Deddfwriaeth Sylfaenol y Cynulliad sy'n effeithio ar Gymru a Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol.