Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Papur Gwyn ar Fil y Diddymu Mawr: Goblygiadau i Gymru

Mehefin 2017

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMADY

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 Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddMADY@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddMADY**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2017
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 Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Papur Gwyn ar Fil y Diddymu Mawr: Goblygiadau i Gymru

Mehefin 2017

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 28 Mehefin 2016. Ar 15 Medi 2016 cytunwyd ar ei gylch gwaith fel a ganlyn:

(a) archwilio'r goblygiadau i Gymru oherwydd i'r Deyrnas Unedig benderfynu gadael yr Undeb Ewropeaidd a sicrhau bod buddiannau Cymru yn cael eu diogelu yn ystod y broses adael, mewn unrhyw berthynas newydd â'r UE ac yn nhrefniadau gwledydd y DU ar ôl gadael ar gyfer materion perthnasol o ran polisi, cyllid a deddfwriaeth;

(b) cydlynu gweithgarwch ar draws pwyllgorau'r Cynulliad mewn perthynas â phwynt (a) uchod;

(c) cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.8 i 21.11, gyda newid canlyniadol i gylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol;

(d) ystyried unrhyw fater arall, gan gynnwys deddfwriaeth, a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

David Rees AC (Cadeirydd)
Llafur Cymru
Aberafan

Dawn Bowden AC
Llafur Cymru
Merthyr Tudful a Rhymni

Michelle Brown AC
UKIP Cymru
Gogledd Cymru

Suzy Davies AC
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru

Mark Isherwood AC
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru

Steffan Lewis AC
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Jeremy Miles AC
Llafur Cymru
Castell-nedd

Eluned Morgan AC
Llafur Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Cyflwyniad.......... 5
01. Dull Llywodraeth y DU o Weithio (Pennod 2 o'r Papur Gwyn).......... 7
02. Pwerau dirprwyedig (Pennod 3 o'r Papur Gwyn).......... 13
03. Datganoli (Pennod 4 o'r Papur Gwyn).......... 27
04. Tryloywder y broses.......... 38
Casgliadau.......... 40
Atodiad B – Tystion.......... 49

Y prif negeseuon

Rhoddir y prif negeseuon sy'n codi yn sgil casgliadau'r Pwyllgor am y Papur Gwyn isod:

Ymgynghori

Mae'r dystiolaeth a ddaeth i law yn dangos nad yw Llywodraeth y DU wedi ymgynghori'n ystyrlon â Llywodraeth Cymru ac nid yw wedi ymgynghori o gwbl â'r Cynulliad ynglŷn â'i pharatoadau mewn perthynas â deddfu ar gyfer Brexit, fel y'u nodir yn y Papur Gwyn. Mae hyn yn annerbyniol ac rydym yn disgwyl i Lywodraeth newydd y DU ymgysylltu'n fwy adeiladol â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad.

Dirprwyo pwerau, rheoli'r pwerau hynny a gweithdrefn y Cynulliad[1]

Credwn mai'r Cynulliad yn unig a ddylai allu dirprwyo pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, gosod y rheolaethau ynghylch eu defnyddio a sefydlu'r gweithdrefnau craffu a ddylai fod yn berthnasol i'r ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymru, gan ddefnyddio pwerau o'r fath.

Fodd bynnag, am fod amser yn eithriadol o brin a'r dasg o'n blaenau'n un fawr, yr unig opsiwn ymarferol efallai fydd i Senedd y DU ddarparu ar gyfer y pwerau hyn a'r rheolaethau sy'n berthnasol iddynt yn y Bil Diddymu Mawr. O ran gweithdrefnau, fodd bynnag, ni ddylai'r Bil gyfyngu ar allu'r Cynulliad i bennu ei weithdrefnau craffu ei hun.

Os bydd hyn yn digwydd, yna rhaid iddo fod yn eithriad ac ni ddylai osod cynsail. Rhaid i ddarpariaethau o'r fath hefyd ddod o dan drefn cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad.

Rhaid i Lywodraeth y DU wrando ar sylwadau'r Cynulliad a'i bwyllgorau a gweithredu arnynt ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno os yw am sicrhau'r cydsyniad hwnnw.

Fframweithiau polisi'r DU gyfan

Rhaid i benderfyniadau ynghylch fframweithiau polisi'r DU gyfan yn y dyfodol sicrhau cytundeb Llywodraeth y DU a'r llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig. Rhaid i Lywodraeth y DU beidio â gorfodi'r rhain, hyd yn oed am gyfnod penodedig.

Tryloywder y broses

Wrth inni ymgodymu â myrdd o faterion, yn amrywio o'r technegol i'r cyfansoddiadol, rhaid inni beidio â cholli golwg ar y ffaith y bydd y penderfyniadau a wneir yn ystod y cyfnod hwn yn cael effaith uniongyrchol a pharhaol ar fywydau pobl.

Mae'n ddyletswydd arnom ni, ac ar bawb arall sydd â rhan yn y broses hon, i sicrhau bod y broses mor dryloyw â phosibl a'n bod yn chwilio am gyfleoedd i hwyluso ymgysylltu dwy ffordd ystyrlon â rhanddeiliaid a dinasyddion.

---

[1] Darperir esboniad pellach o is-ddeddfwriaeth a'r prosesau cysylltiedig ar dudalen we'r Cynulliad ar Is-ddeddfwriaeth.

Cyflwyniad

1. Ym mis Hydref 2016, cyhoeddodd Prif Weinidog y DU y byddai'n rhoi effaith gyfreithiol i ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd drwy'r hyn a alwai'n "Fil Diddymu Mawr". Byddai hon yn diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972[2] ac yn trosi corff cyfraith presennol yr Undeb Ewropeaidd yn gyfraith Prydain. Esboniodd Prif Weinidog y DU y byddwn, drwy drosi'r acquis i gyfraith Prydain, yn rhoi'r sicrwydd mwyaf posibl i fusnesau ac i weithwyr wrth inni adael yr Undeb Ewropeaidd.[3]

2. Er bod Senedd y DU wedi cynnal dadl am benderfyniad y Prif Weinidog a'i bod wedi craffu arno, ychydig a ddywedwyd am fanylion y Bil neu'r swyddogaeth a ragwelwyd i lywodraethau a deddfwrfeydd datganoledig.

3. Yn ystod cyfnod cyntaf ein gwaith yn hydref 2016, ceisiwyd safbwyntiau cychwynnol am y goblygiadau i Gymru yn sgil dull Llywodraeth y DU o weithio gan lunio ambell gasgliad yn ein hadroddiad cyntaf: Y Goblygiadau i Gymru wrth i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd.

4. Cyhoeddodd Llywodraeth y DU ei Phapur Gwyn - y Bil Diddymu Mawr, Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union, ar 30 Mawrth 2017 ('y Papur Gwyn').[4] Mae'r Papur Gwyn yn ychwanegu rhagor o fanylion (er nad yw'n holl gynhwysfawr) am sut y mae Llywodraeth y DU yn bwriadu mynd ati.

5. Ar ôl cyhoeddi'r Papur Gwyn, ar 11 Ebrill, lansiwyd ein hymchwiliad i'r goblygiadau posibl i Gymru yn sgil dull Llywodraeth y DU o weithio.

6. Cytunodd Senedd y DU y byddai'n cynnal Etholiad Cyffredinol ar 8 Mehefin 2017. Er bod hyn yn codi'r posibilrwydd y byddai cynlluniau'r Llywodraeth bresennol yn cael eu gwrthdroi pe bai llywodraeth wahanol yn cael ei ffurfio ar ôl yr etholiad, ein barn ni yw ei bod yn rhaid i unrhyw lywodraeth newydd baratoi ar gyfer gadael yr Undeb Ewropeaidd a chychwyn ar lwybr o gamau deddfu tebyg os nad camau yn union yr un fath. O ystyried hefyd bod yn rhaid i hyn ddigwydd o fewn cyfnod eithriadol o fyr, penderfynwyd y byddem yn parhau â'n hymchwiliad, ond gan ei addasu rywfaint.

7. Roedd ein cynlluniau gwreiddiol yn cynnwys estyn gwahoddiadau i'r Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr Undeb Ewropeaidd, Cadeirydd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, a chynnull cynhadledd o Gadeiryddion y pwyllgorau 'Ewropeaidd' a'r cyfansoddiad o bob un o ddeddfwrfeydd y Deyrnas Unedig. Yn sgil cyhoeddi Etholiad Cyffredinol, diddymu'r Senedd a'r cyfnod wedyn cyn yr etholiad, nid ydym wedi gallu mynd ar drywydd y llwybrau hyn. Rydym yn gobeithio bod Llywodraeth y DU a phwyllgorau seneddol mewn sefyllfa i ymgysylltu â ni yn fuan ar ôl yr Etholiad Cyffredinol.

8. Er gwaethaf y cyfyngiad hwn ar gwmpas y dystiolaeth y gallem ei chael, penderfynwyd y dylem fwrw ymlaen â'n hymchwiliad. Cawsom 13 o ymatebion ysgrifenedig i'n cais am dystiolaeth, a hynny ar ben y 15 a gawsom yn ystod cam cyntaf y gwaith a oedd yn cynnig sylwadau am y Bil Diddymu Mawr.

9. Ar ddechrau ein hymchwiliad, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Llywydd ac at bob un o bwyllgorau'r Cynulliad i ofyn iddynt gyfrannu at ein gwaith.

---

[2] Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 c.67
[3] Araith a gyflwynwyd gan Brif Weinidog y DU, y Gwir Anrhydeddus Theresa May AS, yng Nghynhadledd y Blaid Geidwadol yn yr ICC, Birmingham ym mis Hydref 2016.
[4] Llywodraeth y DU, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*

10. Clywsom farn Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad am Bapur Gwyn Llywodraeth y DU mewn ymateb i'r Pwyllgor Gweithdrefnau yn Nhŷ'r Cyffredin ar 25 Ebrill 2017.

11. Ar 15 Mai 2017, cynhaliwyd gwrandawiad cyhoeddus gydag arbenigwyr academaidd ac Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol, Mark Drakeford AC.[5]

[5] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol 15 Mai 2017

01. Dull Llywodraeth y DU o Weithio (Pennod 2 o'r Papur Gwyn)

Beth mae'r Papur Gwyn yn ei ddweud

12. Mae'r Papur Gwyn yn dweud y bydd y Bil Diddymu Mawr ('y Bil' o hyn ymlaen) yn gwneud tri phrif beth:

> "a. Yn gyntaf, bydd yn diddymu Deddf 1972 ac yn dychwelyd pŵer i sefydliadau'r DU.
>
> b. Yn ail, yn ddibynnol ar fanylion y cynigion a geir yn y Papur Gwyn hwn, bydd y Bil yn trosi cyfraith yr UE – fel ag y mae pan fyddwn yn gadael – yn gyfraith y DU cyn inni adael yr UE. Bydd hyn yn galluogi busnesau i barhau i weithredu gan wybod nad yw'r rheolau wedi newid yn sylweddol dros nos, ac mae'n rhoi tegwch i unigolion gan na fydd eu hawliau a'u rhwymedigaethau yn newid yn sydyn. Mae'n sicrhau hefyd mai Senedd y DU (a phan fydd hynny'n briodol, y deddfwrfeydd datganoledig) fydd yn diwygio, yn diddymu neu'n gwella unrhyw ddarn o gyfraith yr UE (unwaith y bydd honno wedi'i throi'n gyfraith y DU) ar adeg briodol unwaith y byddwn wedi gadael yr UE.
>
> c. Yn olaf, bydd y Bil yn creu pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth. Bydd hyn yn golygu y bydd modd cywiro'r cyfreithiau na fyddai fel arall yn gweithio'n iawn unwaith y byddwn wedi gadael yr UE, fel bod ein system gyfreithiol yn dal i weithio'n iawn y tu allan i'r UE. Bydd hyn hefyd yn caniatáu i gyfraith ddomestig adlewyrchu cynnwys unrhyw drefniant ymadael o dan Erthygl 50 unwaith y byddwn wedi gadael yr UE."[6]

Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972

13. Mae'n ofynnol i bob Aelod o'r Undeb Ewropeaidd ('yr UE') roi effaith i gyfreithiau'r UE yn eu tiriogaethau, h.y. yn eu cyfraith ddomestig. Mae'r gyfraith Ewropeaidd hon oruwch nag unrhyw gyfraith ddomestig a gaiff ei phasio. Er enghraifft, pe bai senedd gwlad yn pasio deddf am gasglu gwastraff a oedd yn groes i reolau Cyfarwyddeb Fframwaith Gwastraff Ewrop, yna, byddai'r ddeddf a basiwyd gan senedd y wlad honno'n ddi-rym oherwydd mai Cyfarwyddeb yr UE fyddai oruchaf.

14. Yn y DU, Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 yw'r prif ddarn o ddeddfwriaeth y DU sy'n rhoi effaith i gyfraith yr UE yn y DU. Mae darpariaethau Deddf y Cymunedau Ewropeaidd yn caniatáu i'r hyn a elwir yn gyfraith 'uniongyrchol berthnasol' yr UE (megis rheoliadau a chytuniadau) a chyfraith yr UE y mae angen ei rhoi ar waith yn y gwledydd eu hunain (megis Cyfarwyddebau'r UE) gael effaith. Mae hefyd yn caniatáu i ddyfarniadau Llys Cyfiawnder Ewrop, sydd â'r gair olaf am ddehongli cyfraith yr UE, i fod oruwch na phenderfyniadau a wneir gan lysoedd y DU.

15. Yn ei Phapur Gwyn, mae Llywodraeth y DU yn dweud bod angen iddi ddiddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd er mwyn sicrhau 'cymaint o eglurdeb â phosibl ynghylch y gyfraith sy'n

[6] Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 1.24

berthnasol yn y DU' ar ôl iddi adael yr UE ac i sicrhau mai cyfraith y DU, nid cyfraith yr UE, fydd oruchaf ar ôl gadael.[7]

Trosi Cyfraith yr UE yn gyfraith ddomestig

16. Mae Llywodraeth y DU yn dweud, os dim ond diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd a wnawn, y cawn ein gadael â system gyfreithiol sy'n 'ddryslyd ac yn anghyflawn'.[8] Mae dau reswm dros hyn. Yn gyntaf, mae Deddf y Cymunedau Ewropeaidd yn caniatáu i rai mathau o gyfraith yr UE gael effaith uniongyrchol yn y DU. Mae hyn yn cynnwys cytuniadau'r UE a rheoliadau'r UE. Mae hyn yn golygu nad oes angen iddynt gael eu cynnwys yng nghyfraith y DU drwy gyfrwng darnau o ddeddfwriaeth y DU er mwyn iddynt gael effaith; maent yn berthnasol yn awtomatig ar ôl iddynt gael eu cadarnhau neu eu pasio. Ar ôl Diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd, pe na wneid dim i 'drosi' y cyfreithiau hyn yn gyfraith y DU, ni fyddai iddynt effaith ragor yn y DU.

17. Yn ail, mae mathau eraill o gyfraith yr UE y mae angen eu rhoi ar waith ar lefel ddomestig yn y DU, megis Cyfarwyddebau'r UE mewn meysydd megis gwastraff, dŵr, cadwraeth natur a chynllunio morol. Mae'r mathau hyn o gyfreithiau'n ei gwneud yn ofynnol i Aelod-wladwriaethau basio deddfwriaeth ddomestig i'w gweithredu. Yn y DU, mae llawer iawn o'r ddeddfwriaeth weithredu hon wedi'i phasio, gan Weinidogion y DU ar gyfer Lloegr a'r gweinidogion datganoledig ar gyfer eu gwledydd hwythau, gan ddefnyddio pwerau is-ddeddfwriaeth a roddwyd iddynt o dan adran 2 (2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd. Pe na bai'r Bil Diddymu Mawr yn gwneud dim i 'gadw' yr is-ddeddfwriaeth hon, yna, pan ddiddymid Deddf y Cymunedau Ewropeaidd, byddai'r ddeddfwriaeth hon yn diflannu oddi ar lyfrau statud y DU ac ni ellid ei defnyddio mwyach yn y DU.

18. Mae corff cyfraith yr UE hefyd yn cynnwys dyfarniadau Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd (CJEU). Mae llysoedd cenedlaethol yr Aelod-wladwriaethau, gan gynnwys Llysoedd y DU, yn defnyddio'r gyfraith achos hon wrth benderfynu ym mha achosion yn Llysoedd y DU y mae cyfraith yr UE yn berthnasol. Mae Llywodraeth y DU yn dweud, er mwyn rhoi sicrwydd ac eglurder ynghylch statws y dyfarniadau hyn pan fydd y DU yn gadael yr UE, bydd y Bil Diddymu Mawr yn ei gwneud yn ofynnol i lysoedd y DU ddilyn dyfarniadau a wneir gan Lys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd ar y diwrnod cyn gadael ac sy'n berthnasol i gorff cyfraith yr UE a drosir yn gyfraith y DU ar y diwrnod hwnnw. Ond ni fydd dyfarniadau a wneir gan y Llys Cyfiawnder ar ôl i'r DU adael oruwch na phenderfyniadau Llysoedd y DU, nac ychwaith unrhyw ddyfarniadau gan y Llys Cyfiawnder am gyfraith yr UE sydd heb ei throsi'n gyfraith y DU.

Y ddadl o blaid parhad

19. Mae'r Papur Gwyn yn dweud, pe na bai'r Bil Diddymu Mawr ond yn diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd heb drosi corff cyfraith bresennol yr UE, y byddai hyn yn creu bylchau mawr yn llyfr statud y DU ar ôl i'r DU adael yr UE.[9] O ystyried swmp cyfraith yr UE sy'n berthnasol yn y DU, gallai'r bylchau hyn greu ansicrwydd sylweddol i fusnesau a dinasyddion. Er enghraifft, mae rhai o reoliadau'r UE yn rhestru'r gofynion ynglŷn â phethau fel y safonau effeithlonrwydd ynni y mae'n rhaid i gynhyrchwyr peiriannau golchi neu oergelloedd gydymffurfio â hwy. Pe bai'r rhain yn diflannu ar y diwrnod ar ôl i'r DU adael yr UE, gallai busnesau yn y DU wynebu ansicrwydd ynglŷn â'r safonau y dylent fod yn cydymffurfio â hwy wrth wneud eu cynnyrch.

20. Felly, mae Llywodraeth y DU yn dymuno, o leiaf i ddechrau, gadw'r corff hwn o gyfraith UE ar y diwrnod y bydd y DU yn gadael nes bydd Senedd y DU a, lle bo'n berthnasol, y deddfwrfeydd

[7] Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 2.3
[8] Ibid paragraff 2.4
[9] Ibid paragraff 1.13

datganoledig wedi cael amser i ystyried a phenderfynu a oes darnau o'r gyfraith hon a droswyd y byddent yn hoffi eu diwygio, eu diddymu neu eu dirymu.

Sut mae Llywodraeth y DU yn bwriadu trosglwyddo cyfraith yr UE

21. Yn ei Phapur Gwyn, mae Llywodraeth y DU yn dweud na chaiff rheoliadau a chyfreithiau'r UE eu copïo fesul rheoliad i gyfraith y DU. Yn hytrach, bydd y Bil Diddymu Mawr yn ei gwneud yn glir bod y corff cyfan o gyfraith yr UE, fel y bydd yn berthnasol ar yr eiliad cyn inni adael, yn cael ei drosglwyddo i gyfraith y DU drwy'r Bil.[10]

22. Fodd bynnag, mae'r Papur Gwyn yn dweud na fydd yn ddigonol dim ond trosi'r corff o gyfraith yr UE yn gyfraith y DU heb wneud dim byd arall.[11] Y rheswm dros hynny yw oherwydd bod rhai rhannau o gyfraith bresennol yr UE na fyddent o'u trosglwyddo'n gwneud synnwyr neu na fyddent yn gallu gweithio ar ôl i'r DU adael yr UE. Er enghraifft, mae rhywfaint o gyfraith yr UE a drosglwyddid yn cyfeirio at sefydliadau'r UE na fydd y DU yn aelod ohonynt bellach neu'n cynnwys cyfeiriadau a all fod yn amherthnasol at ddyletswyddau dwyochrog neu hawliau ar y cyd ag 'Aelod-wladwriaethau' eraill. Rhoddir rhai enghreifftiau ymarferol ar dudalennau 20-21 o'r Papur Gwyn.[12]

23. I'r perwyl hwnnw, bydd y Bil Diddymu Mawr yn rhoi pwerau i Weinidogion y DU lunio is-ddeddfwriaeth i ddiwygio corff cyfraith yr UE a droswyd er mwyn gallu ei roi ar waith neu er mwyn iddo weithio ar y diwrnod y bydd y DU yn gadael. Mae'r Papur Gwyn yn dweud y bydd y Gweinidogion yn y gweinyddiaethau datganoledig yn cael pwerau sy'n unol â phwerau Gweinidogion y DU i newid deddfwriaeth ddatganoledig a droswyd.

24. Bydd y pwerau is-ddeddfwriaeth hyn yn galluogi Gweinidogion y DU i newid is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth sylfaenol sy'n bodoli eisoes.

25. Yn ogystal â hyn, bydd y Bil Diddymu Mawr yn rhoi pwerau i Weinidogion y DU ddiwygio cyfraith y DU ar ôl i'r DU adael yr UE i roi effaith i unrhyw newidiadau sy'n ofynnol yn sgil y cytundeb ymadael.

26. Ystyrir defnyddio pwerau dirprwyedig yn fanylach yn y bennod nesaf.

Siarter hawliau sylfaenol

27. Mae'r Papur Gwyn yn dweud na chaiff y Siarter ei throsi i gyfraith y DU drwy'r Bil Diddymu Mawr oherwydd:

> "Ni ddylid gallu defnyddio'r Siarter i herio'r Llywodraeth, nac i ddirymu deddfwriaeth y DU ar ôl gadael. Ar y sail honno ni fydd y Bil Dirymu Mawr yn trosi'r Siarter yn gyfraith y DU."[13]

28. Mae'r Papur Gwyn hefyd yn dweud na fydd rôl arweiniol y DU o ran diogelu a hyrwyddo hawliau dynol yn newid[14] a:

> "Mae nifer o'r hawliau sy'n cael eu diogelu yn y Siarter hefyd i'w gweld mewn offerynnau rhyngwladol eraill, yn fwyaf nodedig yn y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, ond hefyd yng nghytuniadau'r Cenhedloedd Unedig a

---

[10] Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 2.8
[11] Ibid 3.3
[12] Ibid tudalennau 20-21
[13] Ibid paragraff 2.23
[14] Ibid paragraff 2.21

> chytuniadau rhyngwladol eraill. Un o offerynnau Cyngor Ewrop yn hytrach na'r UE yw'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Ni fydd y ffaith bod y DU yn gadael yr UE yn newid y modd y mae'r DU yn ymwneud â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ac nid oes cynlluniau i adael hwnnw."[15]

Ymatebion i'r dull cyffredinol o weithio

29. Yn y dystiolaeth a gafwyd, mae cefnogaeth eang i'r dull cyffredinol o weithio a gynigir yn y Papur Gwyn, h.y. bod y "tri phrif beth" y mae'n eu cynnig yn gamau angenrheidiol ar y ffordd i adael y UE.

30. Mae Cymdeithas Ddysgedig Cymru yn credu bod angen sicrhau eglurder a sefydlogrwydd y gyfraith yn y Deyrnas Unedig ar ôl Brexit ac y dylid cefnogi hyn.[16] Clywyd safbwyntiau tebyg gan Cytûn (Eglwysi Ynghyd yng Nghymru),[17] Sefydliad Siartredig yr Archaeolegwyr[18] a Chymdeithas y Cyfreithwyr.[19]

31. Roedd y dystiolaeth hefyd yn sôn am amrywiaeth o bryderon, gan gynnwys y diffyg manylion yn y Papur Gwyn, agweddau ar ddatganoli a chraffu.

Diffyg manylion

32. Wrth grynhoi, dywedodd yr Athro Craig fod y Papur Gwyn yn cynnwys cryn dipyn o wybodaeth ond bod llawer hefyd nad yw'r Papur Gwyn yn ei grybwyll.[20]

33. Fel y dyfynnwyd yn y cyflwyniad, barn yr Athro Craig yw hyn:

> "[…] pretty much everything contained in the House of Lords Constitution Committee report will have to be addressed in one way or another in a Bill or draft Bill that comes before Parliament post the election."[21]

Casgliad 1. Rydym yn credu bod adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi ar y Bil yn rhagweld llawer o'r hyn sydd yn y Papur Gwyn, ond ei fod yn fwy manwl ac yn cynnig mwy o ddadansoddi ar ei oblygiadau tebygol.

Casgliad 2. Mae'r diffyg manylder yn y Papur Gwyn wedi peri anawsterau inni o ran deall yr ystod lawn o oblygiadau i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad, ac er mwyn inni allu cynllunio gwaith ar sail gwybodaeth.

Datganoli a rôl y deddfwrfeydd datganoledig

34. Dywedodd yr Athro Bell fod y Bil yn eithriadol o denau wrth drafod agweddau ar ddatganoli.[22]

35. Mae paragraff 11 o gyflwyniad ysgrifenedig Cymdeithas y Cyfreithwyr yn dweud:

> "The White Paper recognises that Parliament will need to be satisfied that the procedures in the Bill for making and approving secondary legislation are

[15] Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 2.22
[16] GRB 03 Cymdeithas Ddysgedig Cymru, paragraff 2
[17] GRB 04 Cytûn paragraff 1
[18] GRB 02 Sefydliad Siartredig yr Archaeolegwyr, paragraff 1.1.1
[19] GRB 11 Cymdeithas y Cyfreithwyr paragraff 2
[20] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.237
[21] Ibid c.237
[22] Ibid c.239

appropriate. However there is no acknowledgement that the devolved legislatures have an interest."

Casgliad 3. Mae hyn yn adlewyrchu un o'n prif bryderon am y Papur Gwyn. Mae methu ag ystyried rôl y deddfwrfeydd datganoledig yn ddiffyg o bwys ac yn un sy'n peri inni gwestiynu i ba raddau y mae materion yn ymwneud â datganoli'n cael eu hystyried gan y sawl sy'n drafftio'r Bil.

Ymgynghori â Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru.

36. Nid ymgynghorwyd â Llywodraeth Cymru ynglŷn â chynnwys y Papur Gwyn, er gwaethaf ei oblygiadau sylweddol i Weinidogion Cymru.[23] Nid ymgynghorwyd â'r Cynulliad ychwaith, er gwaethaf y ffaith bod y Bil yn debygol o wneud darpariaeth ar gyfer dirprwyo pwerau'r Cynulliad i Weinidogion Cymru, y rheolaethau dros y pwerau hynny a gweithdrefn y Cynulliad ar gyfer ystyried y ddeddfwriaeth sydd ei hangen i roi effaith i'r pwerau hynny.

37. Mae Cymdeithas Ddysgedig Cymru yn rhybuddio:

> "Failure to consult with the devolved administrations and work through the detail of the Great Repeal Bill would not only undermine its objectives, but would risk raising major constitutional issues."[24]

Casgliad 4. Mae'r diffyg ymgynghori ynglŷn â chynlluniau Llywodraeth y DU i ddeddfu ar gyfer Brexit yn annerbyniol. Rydym yn gobeithio y bydd Llywodraeth newydd y DU yn ystyried y sylwadau hyn o ddifrif ac yn mabwysiadu dull mwy cadarnhaol ac adeiladol o weithio gyda Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Rydym yn gobeithio y bydd ein cydweithwyr yn Senedd y DU yn ein cynorthwyo i sicrhau bod Llywodraeth y DU yn y dyfodol yn cael ei dwyn i gyfrif oni fydd y sefyllfa'n gwella.

Casgliad 5. Rydym yn disgwyl i Lywodraeth y DU gynnal trafodaethau ystyrlon â Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad cyn gynted â phosibl ar ôl yr Etholiad Cyffredinol i sicrhau bod eu barn yn cael ei hystyried cyn cyflwyno'r Bil.

Casgliad 6. Mae'n debygol bod y Bil eisoes yn cael ei ddrafftio. Ni ddylid ei gyflwyno cyn i destun y Bil, i'r graddau y mae'n berthnasol i Weinidogion Cymru a rôl y Cynulliad, gael ei rannu â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad na chyn ymgynghori yn ei gylch.

Siarter hawliau sylfaenol

38. Mae Pwyllgor Cyfle Cyfartal, Llywodraeth Leol a Chymunedau'r Cynulliad ('y Pwyllgor ELGC') yng nghanol ymchwiliad sy'n cynnwys ystyried effaith ymadawiad y DU o'r Undeb Ewropeaidd ar amddiffyn hawliau dynol yng Nghymru.

39. Nid yw wedi cwblhau ei waith eto, ond mae wedi tynnu ein sylw at rywfaint o'r dystiolaeth y mae wedi'i chael hyd yma.[25]

---

[23] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.440
[24] GRB 03 Cymdeithas Ddysgedig Cymru, paragraff 8
[25] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol, *Papur Gwyn y Diddymu Mawr*, 2 Mehefin 2017

40. Er bod y Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad Llywodraeth DU yn y Papur Gwyn i barhau â'r warchodaeth sydd yn y Deddfau Cydraddoldeb, mae'n cyfeirio at nifer o ymatebwyr i'w ymchwiliad sydd wedi mynegi pryderon ynghylch y cynnig i gael gwared ar y Siarter.[26]

41. Mae'r rhain yn cynnwys pryderon bod amrywiaeth o hawliau sy'n cael eu gwarchod o dan y Siarter, ond nid o dan y Ddeddf Hawliau Dynol ac, er y bydd hawliau'n cael eu diogelu wrth inni adael, mae perygl y bydd y DU yn llusgo ar ôl fframwaith yr UE.[27]

42. Mae'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau yn credu y dylid rhoi rhagor o sylw i sicrhau bod y DU yn parhau i arwain y byd ym maes amddiffyn hawliau dynol.[28]

Casgliad 7. Rydym yn annog pawb sy'n ymwneud â'r broses hon i roi sylw manwl i gasgliadau'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ar ôl iddo gwblhau ei ymchwiliad.

---

[26] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol, *Papur Gwyn y Diddymu Mawr,* 2 Mehefin 2017
[27] Ibid
[28] Ibid

02. Pwerau dirprwyedig (Pennod 3 o'r Papur Gwyn)

Y ddadl o blaid dirprwyo pŵer

43. Mae'r Papur Gwyn yn dweud y bydd diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd yn dileu rhan o'r fframwaith cyfreithiol y mae'r DU wedi gweithredu oddi tano ers dros ddeugain mlynedd. Y cam cyntaf i sicrhau nad yw ei diddymu'n gadael bylchau yn y llyfr statud yw darparu ar gyfer trosi cyfraith yr UE i gyfraith ddomestig. Fodd bynnag, nid yw gwneud hyn ar ei ben ei hun yn ddigon oherwydd ar ôl ei throsi, ni fydd llawer o'r gyfraith hon yn gweithio'n effeithiol oni chymerir camau i gywiro hynny.[29]

44. Fel yr esboniwyd yn y bennod flaenorol y rheswm dros hyn yw bod rhai rhannau o gyfraith bresennol yr UE na fyddent yn gwneud synnwyr neu na fyddent yn gweithio ar ôl eu trosglwyddo pan fydd y DU yn gadael yr UE. Er enghraifft, mae rhywfaint o gyfraith yr UE a drosglwyddid yn cyfeirio at sefydliadau'r UE na fydd y DU yn aelod ohonynt bellach neu'n cynnwys cyfeiriadau a all fod yn amherthnasol at ddyletswyddau dwyochrog neu hawliau ar y cyd ag 'Aelod-wladwriaethau' eraill. Rhoddir rhai enghreifftiau ymarferol ar dudalennau 20-21 o'r Papur Gwyn.

45. Yr ateb a gynigir i hyn yw rhoi pŵer i Weinidogion y DU "i gywiro'r llyfr statud lle bydd hynny'n angenrheidiol ac i ddatrys problemau sy'n deillio o ganlyniad i adael yr UE".[30]

46. Mae'r Papur Gwyn yn cydnabod y "bydd materion tebyg yn berthnasol mewn deddfwriaeth a wnaed gan weinidogion datganoledig neu pan fydd y deddfwrfeydd datganoledig wedi deddfu".[31] I adlewyrchu hyn, cynigir y bydd y Bil yn "rhoi i weinidogion datganoledig bŵer i ddiwygio deddfwriaeth ddatganoledig [...] yn unol â'r pwerau sydd gan weinidogion y DU."[32]

47. Mae hyn yn golygu bod angen ystyried dau beth ar unwaith.

- A yw'n briodol i Senedd y DU ddirprwyo'r pŵer hwn i Weinidogion Cymru o dan yr amgylchiadau hyn?
- Beth yw hyd a lled y pŵer a ddirprwyir i Weinidogion Cymru?

48. Rhoddir sylw i fater rheoli'r pŵer a rhoi'r weithdrefn briodol ar waith yn adrannau dilynol yr adroddiad hwn.

49. Bydd yr adran hon yn canolbwyntio ar ba mor briodol fydd hi i Senedd y DU ddirprwyo pŵer hwn i Weinidogion Cymru a chwmpas y pŵer a ddirprwyir i Weinidogion Cymru.

Dirprwyo pŵer i Weinidogion Cymru

50. Fel gyda'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, ein man cychwyn ni yw:

> "[…] that the National Assembly must be the legislature responsible for legislating in devolved areas. This includes passing primary legislation in

[29] Llywodraeth y DU, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.6
[30] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.7
[31] Ibid paragraff 3.6
[32] Ibid

devolved areas, and delegating powers to the Welsh Ministers to make subordinate legislation as the National Assembly considers appropriate."[33]

51. Heb gyfyngu ar yr egwyddor bwysig hon, mae rhesymau ymarferol dros ystyried a allai fod yn briodol i Senedd y DU ddirprwyo pŵer i Weinidogion Cymru yn yr achos hwn.

52. Yn ogystal â hyn, ac yn fwy hanfodol, mae cwestiwn ynghylch a oes gan y Cynulliad y cymhwysedd deddfwriaethol i roi'r **holl** bŵer a gynigir yn y Papur Gwyn i Weinidogion Cymru cyn diwrnod Brexit. Y rheswm dros hyn yw oherwydd bod cyfyngiad cyffredinol ar gymhwysedd y Cynulliad (a geir yn adran 108 6 (c) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) sy'n ei h atal rhag pasio cyfraith sy'n anghydnaws â chyfraith yr UE, neu rhag rhoi pwerau i eraill wneud hynny. Bydd y cyfyngiad hwn yn parhau o dan y setliad datganoli newydd i Gymru ar ôl cychwyn adran 3 o Ddeddf Cymru 2017 (fel adran newydd, sef adran 108A 2(e) o Ddeddf 2006). Gwaherddir Gweinidogion Cymru hefyd rhag gwneud is-ddeddfwriaeth sy'n anghydnaws â chyfraith yr UE, o dan adran 80 (8) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

53. Mae Gweinidogion Cymru eisoes yn dal pwerau a fyddai'n caniatáu iddynt wneud rhai o'r newidiadau angenrheidiol i sicrhau bod y gyfraith sy'n deillio o'r UE yn gallu gweithio ar ddiwrnod Brexit. Pwerau i weithredu cyfraith yr UE yw llawer o'r pwerau hyn a roddir drwy Orchmynion Dynodi a wneir o dan adran 2 (2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd.

54. Wrth wneud rhai o'r newidiadau angenrheidiol, gellid dweud bod Gweinidogion Cymru yn dal i "weithredu" cyfraith yr UE (er mai diben eu gwneud mewn gwirionedd fyddai paratoi ar gyfer bywyd yn y DU pan na fyddai cyfraith yr UE yn berthnasol yno mwyach). Enghraifft o hyn fyddai disodli cyfeiriadau "llaw-fer" yn neddfwriaeth Cymru â'r diffiniadau sydd yn offerynnau'r UE. Yn yr achosion hyn, byddai'n bosibl rhoi testun hwy sy'n sefyll ar ei ben ei hun yn lle'r "llaw-fer" - megis testun cyfan y diffiniad a roddir yn offeryn yr UE. Byddai hynny'n dal i weithredu cyfraith yr UE - ond mewn ffordd sydd fymryn yn wahanol - ac felly byddai hyn o fewn pwerau Gweinidogion Cymru.

55. Fodd bynnag, byddai rhai o'r diwygiadau y byddai angen eu gwneud i Ddeddfwriaeth Cymru yn golygu bod y ddeddfwriaeth honno'n anghyson â chyfraith y UE. Er enghraifft, gallai cyfraith yr UE ei gwneud yn ofynnol bod penderfyniad penodol yn cael ei wneud gan un o gyrff yr UE, megis y Comisiwn Ewropeaidd. Ni fydd modd i'r cyfeiriadau hynny weithio ar ôl Brexit. Felly bydd angen iddynt gael eu disodli gan gyfeiriadau at e.e. un o gyrff Cymru neu'r DU. Mewn egwyddor, byddai hynny'n groes i gyfraith yr UE. Fel y nodir uchod, mae unrhyw beth sy'n anghydnaws â chyfraith yr UE y tu allan i bwerau Gweinidogion Cymru tan ddiwrnod Brexit. Yn yr un modd, mae rhoi'r pŵer i wneud y cyfryw bethau y tu allan i gymhwysedd i Cynulliad tan y diwrnod hwnnw.

56. Ar ddiwrnod Brexit, fodd bynnag, bydd y cyfyngiadau hyn ar gymhwysedd y Cynulliad a phwerau Gweinidogion Cymru yn ddiystyr ac yn ddi-rym. Mae'n bwysig nodi na ddisgwylir i'r un o'r diwygiadau y bwriedir eu gwneud i ddeddfwriaeth sy'n deillio o'r UE - na ddiddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd - ddod i rym tan y diwrnod y bydd y DU yn gadael yr UE mewn gwirionedd. Mae hyn yn berthnasol ar lefel y DU ac ar y lefel ddatganoledig. Y rheswm yw bod y DU tan hynny yn rhwym i'w rhwymedigaethau o dan ei Chytuniad, i gydymffurfio â chyfraith yr UE.

57. Yn y cyd-destun hwnnw, gellir dehongli bod cymhwysedd y Cynulliad a phwerau Gweinidogion Cymru yn ddigon eang i wneud yr holl ddiwygiadau angenrheidiol i sicrhau bod modd i Gyfraith Cymru

[33] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at Gadeirydd Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin, *Delegated powers in the 'Great Repeal Bill' inquiry*, 25 Ebrill 2017

weithio ar y diwrnod y bydd y DU yn gadael yr UE. Mae'r ffaith y bydd y Bil Diddymu Mawr ei hun yn gwneud darpariaeth sy'n anghydnaws â chyfraith yr UE, a rhoi pwerau i Weinidogion y DU wneud hynny yn ategu'r farn hon; ac eto, tan y diwrnod y bydd y DU yn gadael, cyfraith yr UE fydd oruchaf a gall y llysoedd wrthod dilyn unrhyw gyfraith yn y DU sy'n anghydnaws â hi - boed yn ddeddfwriaeth sylfaenol ynteu'n is-ddeddfwriaeth. Pe bai'r llysoedd yn dal yn ôl rhag gwneud hynny mewn perthynas â deddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth y DU a wnaed gan Weinidogion y DU, ar y sail nad yw mewn grym ac felly nad oes modd ei herio, yna, gallent fabwysiadu'r un dull o ymdrin â deddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad neu a wnaethpwyd gan Weinidogion Cymru.

58. Cyfeiriodd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi at yr amwysedd hwn, gan ddweud:

> "[…] it is not clear that, under the devolution settlements, the devolved institutions will have the competence to pass legislation making anticipatory amendments to the body of EU law that will be domesticated by the 'Great Repeal Bill' but that has yet to come into effect as UK law."[34]

59. Gan adeiladu ar adroddiad Tŷ'r Arglwyddi, awgrymodd yr Athro Craig y gallai'r Bil wneud darpariaeth i gael gwared ar amheuaeth ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol gweinyddiaethau datganoledig i basio deddfwriaeth sy'n gwneud diwygiadau ymlaen llaw i gorff cyfraith yr UE a gaiff ei throi'n gyfraith ddomestig. Gellid gweld hyn yn ymdrech i rag-gysoni setliadau datganoli â'r sefyllfa a fydd ohoni'n syth ar ôl Brexit. Efallai mai dyma fwriad Llywodraeth y DU, ond nid yw'r Papur Gwyn yn dweud hyn yn ddiamwys.

60. Pan ofynnwyd a ddylid rhoi pwerau o'r fath i'r Cynulliad, atebodd yr Athro Craig:

> "It seems to me the underlying constitutional logical principle within the devolution legislation suggests that there's an affirmative answer to that question. That would seem to me the logic of what devolution's all about. And particularly when you link devolution with notions of subsidiarity, the two things actually fit and go rather neatly together: you're closer to the problems at hand; you're better placed to decide exactly what changes might be needed to the relevant legislation, which is in your backyard, as it were. So, the whole logic seems to me to indicate that that should be the way forward"

61. Dywed Cymdeithas Ddysgedig Cymru a Chanolfan Llywodraethiant Cymru ill dwy y gall proses dirprwyo pŵer i weinidogion datganoledig olygu bod angen diwygio darpariaethau yn Neddfau Llywodraeth Cymru. Mae'r Gymdeithas Ddysgedig yn galw am ymgynghori'n llawn â'r Cynulliad ac yn dweud na ddylid gwneud newidiadau o'r fath ond drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.[35]

62. Mae Canolfan Llywodraethiant Cymru yn credu ei bod yn rhaid i newidiadau o'r fath fod yn amodol ar gydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru drwy roi Confensiwn Sewel ar waith.[36]

63. Ni ddylid drysu rhwng y cwestiwn hwn am gymhwysedd y Cynulliad i basio deddfwriaeth sy'n rhag-ddiwygio corff cyfraith yr UE tra bo effaith gyfreithiol i'r corff hwnnw o hyd a'r cwestiwn cyfreithiol ynghylch cymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu mewn meysydd datganoledig pan na fydd

---

[34] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill' and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 116.
[35] GRB 03 Cymdeithas Ddysgedig Cymru, paragraff 5
[36] GRB 13 Canolfan Llywodraethiant Cymru, adran 1.

effaith ragor i gyfraith yr UE yn y DU. Rydym yn mynd i'r afael â'r ail gwestiwn hwn yn fanylach wrth ystyried disodli fframweithiau'r UE ym Mhennod 3 isod.

Casgliad 8. Byddai'n llawer gwell gennym weld y cyfrifoldeb o reoli'r broses o ddirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru yn nwylo'r Cynulliad, yn hytrach na Senedd y DU. Byddem yn disgwyl i Senedd y DU hwyluso'r sefyllfa gyfansoddiadol drwy ddileu - yn y Bil Diddymu Mawr neu mewn man arall - unrhyw amheuon technegol am gymhwysedd y Cynulliad i ddirprwyo'r pwerau llawn sydd eu hangen cyn diwrnod Brexit. Yn yr un modd, dylid dileu unrhyw amheuaeth ynghylch gallu Gweinidogion Cymru i wneud y newidiadau angenrheidiol i gyfraith Cymru cyn diwrnod Brexit, o dan bwerau o'r fath.

Casgliad 9. Wedi dweud hynny, rydym yn cydnabod maint y dasg sydd o'n blaenau a bod angen sicrhau nad oes oedi o gwbl wrth gychwyn y broses deddfu ar gyfer Brexit. O ystyried yr amserlen dan sylw, rydym yn gweld ceisio cyflwyno deddfwriaeth ar wahân gan y Cynulliad yn gryn her. Felly, efallai mai cynnwys pŵer i Weinidogion Cymru yn y Bil fydd yr unig ddewis ymarferol ar hyn o bryd. Os dewisir yr opsiwn hwn, bydd angen dileu unrhyw amheuaeth ynghylch y ffordd y gellir arfer y pŵer cyn diwrnod Brexit. Rydym yn pwysleisio y byddai gofyn cael cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad ar gyfer unrhyw ddarpariaeth o'r math hwn, yn ein barn ni.

Cwmpas y pŵer a roddir i Weinidogion Cymru

64. Mae'r Papur Gwyn yn cynnig rhoi'r pŵer i weinidogion datganoledig "ddiwygio deddfwriaeth ddatganoledig er mwyn cywiro cyfreithiau na fydd yn gweithio'n iawn bellach, yn unol â'r pwerau y bwriadwn i weinidogion y DU eu cael."[37]

65. Mae'r term "deddfwriaeth ddatganoledig" a ddefnyddir yn y frawddeg hon yn amwys, a chafwyd sylwadau am hyn yn y dystiolaeth a gawsom.

66. Dywedodd Dr Jo Hunt wrthym:

> "it's not necessarily clear, when it talks about devolved legislation, whether it's referring to legislation that has been actively passed at a devolved level, or that could be passed at a devolved level."[38]

67. Mae'r gwahaniaeth rhwng y ddau ddehongliad hyn yn bwysig oherwydd ni fyddai'r diffinad culaf o'r ddau ond yn berthnasol i ddeddfau a basiwyd gan y Cynulliad ond byddai'r diffiniad ehangaf yn cwmpasu'r holl ddeddfau sy'n dod o fewn cymhwysedd datganoledig.

68. Barn yr Athro Craig yw mai'r dehongliad culaf o'r ddeddfwriaeth sydd gan Lywodraeth y DU mewn golwg.[39]

69. Mae Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol yn credu y dylid arddel y dehongliad ehangach, a hynny er priodoldeb cyfansoddiadol ac ymarferoldeb:

> "I take the view that it should be the second [broader definition], firstly because I think that is the constitutionally proper arrangement, but I just think, just in

[37] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrunas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd,* 30 Mawrth 2017, paragragraff 4.6
[38] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.242
[39] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.294

terms of practicalities, if UK Ministers tried to retain to themselves some powers to deal with legislation that falls within devolved competencies, where will they go to get the advice of the sort that Suzy Davies just asked about? Where will be the body of people be that they can go to find out about the names of potential bodies in Wales with which they could replace? Well, they'd end up coming here to get the advice. So, in a sheerly practical way, I think, when they begin to realise that, they may decide that the simple solution is just to allow the Welsh Ministers, through the National Assembly, to do that wider job."[40]

Casgliad 10. Rydym yn cytuno ag Ysgrifennydd y Cabinet. Y llwybr mwyaf priodol o safbwynt y cyfansoddiad a'r llwybr mwyaf effeithlon i gywiro cyfraith yr UE fyddai sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad yn gyfrifol am gywiro pob maes o'r gyfraith a drosglwyddir o'r UE sy'n dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig. Byddai'r dewis culaf o'r ddau, sef cyfyngu pŵer Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad i gywiro dim ond y cyfreithiau hynny a basiwyd eisoes gan y Cynulliad yn golygu proses ymadael lai effeithlon. Credwn y bydd hyd a lled y pŵer a ddirprwyir i Weinidogion Cymru yn ffactor i'r Cynulliad wrth iddo ystyried a ddylai gydsynio i ddeddfu gan Senedd y DU yn y maes hwn.

Casgliad 11. Rydym yn disgwyl i Lywodraeth y DU egluro ei bwriadau o ran cwmpas y pŵer y mae'n ei fwriadu ar gyfer Gweinidogion Cymru cyn gynted â phosibl ar ôl yr Etholiad Cyffredinol.

Rheoli'r Pŵer

Rheolaethau sylweddol ar wyneb y Bil

70. Mae paragraff 3.16 o'r Papur Gwyn yn disgrifio hyd a lled y pwerau y mae Llywodraeth y DU yn credu y mae eu hangen er mwyn gwneud yr holl gywiriadau angenrheidiol i'r llyfr statud cyn gadael yr UE. Mae'n dweud, er mwyn sicrhau ymadawiad didrafferth a threfnus, y bydd angen i'r pŵer sy'n galluogi'r cywiriadau hyn ganiatáu newidiadau i holl gorff y gyfraith sy'n deillio o'r UE, gan gynnwys:

- deddfwriaeth sylfaenol;
- is-ddeddfwriaeth; a
- chyfraith yr UE sy'n uniongyrchol berthnasol (a fydd yn cael ei throsi'n gyfraith ddomestig adeg Brexit).

71. Bydd hefyd yn caniatáu ar gyfer trosglwyddo i gyrff y DU neu i Weinidogion y pwerau sy'n cael eu harfer ar hyn o bryd gan gyrff yr UE. Yn unol a'r hyn a gydnabyddir yn y Papur Gwyn, pŵer eang yw hwn "o ran y ddeddfwriaeth y gall ei newid".

72. Mae'r paragraff canlynol, 3.17, yn cydnabod pwysigrwydd cyfyngu ar ddibenion defnyddio'r pŵer ac yn ymrwymo'r DU i sicrhau hyn:

"byddwn yn sicrhau na fydd y pŵer ar gael pan fydd y Llywodraeth am newid polisïau os nad yw'r rheini'n ceisio delio â'r diffygion yn y cyfreithiau sy'n deillio o'r UE sy'n cael eu cadw ar ôl gadael yr UE."

[40] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.385

73. Mae'n mynd yn ei flaen i ddweud bod Llywodraeth y DU yn ystyried y cyfyngiadau a roddir ar y pŵer dirprwyedig presennol yn adran 2 o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd yn gynsail posibl ar gyfer cyfyngu ar y pwerau newydd a roddir.

74. Yn ei adroddiad, cynigiodd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi arfarniad mwy trylwyr o sut y gellir sicrhau cydbwysedd mwy priodol rhwng y pwerau a chyflymder y camau y bydd angen i'r Llywodraeth eu cymryd i gwblhau ei thasg ddeddfwriaethol a'r angen am oruchwyliaeth seneddol briodol.

75. Mae'n awgrymu:

> "a general provision be placed on the face of the Bill to the effect that the delegated powers granted by the Bill should be used only:
>
> – so far as necessary to adapt the body of EU law to fit the UK's domestic legal framework; and
>
> – so far as necessary to implement the result of the UK's negotiations with the EU."[41]

76. Mae Pwyllgor y Cyfansoddiad yn mynd yn ei flaen i awgrymu y dylai'r Bil wneud hyn:

> "clearly set out a list of certain actions that cannot be undertaken by the delegated powers contained in the Act, as another means of mitigating concerns that may arise over this transfer of legislative competence."[42]

77. Yn ddiweddarach yn yr adroddiad, mae'r Pwyllgor yn gwneud argymhellion ynghylch cynnwys Memoranda Esboniadol, gan gynnwys y dylent gael eu llofnodi gan y Gweinidog perthnasol i ddweud bod yr offeryn statudol cysylltiedig:

> "does no more than necessary to ensure that the relevant aspect of EU law will operate sensibly in the UK following the UK's exit from the EU, or that it does no more than necessary to implement the outcome of negotiations with the EU."[43]

78. Argymhelliad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi hefyd oedd y dylid cynnwys manylion y newid yn y Memorandwm Esboniadol. Mae'n parhau i wneud argymhellion sy'n ymwneud â gweithdrefn yr offeryn statudol a rhoddir sylw i hyn yn adran nesaf yr adroddiad hwn.

79. Cymeradwyai Cytûn y dull a awgrymwyd gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, fel y gwnaeth yr Athro Craig:

> "it's an endemic problem and a serious one about ensuring that Assembly Members can exercise some proper scrutiny over these measures. Could I just recommend […] the detailed recommendations that are contained in paragraph

[41] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill',and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 50.
[42] Ibid paragraff 51
[43] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill'and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 102.

> 102 of the House of Lords Constitution Committee report are actually pretty helpful as vehicles through which Assembly Members can maintain input."[44]

80. Barn nifer o'r rheini a gyfrannodd at ein hymchwiliad oedd y dylid cyfyngu'r pŵer dirprwyedig i newidiadau technegol angenrheidiol.

81. Roedd Sefydliad Siartredig yr Archaeolegwyr ('CIfA') yn galw am gyfyngu'r pŵer yn benodol i wneud newidiadau technegol yn hytrach na newidiadau sylweddol i'r gyfraith bresennol.[45] Wrth honni hyn, roedd CIfA yn meddwl y byddai diffinio newidiadau a ganiateid ac a waherddid yn gryn her, ond y dylid ymateb i'r her hon.[46]

82. Ysgrifennodd Cyswllt Amgylchedd Cymru:

> "The Bill should confine any delegated powers to the purpose of faithful transposition of existing EU directives, to ensure that any policy changes are given the due scrutiny that they require. As much new legislation as possible should be made through primary legislation, in order to give a full and proper oversight role to the National Assembly for Wales."[47]

83. A dychwelyd at y cyfyngiadau a grybwyllir yn y Papur Gwyn (paragraffau 3.16 i 3.18), roedd nifer o'r ymatebwyr i'n cais am dystiolaeth ysgrifenedig o'u plaid.[48] Fodd bynnag, credai rhai hefyd y gallai fod angen camau diogelu eraill[49] ac na ddylai'r Cynulliad gael ei atal rhag ychwanegu atynt.[50]

84. Teimlai Geldards fod y wybodaeth yn y Papur Gwyn am gyfyngiadau'n rhy gyffredinol iddynt allu llunio safbwynt gwybodus ynghylch a fyddant yn ddigonol.[51]

85. Nid yw'r Papur Gwyn yn ei gwneud yn glir sut y bydd y Bil yn cyfyngu ar gwmpas y pwerau a roddir i wneud is-ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, mae'n sôn, mewn sawl man, am gyfyngu'r pŵer i wneud cywiriadau "angenrheidiol" i gyfraith sy'n deillio o'r UE yn unig.[52]

Casgliad 12. Credwn y gallai defnyddio'r termau "angenrheidiol" (necessary) neu "y tu hwnt i'r hyn sy'n angenrheidiol" (no greater than necessary) neu dermau tebyg yn y Bil yn y cyd-destun hwn greu ansicrwydd.

86. Mae defnyddio'r term "angenrheidiol" wedi cael ei ystyried yn eithaf manwl yng nghyd-destun y Cynulliad a Senedd y DU wrth iddynt ystyried Bil drafft Cymru a Bil Cymru yn ddiweddarach.

87. Gall y cysyniad "angenrheidiol" amrywio o ran ei ystyr.

88. Efallai y bydd y llysoedd yn ei ddehongli'n wrthrychol, yn unol â'i ystyr arferol mewn geiriaduron yn Saesneg. Mae'r Shorter Oxford English Dictionary, er enghraifft, yn ei ddiffinio fel hyn "that cannot be dispensed with...requisite, essential, needful ... requiring to be done, that must be done". Yn y cyd-

---

[44] Cofnod y Trafodion Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.315
[45] GRB 02 CIfA paragraff 2.1.1
[46] Ibid
[47] GRB 09 WEL paragraff 19
[48] Gweler cyflwyniadau ysgrifenedig oddi wrth, inter alia, CIfA a Cytûn.
[49] GRB 02 CIfA paragraff 3.1.1
[50] GRB 04 Cytûn (ymateb i Gwestiwn 3.1)
[51] GRB 05 Geldards paragraff 10
[52] Er enghraifft, paragraff 1.21 o Bapur Gwyn Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017).

destun hwn, wrth ystyried rhoi pŵer i'r weithrediaeth a allai fod yn eang, dyna fyddai'r dehongliad dymunol o'n safbwynt ni.

89. Ond mae'r llysoedd yn dehongli'r gair "angenrheidiol" mewn sawl ffordd arall hefyd. Er enghraifft, yng nghyd-destun Deddf Hawliau Dynol 1998, mae "necessary" yn cyfateb i "proportionate" - sydd eisoes yn gysyniad mwy hyblyg o lawer nag "essential" neu "that must be done." At hynny, bydd manylder prawf y llysoedd o "anghenraid" - neu gymesuredd - y camau a gymerir gan y Wladwriaeth sy'n effeithio ar hawliau dynol yn dibynnu ar y math o hawl, a'r math o dorri a allai fod ar yr hawliau hynny sydd dan sylw. Mewn rhai cyd-destunau, bydd y llysoedd yn barnu bod y Wladwriaeth yn torri hawliau os yw'r hyn a wnaeth yn "amlwg yn ddi-sail/manifestly without foundation". Gallai'r dehongliad hwn o "angenrheidiol/necessary" roi cryn ryddid i Weinidogion.

90. Mae'r cysyniad o'r hyn sy'n "angenrheidiol" yn cael ei ddehongli'n wahanol eto yng nghyd-destun cyfraith yr UE (gweler dyfarniad pwysig y Goruchaf Lys a oedd yn dweud bod y dull o ymdrin â chymesuredd (h.y. cysyniad cyfiawnhad neu anghenraid) yn wahanol a dibynnu ar a yw'r achos yn ymwneud â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ynteu â chyfraith yr Undeb Ewropeaidd).

Casgliad 13. Nid yw'r ansicrwydd ynghylch y profion ar ystyr y cysyniad "anghenraid/necessity" yn beth da, yn enwedig yng nghyd-destun Bil sydd i fod i roi cymaint o sicrwydd â phosibl i fusnesau, gweithwyr, buddsoddwyr a defnyddwyr ynghylch sut y bydd y gyfraith yn gweithredu ôl-Brexit. Nid yw'n beth da ychwaith yng nghyd-destun rhoi ystod eang iawn o bwerau i'r weithrediaeth.[53]

Casgliad 14. Mae'n bosibl y gellid osgoi'r ansicrwydd hwn drwy ddefnyddio term megis "hanfodol/essential" neu "gwbl angenrheidiol/strictly necessary", ynghyd â datganiad gan y Gweinidog sy'n gyfrifol, a roddir ar glawr yn y Senedd sy'n dweud y bwriedir i'r pŵer fod yn gyfyng ei gwmpas. Dylai'r datganiad hwn hefyd gael ei adlewyrchu yn y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil.

91. O ran y wybodaeth y dylid ei chynnwys gyda phob offeryn statudol, mae Geldards yn awgrymu gweithdrefn ar wahân i'r Memorandwm Esboniadol lle y dylai'r Gweinidog sy'n gosod neu'n cyflwyno'r is-ddeddfwriaeth ddarparu tystysgrif sy'n nodi bod yr offeryn o fewn cymhwysedd gan nodi mai mesur cywiro un o ddeddfau'r UE yw hi.[54]

92. Yn achos y weithdrefn penderfyniad negyddol, gellid herio'r dystysgrif hon yn ystod y cyfnod y bydd yr offeryn gerbron y Cynulliad. Pe bai'r weithdrefn gadarnhaol yn berthnaso, awgrymodd Geldards y gallai fod gofyn i'r Llywydd ddyfarnu ynghylch pa mor ddigonol yw'r dystysgrif cyn gallu bwrw ymlaen â'r offeryn.[55]

Casgliad 15. Mae'r pŵer sy'n debygol o gael ei ddirprwyo i Weinidogion Cymru yn eang ac oni chyfyngir ar y pŵer hwn mewn ffordd briodol, mae perygl iddo achosi diffyg cydbwysedd yn neinameg y pŵer rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa. Rydym yn cydnabod bod dadl o blaid dirprwyo pŵer i Weinidogion Cymru ac y bydd angen i'r pŵer hwn fod yn eang o ran y ddeddfwriaeth y mae'n berthnasol iddi.

---

[53] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 1.7
[54] Ibid paragraff 25
[55] Ibid paragraff 26

Casgliad 16. Fodd bynnag, mae'n rhaid cyfyngu'r pŵer hwn yn llym a'i ddefnyddio dim ond at yr hyn y'i bwriedir. Rydym yn cefnogi cais Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi am osod cyfyngiadau sylweddol ar y pŵer ar wyneb y Bil, ac rydym wedi nodi nifer o'r pethau yr ydym yn poeni yn eu cylch o ran y defnyddio'r term "angenrheidiol" uchod.

Casgliad 17. Unwaith eto, ein casgliad ni yw mai'r ffordd o orau o roi'r pwerau i Weinidogion Cymru fyddai i'r Cynulliad eu rhoi. Y Cynulliad hefyd a ddylai bennu'r rheolaethau sylweddol ar gyfer y pŵer neu, fan leiaf, dylai fod yn amodol ar gydsyniad y Cynulliad

Casgliad 18. Pe bai cyfyngiadau ymarferol yn golygu ei bod yn angenrheidiol rhoi'r rheolaethau hyn ar wyneb y Bil, byddem yn disgwyl i Lywodraeth y DU gydymffurfio ag unrhyw sylwadau gan y Cynulliad ynglŷn â'r rheolaethau hyn.

Rheolaethau dros dro ar wyneb y Bil

93. Mae paragraff 3.25 o'r Papur Gwyn yn cydnabod "ni fydd angen i'r pwerau y bwriedir eu cynnwys yn y Bil bara am byth" ac y bydd Llywodraeth y DU yn "sicrhau bod cyfyngiad amser ar y pŵer hwn i ddeddfu er mwyn gwneud y newidiadau angenrheidiol yn unig".[56]

94. Gan droi eto at adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, gwelwn ddau awgrym ar gyfer defnyddio cymalau machlud. Y cyntaf yw er mwyn cyfyngu ar hyd a lled y pwerau sylweddol a roddir i weinidogion. Yr ail yw er mwyn sicrhau y bydd cyfreithiau a wneir ar frys gan ddefnyddio pwerau dirprwyedig o dan bwysau amserlen Brexit yn cael eu hailystyried gan y ddeddfwrfa briodol ac yn y fformat mwyaf priodol, er enghraifft, er mwyn sicrhau bod deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn cael eu defnyddio mewn ffordd fwy cytbwys.

95. Roedd Cymdeithas y Cyfreithwyr o blaid defnyddio machludo yn y Bil,[57] a Geldards hefyd[58] a ddywedodd:

> "[…] if a "sunset" approach to EU-law correction instruments is adopted then it would be preferable to have this legislation enshrined in statute as a distinct type of secondary legislation.[59]

Casgliad 19. Credwn fod gosod terfyn amser ar y pŵer i ddiwygio cyfraith sy'n deillio o'r UE yn rhagofyniad angenrheidiol ar gyfer rhoi pŵer mor eang i Weinidogion Cymru. Rydym hefyd yn cydnabod, er gwaethaf ymdrechion gorau'r Cynulliad i sicrhau bod gwaith craffu cymesur yn dylanwadu ar y broses hon, bod y ffaith bod amser yn eithafol o brin - yn enwedig tua diwedd y broses - o bosibl yn golygu ei bod yn anochel na fydd y Cynulliad yn gallu craffu ar yr un lefel ag y byddai'n disgwyl ei wneud fel rheol, o ran rhai o'r darpariaethau a wneir gan ddefnyddio'r pŵer dirprwyedig hwn. Bydd pennu terfyn amser ar gyfer y darpariaethau hyn yn golygu y byddent yn cael eu hailystyried gan y Cynulliad ar ddyddiad priodol yn y dyfodol ac y byddent yn destun proses graffu lawn.

---

[56] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.25*
[57] GRB 11 Cymdeithas y Cyfreithwyr paragraff 13
[58] GRB 05 Geldards paragraff 32
[59] Ibid paragraff 29

Casgliad 20. Fel sy'n wir am agweddau eraill ar y broses a ystyrir mewn man arall yn yr adroddiad hwn, rydym yn credu mai'r Cynulliad a ddylai benderfynu ynglŷn â'r rheolaethau ar gyfer y pŵer, gan gynnwys unrhyw gyfyngiad amser. Fodd bynnag, rydym yn derbyn y gallai hyn fod yn anodd o ystyried bod amser mor brin cyn Brexit.

Casgliad 21. Os diffinnir y terfynau amser hyn ar wyneb y Bil, yna, wrth bennu unrhyw derfyn amser a ddylai fod yn berthnasol, rhaid i'r rhai sy'n drafftio'r Bil fod yn ymwybodol o drefniadau dwyieithog y Cynulliad; sut y mae unrhyw derfyn amser yn rhyngweithio â'i gylch etholiadol ac unrhyw newidiadau sefydliadol ehangach a allai ddigwydd. Mae hyn yn pwysleisio unwaith eto bod angen ymgynghori ystyrlon â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad cyn cyflwyno'r Bil ac er mwyn i Lywodraeth y DU gydymffurfio â sylwadau'r Cynulliad ynglŷn â materion sydd o fewn ei gymhwysedd.

Casgliad 22. Rydym yn cefnogi'r awgrym y dylai offerynnau i gywiro cyfraith yr UE fod yn amlwg er mwyn gallu ailystyried newidiadau i'r llyfr statud o dan bwysau Brexit ar adeg briodol yn y dyfodol.

Casgliad 23. Byddwn yn aros am fanylion y Bil cyn llunio barn derfynol am bennu'r terfyn amser ar gyfer y pŵer a'r darpariaethau arfaethedig.

Y Weithdrefn ar gyfer Offerynnau Statudol

96. Ar sail y dystiolaeth a gafwyd gan Lywodraeth Cymru,[60] ynghyd â gwybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth y DU yn y Papur Gwyn,[61] mae'n bosibl amcangyfrif yn fras y bydd angen i'r Cynulliad ystyried rhyw 800-1000 o offerynnau statudol ychwanegol o fewn cyfnod o (fymryn yn llai na) 12 mis gan ddechrau adeg y Pasg 2017.

97. Er mai newidiadau technegol fydd llawer o'r newidiadau a wneir drwy'r offerynnau hyn ac na fydd gofyn llawer iawn o graffu arnynt, bydd rhai yn fwy dadleuol, ac mae'n debyg y bydd angen llunio barn wleidyddol wrth eu drafftio. Er enghraifft, penderfyniadau ynglŷn â disodli cyrff Ewropeaidd â rhai'r DU neu ddisodli cyfeiriad at ddiffiniad sydd wedi'i gynnwys ar hyn o bryd mewn darn o ddeddfwriaeth Ewropeaidd ynghyd â diffiniad llawn o fewn y darn hwnnw o ddeddfwriaeth y DU. Efallai y bydd angen craffu'n fwy manwl ar yr offerynnau hyn.

98. Yn ogystal â hyn, gan y bydd y dull deddfwriaethol yn amodol ar y trafodaethau ymadael, ac unrhyw drefniadau pontio y cytunir arnynt, efallai y bydd angen gwneud nifer o newidiadau yn hwyrach yn y broses o dan amserlenni tynn iawn.

99. Mae'n ymddangos bod y Papur Gwyn yn awgrymu y daw'r is-ddeddfwriaeth ar ffurf Offerynnau Statudol ac felly, o ganlyniad, y bydd Deddf Offerynnau Statudol 1946 yn cael ei rhoi ar waith i'r rhan honno o'r broses.[62] Dylid nodi fodd bynnag nad yw hyn yn rhwystro'r Cynulliad neu'r Senedd rhag darparu bod unrhyw weithdrefnau eraill yn berthnasol.

100. Mae'r Papur Gwyn hefyd i bob golwg yn awgrymu bod pob un o'r offerynnau a gyflwynwyd o dan y Bil yn dilyn un o ddwy weithdrefn sefydledig: y weithdrefn negyddol neu'r weithdrefn gadarnhaol.[63] Awgrymodd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi y dylid hefyd ystyried rhyw fath o

---

[60] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.365
[61] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.19
[62] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.21
[63] Ibid

uwch weithdrefn hefyd.[64] Gan adeiladu ar waith Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Phwyllgor Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi ('y DPRRC'), mae'n awgrymu y gall y Senedd a'r Llywodraeth fod yn dymuno ystyried a oes modd mabwysiadu un o'r 11 model presennol o weithdrefnau craffu cryfach a nodwyd gan y DPRRC, yn hytrach na dechrau o'r dechrau a dyfeisio uwch drefn newydd.[65]

101. Mae'r Papur Gwyn yn cau'r adran "Y Weithdrefn ar gyfer Offerynnau Statudol" drwy ddweud "Y Papur Gwyn hwn yw dechrau'r drafodaeth rhwng y Llywodraeth a'r Senedd ynghylch y dull mwyaf pragmatig ac effeithiol i'w ddilyn yn hyn o beth".[66]

102. Nid oes dim sôn am drafod â'r deddfwrfeydd datganoledig.

Dylai'r Cynulliad benderfynu ar ei weithdrefnau ei hun

103. Fel sy'n wir am agweddau eraill ar y dull gweithredu a ddisgrifir yn y Papur Gwyn, mae'r cwestiwn yn codi ynglŷn ag a yw'n briodol i'r Senedd benderfynu beth fydd gweithdrefn y Cynulliad.

104. Mae barn Canolfan Llywodraethiant Cymru yn glir sef:

> "It should be for the Assembly to determine the procedures for making and approving secondary legislation where powers are delegated to Welsh Ministers. Details of such measures should not be set out in the Bill."[67]

105. Soniodd y Dr Hugh Rawlings, Cyfarwyddwr Materion Cyfansoddiadol Llywodraeth Cymru am y diffyg cyfeiriad at rôl y deddfwrfeydd datganoledig:

> "[…] it [the White Paper] doesn't say anything about the procedure for scrutiny of the exercise of those powers. Now, in some ways, you might think it not a good idea for Parliament to prescribe how this place should decide to exercise its functions of scrutiny, and so there is an argument that says that the Bill, in conferring powers on the Welsh Ministers, ought in some way or other to leave it to the Assembly to decide what is the appropriate scrutiny procedure, and that the Bill itself should not lay down, or purport to lay down, or tell this place how to exercise its powers. That would be inappropriate."[68]

106. Mae Geldards yn cydnabod pa mor briodol yw hi bod y Cynulliad yn penderfynu ynghylch y weithdrefn ond mae'n credu, fel mater o egwyddor, fod angen sicrhau cysondeb ar draws y DU.[69] Mae'n credu mai proses y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yw'r dull pragmatig o fabwysiadu gweithdrefnau is-ddeddfwriaethol sy'n ymwneud yn benodol â throsi cyfraith sy'n deillio o'r UE.[70]

107. Mae'r Llywydd yn dweud:

> "Byddai'n gwbl amhriodol i'r Bil bennu'r gweithdrefnau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth Gweinidogion Llywodraeth Cymru, ac amhriodol fyddai iddo

[64] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill' and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 102 (5)
[65] Ibid paragraff 100 .Gweler hefyd y tabl ar ben dudalen 31 sy'n crynhoi'r 11 math o weithdrefn graffu gryfach a nodwyd gan y DPRRC.
[66] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.23*
[67] GRB 13 Canolfan Llywodraethiant Cymru paragraff 4 o dan bennawd 3.
[68] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.399
[69] GRB 05 Geldards paragraff 12
[70] Ibid paragraff 13

gyfyngu ar allu'r Cynulliad i benderfynu ar ei weithdrefnau craffu mewnol ei hun mewn unrhyw ffordd."[71]

Casgliad 24. Fel mater o egwyddor gyfansoddiadol, gwaith y Cynulliad yw penderfynu ar y trefniadau craffu sy'n berthnasol i'r is-ddeddfwriaeth sy'n llifo o bwerau a roddir i Weinidogion Cymru. Yng ngoleuni hyn, gellid gweld diffyg unrhyw gyfeiriad at rôl deddfwrfeydd datganoledig yn y Papur Gwyn yn beth da pe baem yn argyhoeddedig bod y diffyg hwn yn fwriadol ar sail priodoldeb cyfansoddiadol.

Casgliad 25. Yn ein barn ni, mae'n bwysig nad yw'r mecanweithiau y cytunwyd arnynt i ddelio â Brexit yn gosod cynsail. Credwn mai'r Cynulliad ei hun a neb arall a ddylai benderfynu ar ei weithdrefnau.

Casgliad 26. Byddai'n destun pryder difrifol inni pe bai Llywodraeth y DU yn gorfodi gweithdrefn ar y Cynulliad, yn enwedig gan nad yw wedi ymgynghori â'r Cynulliad ynglŷn â hyn.

Casgliad 27. Rydym yn credu y dylai ymrwymiad Llywodraeth y DU ym mharagraff 3.23 i gynnal trafodaethau â'r Senedd fod wedi'i ymestyn i gynnwys y deddfwrfeydd datganoledig.

Casgliad 28. Pe bai cyfyngiadau ymarferol yn golygu ei bod yn angenrheidiol rhoi'r gweithdrefnau hyn ar wyneb y Bil, byddem yn disgwyl i Lywodraeth y DU gydymffurfio ag unrhyw sylwadau a wneir gan y Cynulliad ynglŷn â'i weithdrefnau.

Y mecanwaith didoli

108. Gan adeiladu ar waith Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, y farn sy'n codi yw y gallai fod angen rhyw fath o fecanwaith didoli ychwanegol i ymdopi â swmp a natur yr is-ddeddfwriaeth a ddisgwylir. Byddai hyn yn caniatáu i'r Cynulliad benderfynu ar y weithdrefn sy'n berthnasol ar gyfer pob offeryn, gan ychwanegu gwiriad ychwanegol ar y sut y defnyddir y pŵer.

109. Oherwydd yr ansicrwydd cynhenid sydd ynghlwm wrth ddeddfu am ganlyniad trafodaethau sy'n mynd rhagddynt, ni fydd gweinidogion perthnasol mewn sefyllfa i roi cyfrif diffiniol ar y cychwyn o sut y defnyddir y pŵer sydd ei angen arnynt i ddiwygio mewn ffordd synhwyrol y gyfraith sy'n deillio o'r UE na swmp y ddeddfwriaeth y bydd ei angen. Er mwyn caniatáu i'r ddeddfwrfa ganiatáu rhoi cymaint o rym i'r weithrediaeth, bydd angen iddi gael mecanweithiau i gynnal rheolaeth a goruchwyliaeth briodol dros ddefnyddio'r pŵer hwn. Bydd y rheolaethau sylweddol a'r rhai dros dro a nodir ar wyneb y Bil yn cynnig haen gyntaf o reolaeth. Bydd sefydlu gweithdrefn sy'n caniatáu i'r ddeddfwrfa ailystyried y rheolaethau gweithdrefnol i'w rhoi ar waith pan fydd y manylion am sut y mae'r pŵer i gael ei arfer yn hysbys yn cynnig elfen ychwanegol o reolaeth a rhywfaint o dryloywder i'r broses.

110. Mae Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi yn disgrifio proses lle bydd pob offeryn statudol yn cael ei ddarparu i'r Senedd ar ffurf drafft gyda Memorandwm Esboniadol sy'n cynnwys, ymhlith pethau eraill, weithdrefn graffu a argymhellir e.e. negyddol, cadarnhaol neu ryw fath o drefn sydd wedi'i chryfhau.[72]

---

[71] GRB XX Llywydd paragraff 11
[72] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill'and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 102

111. Byddai pwyllgor wedyn yn ystyried yr offeryn drafft ac yn penderfynu a yw'r weithdrefn a gynigir gan y Llywodraeth yn briodol. Os nad ydyw, yna gallai'r pwyllgor bennu lefel y craffu y mae'n ei hystyried yn briodol.[73]

112. Mae'r Papur Gwyn yn awgrymu y bydd y natur fecanistig trosi cyfraith yr UE i gyfraith y DU yn golygu mai dilyn y weithdrefn negyddol y bydd y rhan fwyaf o offerynnau gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y "newidiadau mwyaf sylweddol". Nid yw'n sôn am ddefnyddio unrhyw weithdrefn sydd wedi'i chryfhau.[74]

113. Mae adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi am y Bil yn sôn am natur "popeth neu ddim byd" sy'n gysylltiedig ag ystyried offerynnau statudol,[75] i'r graddau nad oes modd iddynt gael eu diwygio wrth ddilyn gweithdrefnau arferol. Mae'n awgrymu y dylai'r Senedd allu dewis defnyddio gweithdrefn gryfach sy'n caniatáu cyfle i ddiwygio offeryn statudol yng ngoleuni dadl seneddol[76] o dan amgylchiadau amgylchiadau lle bydd:

> "The relevant committee(s) determines that a statutory instrument laid under the 'Great Repeal Bill' amends EU law in a manner that determines matters of significant policy interest or principle."[77]

114. Mae'r Athro Bell o blaid cyhoeddi'r offerynnau ar ffurf ddrafft:

> "the most obvious thing is that the regulations are made in draft so that people can discuss them, because […] what is technical and what is policy is not necessarily obvious, and there may be disagreements."[78]

115. Mae'n gwneud y pwynt y gellir gweld y broses ddeddfwriaethol hon yn ymdrech ar y cyd rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa:

> "There's a lot of technical difficulty particularly transposing the drafting of EU legislation into the typical drafting of Welsh or English legislation and that needs careful attention and can't simply be left to a Minister to do on their own."[79]

116. Rhybuddia rhag hyn: "If it's kept quiet in a ministry for a long time and then just appears as a made piece of legislation, we've got no chance".[80]

117. Awgryma Cymdeithas y Cyfreithwyr y dylai fod yn bosibl cynhyrchu is-ddeddfwriaeth ar ffurf ddrafft".[81]

118. Roedd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol i bob golwg yn cefnogi rhyw fath o fecanwaith didoli:

[73] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill'and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 102
[74] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 3.22
[75] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *The 'Great Repeal Bill' and delegated powers*, Mawrth 2017 paragraff 84
[76] Ibid paragraff 102
[77] Ibid
[78] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.307
[79] Ibid
[80] Ibid c.314
[81] GRB 11 Cymdeithas y Cyfreithwyr paragraff 12

> "[…] the way I would see it happening is that Ministers would let the legislature know which procedure we thought would be proportionate to the piece of legislation in front of the Assembly, but the Assembly will be free to accept or reject Welsh Ministers' advice. So, a Welsh Minister may say, 'I think that these are entirely technical changes and these are ones that you can allow to go through under the negative procedure', but the Assembly would be under no obligation to take the Minister's advice. The Assembly itself, the legislature, would look at that advice and say for itself either, 'Yes, we think that's reasonable', or would say, 'No, actually, we think the affirmative procedure should be deployed here'."[82]

119. Roedd naws geiriau Geldards fymryn yn fwy gochelgar wrth fynegi eu barn am fecanwaith didoli:

> "The use of a sifting mechanism could be helpful in providing for an efficient process of identifying which legislation would not be suitable for the negative procedure.
>
> However, we would counsel against setting too much store on the effectiveness of the sifting process. Given the number of statutory instruments that the White Paper predicts will need to be corrected, we think that the Assembly will only have the capacity to pull out and subject to more detailed scrutiny a very small percentage of the whole."[83]

120. Ystyriodd rhai o'r rheini a ymatebodd i'n hymchwiliad rôl pwyllgorau'r Cynulliad yn craffu (y tu hwnt i ddilyn y mecanwaith didoli y cyfeiriwyd ato uchod). Roedd Geldards yn gweld rôl arwyddocaol ar gyfer y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ac yn credu y gallai fod angen ei gryfhau.[84] Roeddent hefyd yn awgrymu y gallai fod angen pwyllgor penodol ad hoc ar gyfraith a oedd yn deillio o'r UE ac a gâi ei throsi yn y Cynulliad nesaf pe bai'r dull machludo'n cael ei fabwysiadu.[85]

Casgliad 29. Mae'n anodd asesu a fydd angen gweithdrefn gryfach cyn asesu'r rheolaethau sylweddol ar y pŵer a gynhwysir yn y Bil. Os pennir y rheolaethau o sylwedd mewn ffordd sy'n atal eu defnyddio ar gyfer penderfynu ynghylch materion o ddiddordeb polisi sylweddol neu egwyddor, yna byddai pwyllgor perthnasol yn cofnodi bod offeryn a grwydrai i'r maes hwn yn offeryn ultra vires.

Casgliad 30. Wedi dweud hynny, byddai'r opsiwn o roi gweithdrefn gryfach ar waith yn caniatáu ar gyfer amgylchiadau lle na fyddai'r gwahaniaeth hwn yn glir.

---

[82] Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.397
[83] GRB 05 Geldards paragraffau 15-16
[84] Ibid paragraff 19
[85] Ibid paragraff 21

03. Datganoli (Pennod 4 o'r Papur Gwyn)

121. Mae'r chwe pharagraff byr sy'n ffurfio Pennod 4 o'r Papur Gwyn yn ceisio mynd i'r afael â'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a'r setliadau datganoli. Er ei bod yn gryno, mae'r bennod hon yn arwyddocaol a gall ragfynegi anghytundeb sylweddol o fewn y Deyrnas Unedig ynglŷn â sut olwg fydd ar Brydain ar ôl Brexit.

Paragraff 4.2 - Mae Llywodraeth y DU yn cynrychioli buddiannau'r DU gyfan

122. Mae'r Papur Gwyn yn dweud:

> "Ar lefel yr UE, mae Llywodraeth y DU yn cynrychioli holl fuddiannau'r DU yn y broses o greu'r fframweithiau cyffredin hynny, a cheir hefyd fframweithiau cyffredin wedyn yn y DU, gan gynnwys rhai i sicrhau bod y farchnad sengl y tu mewn i'r DU ei hun yn gweithio'n ddidrafferth."[86]

123. Roedd rhai o'r rheini a gyfrannodd at ein hymchwiliad yn anghytuno â barn Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Eglurodd y Dr Jo Hunt:

> "We know that the devolved administrations—the devolved bodies—are involved in very many other ways in terms of both feeding through the UK Government line, and also participation in the JMC Europe, but also the more direct engagements that the devolved bodies—the devolved nations—might have. So, we know that there are MEPs that are representatives there from Wales that participate in law making; also, the critical role that has been played by some AMs when they've been representatives on the Committee of the Regions, and the importance of the networking that goes on. What it fails to capture is a lot of that institutional but perhaps more informal networking and that important region-to-region sort of networking that might take place, and those opportunities for the devolveds to feed in. So, there's the formal—both direct and indirect—ways that the devolved nations are involved in law making, but also the informal processes that simply aren't captured there."[87]

124. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol wrthym:

> "That description advocates to the UK Government itself an ability to speak entirely on behalf of the whole of the UK without any involvement of the devolved administrations. It doesn't work in—. That isn't how it works, even in practice. In the best part of the system, UK Ministers, whoever that person would be, is speaking on behalf of a shared position that has been worked out between the four administrations."[88]

125. Mae'r Athro Bell yn esbonio bod y model consensws o lywodraeth a geir yn yr Undeb Ewropeaidd yn golygu bod llu o wahanol gyfranwyr yn cyfrannu at broses datblygu a phennu fframweithiau cyffredin:

---

[86] Llywodraeth y Deyrnas Unedig, *Deddfu ar gyfer y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, 30 Mawrth 2017, paragraff 4.2
[87] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.248
[88] Ibid c.438

> "European legislation is slow in its development and is based on the model of consensus building, which is radically different from the winner-takes-all model that the Westminster Government operates with the Westminster Parliament. So, it is that consensus building across the Committee of the Regions, the European Economic and Social Committee, the Parliament and the Council of Ministers that is not going to be in any way replicated in the very quick process of legislation that is envisaged in the great repeal Bill."[89]

126. O safbwynt llywodraeth leol, mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cyfeirio at y rôl a chwaraeir gan Bwyllgor y Rhanbarthau ym mhroses ddeddfwriaethol yr UE, a'r ffaith nad oes unrhyw fforwm cyfatebol ar gyfer cael cyngor gan gynrychiolwyr lleol a rhanbarthol yn bodoli yn y DU.[90]

127. Yn ein hadroddiad cyntaf, gwelsom fod y ddadl o blaid defnyddio dull yr UE o ymdrin â sybsidiaredd yn egwyddor bosibl ar gyfer datblygu perthynas newydd o fewn y Deyrnas Unedig wedi'i chyflwyno'n dda ac yn haeddu ei hystyried ragor. Cododd Dr Hunt hyn eto, gan ddweud:

> "…there's no specific reference in this chapter to the concept of subsidiarity. And if we look at the EU's constitutional principles, we understand how it proceeds. Subsidiarity is one of those principles against which legislation can be tested, and it runs through the activities of the European Union. We have no similar constitutional principle that works outside of that at a UK level."[91]

128. Mae'r Llywydd, yn ei hymateb i'n hymchwiliad, yn dweud y dylai egwyddor drefnu bwysig sybsidiaredd fod wrth galon cyfansoddiad y DU.[92]

129. Yn ystod ail gam ei waith, mabwysiadodd Comisiwn Silk "sybsidiaredd a lleoliaeth" yn un o'r egwyddorion a ddylai fod yn sail i'w waith a'i gasgliad oedd y dylai sybsidiaredd fod yn un o'r profion y mae'n rhaid i unrhyw newid i'r setliad datganoli ei basio.[93]

Casgliad 31. Nid yw safbwynt Llywodraeth y DU, fel y'i rhoddir yn y Papur Gwyn, am sut mae fframweithiau polisi cyffredin yr UE yn cael eu trafod a sut y cytunir arnynt yn cydnabod y rôl y mae'r llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig (ac, yn wir, gyfranwyr eraill megis llywodraeth leol) wedi'i chwarae wrth lunio'r fframweithiau polisi hyn.

Casgliad 32. Mae'r safbwynt rhannol hwn o sut mae fframweithiau polisi cyffredin yr UE yn cael eu trafod a sut y cytunir arnynt yn sylfaen wael os caiff ei ddefnyddio i gyfiawnhau camau unochrog i orfodi fframweithiau cyffredin y DU mewn meysydd cymhwysedd sydd wedi'u datganoli.

Casgliad 33. Yn unol â'n casgliad yn ein hadroddiad cyntaf, dylid ystyried rhagor a ddylid rhoi egwyddor drefnu sybsidiaredd wrth galon y berthynas newydd o fewn y DU.

130. Cafwyd sylwadau hefyd am y term "cynrychiolwyr sydd wedi'u hethol yn ddemocrataidd/democratically-elected representatives". Fel y dywed yr Athro Craig:

---

[89] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.230
[90] GRB 10 WLGA
[91] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.256
[92] GRB XX Llywydd paragraff 4
[93] Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, Mawrth 2014, paragraff 3.4.2

> "you've got this magic phrase at the end of 4.2, 'allowing these rules to be set here in the UK by democratically-elected representatives', it's wonderfully ambiguous, and I think intentionally so."[94]

Casgliad 34. Rhaid i Lywodraeth y DU wneud ei bwriadau'n glir cyn gynted ag y bo modd. Dylai hyn gynnwys egluro beth mae'n ei olygu wrth "gynrychiolwyr a etholwyd yn ddemocrataidd".

Disodli fframweithiau'r UE

131. Yn ein hadroddiad cyntaf am y goblygiadau i Gymru wrth iddi adael yr Undeb Ewropeaidd, dechreuwyd ystyried fframweithiau'r DU gyfan gan gydnabod bod sawl maes polisi a allai elwa o ymagwedd neu fframwaith DU gyfan y cytunir arni.[95]

132. Archwiliwyd hefyd gysyniadau sy'n ymwneud â rhannu cymhwysedd a chydweithredu rhwng llywodraethau.

133. Mynegwyd pryderon gennym: "nad yw Whitehall o bosibl yn llawn sylweddoli sut mae cysyniadau ynglŷn â rhannu cymhwysedd wedi datblygu yng nghyd-destun setliadau datganoli sydd â'u gwreiddiau mewn aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd."

134. Yn ôl dehongliad yr Athro Craig, dyma fwriadau Llywodraeth y DU ym Mhennod 4:

> "How I read 4.3, is: 'We need common frameworks in a number of these areas'. Then, the subtext for me is: 'those common frameworks are going to be substantively common and are going to be decided predominantly at the Westminster level'—yes, with consultation with the devolved regions, but I think with Westminster in the driving seat."[96]

135. Mae paragraff 4.4 yn dweud:

> "mae'r Llywodraeth yn bwriadu ail-greu'r fframweithiau presennol y mae rheolau'r UE yn darparu ar eu cyfer, a hynny yn neddfwriaeth y DU. Ar yr un pryd, byddwn yn dechrau trafodaethau dwys â'r gweinyddiaethau datganoledig er mwyn canfod pryd y bydd angen cadw fframweithiau cyffredin yn y dyfodol, sut y dylai'r rhain edrych, a phryd na fydd angen fframweithiau cyffredin drwy'r DU i gyd. Tra bo'r trafodaethau hyn â'r gweinyddiaethau datganoledig yn mynd rhagddynt, byddwn yn ceisio cyfyngu cymaint ag y bo modd ar unrhyw newidiadau i'r fframweithiau dan sylw."

Casgliad 35. Rydym yn pryderu bod y Papur Gwyn yn awgrymu bod Llywodraeth y DU yn bwriadu rhewi cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad am gyfnod neu addasu'r setliad datganoli'n barhaol i gyfyngu ar i ba raddau y gall meysydd cymhwysedd datganoledig effeithio ar fframweithiau ar lefel y DU.

---

[94] Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, Mawrth 2014, c.252-4
[95] Pwyllgor Materion Allanol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Goblygiadau i Gymru wrth i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd*, Ionawr 2017 paragraff 240
[96] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.258

Casgliad 36. Dylai Llywodraeth y DU egluro ei bwriadau ar fyrder. Nid ydym wedi gallu gofyn cwestiynau o'r fath i weinidogion y DU oherwydd cyfyngiadau'r cyfnod cyn etholiad cyffredinol y DU.

Casgliad 37. Er mwyn egluro ein barn am y sefyllfa gyfreithiol, nid ydym yn cydnabod y cysyniad o bwerau'n cael eu dychwelyd adref o'r UE. Ein barn ni yw bod y gyfraith yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad mewn meysydd penodol a bod fframweithiau'r UE yn cyfyngu ar y cymhwysedd hwn mewn rhai meysydd. Ar ôl i'r DU adael yr UE, bydd y cyfyngiadau hyn yn diflannu. Er mwyn i Lywodraeth y DU orfodi fframweithiau ledled y DU mewn meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli, byddai angen addasu'r setliadau datganoli h.y. cyfyngu ar y pwerau a ddelir gan y deddfwrfeydd datganoledig ar hyn o bryd. Athrawiaeth sofraniaeth Seneddol yw y gall wneud hyn drwy Senedd y DU. Fodd bynnag, yn unol â'r confensiwn cyfansoddiadol, ac rydym ninnau'n mynnu, na ddylai hyn ddigwydd ond gyda chydsyniad y Cynulliad, os o gwbl.

136. Dyma sut y disgrifiodd yr Athro Craig hyn:

> "Anything about those common frameworks that would run contrary to the fact that an issue is prima facie within your competence would, or could only be pursued legally, on my understanding, if the requisite legal changes were made allowing for Westminster to have, as it were, purchase within your area of a kind that it doesn't presently legally have."[97]

137. Roedd asesiad yr Athro Bell yn llymach:

> "If a common framework means that we simply transfer competence from the EU to create a regulatory framework to the Westminster Parliament, then you're undermining the framework of devolution as a whole."[98]

138. Mae'n bosibl dehongli paragraff 4.4 fel pe bai'n awgrymu y byddai fframweithiau ar gyfer y DU gyfan yn cael eu gorfodi dros dro, tra bod trafodaethau'n cael eu cynnal gyda'r gweinyddiaethau datganoledig. Cawsom rybudd gan y Dr Jo Hunt y gallai'r trefniadau pontio hyn maes o law ddod yn rhywbeth mwy na threfniadau pontio.[99]

139. Rhybuddiodd Cytûn fod yna berygl anochel y bydd y setliadau datganoli'n cael eu haildafoli'n anfwriadol (neu'n fwriadol).[100] Mae'n tynnu sylw at refferendwm y Cynulliad yn 2011 ac yn galw ar iddo gael ei barchu yn yr un ffordd ag y perchir refferendwm 2016 ar aelodaeth o'r UE.[101] Codwyd pwynt pwysig ganddynt hefyd am y gwahaniaeth rhwng y weithrediaeth (er bod Cytûn yn defnyddio'r term "gweinyddol") a chymhwysedd deddfwriaethol a'r problemau y gallai hyn eu hachosi o safbwynt cynrychiolaeth.[102]

140. Mae paragraff 4.5 o'r Papur Gwyn yn nodi y "bydd pwerau pob gweinyddiaeth ddatganoledig i wneud penderfyniadau yn cynyddu'n sylweddol", yn hytrach na chynnydd mewn cymhwysedd

[97] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.278
[98] Ibid c.288
[99] Ibid c.268
[100] GRB 04, Cytûn paragraff 2
[101] Ibid
[102] Ibid paragraff 3

deddfwriaethol. Mewn geiriau eraill, mae'n ymddangos ei fod yn canolbwyntio ar bwerau Gweinidogion Cymru i wneud penderfyniadau, yn hytrach nag ar gymhwysedd y ddeddfwrfa i wneud y cyfreithiau sy'n gosod y fframwaith ar gyfer y penderfyniadau hynny. Er bod yr hyn y mae'n ei gynnwys i'w groesawu, rydym yn bryderus am yr hyn sydd wedi'i hepgor.

Casgliad 38. Mae dull gweithredu Llywodraeth y DU, a awgrymwyd yn y Papur Gwyn, yn achos pryder inni ac i bob golwg mae'n ddiangen. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod yn barod i gydweithio â Llywodraeth y DU i gytuno ar safbwynt at fframweithiau ar gyfer y DU gyfan a byddem yn gobeithio y gall gwledydd y DU a Llywodraeth y DU gytuno ar sail parch cydradd yn hytrach na bod Llywodraeth y DU yn gorfodi ei fframwaith ei hun heb gydsyniad y llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig.

Casgliad 39. Mae'n destun pryder ein bod yn mynd i mewn i gyfnod o drafod dwys am ddyfodol y Deyrnas Unedig yn ôl pob golwg heb gyd-ddealltwriaeth o'r gyfraith fel y mae nac am y ffordd y dylid cynnal cysylltiadau cyfansoddiadol yn y dyfodol o fewn y Deyrnas Unedig y tu allan i'r Undeb Ewropeaidd.

Ansefydlogrwydd setliad datganoli Cymru

141. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi rhoi ei ddatganiad inni am "Effaith gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru.[103]

142. Mae'r datganiad hwn yn rhestru pum egwyddor. Dyma grynodeb ohonynt:

1. Rhaid i holl broses o adael yr UE ddangos parch tuag at ddeddf gwlad bob amser.
2. Rhaid i'r ddeddfwriaeth sy'n deillio o adael yr UE fod yn glir, yn fanwl ac wedi'i drafftio'n dda.
3. Mae'n rhaid i Fil Diddymu Mawr Llywodraeth y DU (a Biliau eraill sy'n berthnasol i adael yr UE) gael ei lywio gan ei gweledigaeth glir ar gyfer adeiladwaith cyfansoddiad y Deyrnas Unedig. Rhaid cyhoeddi'r weledigaeth honno.
4. Rhaid sicrhau mai'r Cynulliad Cenedlaethol fydd ddeddfwrfa sy'n gyfrifol am ddeddfu yng Nghymru mewn meysydd sydd heb eu cadw.
5. Os bydd Senedd / Llywodraeth y DU yn ceisio deddfu drwy ddeddfwriaeth sylfaenol /is-ddeddfwriaeth mewn meysydd datganoledig, rhaid iddynt geisio cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

143. Mae'r datganiad yn parhau drwy ddadansoddi pedwaredd bennod y Papur Gwyn.

144. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn cynnig sylw pwysig am amseriad y Bil Diddymu Mawr yng nghyd-destun Cymru:

> "What makes the position particularly uncertain for Wales is that the introduction of the Great Repeal Bill coincides with a changing devolution settlement that is untried and untested. The boundaries of the National Assembly's legislative competence under the reserved powers model are

[103] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Datganiad: Effaith Gadael yr Undeb Ewropeaidd ar Setliad Datganoli Cymru, Mehefin 2017

> extremely uncertain and therefore, in Wales, the uncertain process of exiting the EU is being built on what are already uncertain foundations.
>
> It has never been more important for the UK Parliament and the UK Government to assert their commitment to devolution in Wales."

Casgliad 40. Rydym yn cytuno â'r datganiad hwn ac yn tynnu sylw at y risg ychwanegol y mae'r ansefydlogrwydd hwn yn ei hachosi yng Nghymru yn sgil y broses ymadael.

Casgliad 41. Byddwn yn ymgysylltu â'n cydweithwyr yn y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i archwilio cydlynu ein gwaith ar y Bil Diddymu Mawr, ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno.

Cydsyniad deddfwriaethol

145. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor hwn ar 6 Chwefror 2017 clywyd barn y Prif Weinidog, sef ei bod yn debygol y byddai angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Diddymu Mawr.[104]

146. Yn ei ddatganiad i Dŷ'r Cyffredin am y Papur Gwyn ar 30 Mawrth, dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr UE, y Gwir Anrhydeddus David Davies AS, nad oedd Llywodraeth y DU yn gwybod eto a fyddai gofyn cael Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol oherwydd nad oeddent eto wedi penderfynu ynghylch fformat terfynol y Bil.[105]

147. Barn yr Athro Craig yn ei dystiolaeth oedd ei bod yn ddymunol ac yn briodol.[106]

148. O ran bod gofyn cael cydsyniad y Cynulliad i newidiadau deddfwriaethol yn sgil defnyddio pwerau a ddarperir drwy'r Bil, clywsom sylwadau a oedd yn awgrymu y gellid cymryd camau i ddiogelu rôl y Cynulliad.

149. Awgrym yr Athro Bell oedd: "there are ways in which some safeguarding of the devolution system ought to be actually written into the great repeal Bill itself."[107]

Casgliad 42. O ystyried y goblygiadau tebygol ar gyfer meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli, y setliad datganoli a gweithdrefn y Cynulliad, rydym yn disgwyl y bydd y Bil Diwygio mawr yn ei gwneud yn ofynnol cael cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad er y bydd angen inni ddadansoddi'r Bil ar ôl iddo gael ei gyflwyno cyn penderfynu'n derfynol.

Casgliad 43. A dibynnu ar sut y caiff Bil ei ddrafftio, efallai y bydd angen inni ystyried a allai fod angen diwygio'r Bil i ddiogelu'r setliad datganoli.

150. O ran amseriad unrhyw gynnig cydsyniad deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil Diddymu Mawr, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym:

> "an LCM would come before the National Assembly either at the end of the autumn term or the very beginning of the spring term of next year. So, December, January."[108]

---

[104] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 6 Chwefror 2017
[105] Hansard 30 Mawrth 2017 c.441
[106] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.333
[107] Ibid c.355

Casgliad 44. Bydd hyn yn rhy hwyr. Rydym yn credu y dylid gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol cyn gynted â phosibl ar ôl cyflwyno'r Bil o ystyried amseriad y cynnig cydsyniad deddfwriaethol dilynol. Bydd hyn yn sicrhau'r cyfle gorau i geisio diwygiadau i'r Bil os bydd y Cynulliad yn poeni am ei ddarpariaethau.

151. Dywedodd y Llywydd ei bod yn bwysig sicrhau bod gweithdrefnau cydsynio deddfwriaethol y Cynulliad yn addas at y diben yng nghyd-destun Brexit.[109] At hynny, mae'n codi'r posibilrwydd y bydd angen confensiwn cydsynio deddfwriaethol newydd i sicrhau bod gofyn cael cydsyniad y Cynulliad ar gyfer pob deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig.[110]

152. Mae'n dweud:

> "Yn fy marn i, nid yw'r confensiwn presennol ar gyfer cydsyniad deddfwriaethol (confensiwn Sewel), na'r ffordd y mae'n ymddangos yng Nghanllawiau ar Ddatganoli Llywodraeth y DU, yn fesurau diogelu digonol. Yn y bôn, confensiwn rhwng y naill lywodraeth a'r llall ydyw, yn hytrach na chonfensiwn rhwng seneddau. Ni chredaf fod hyn yn briodol yn y cyd-destun hwn."[111]

153. O ran trefniadau gweithdrefnol y Cynulliad, mae Rheol Sefydlog 29 yn darparu ar gyfer cydsynio mewn perthynas â Biliau Seneddol y DU sy'n darparu ar gyfer unrhyw ddiben o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu ar gyfer addasu'r cymhwysedd hwnnw. Mae Rheol Sefydlog 30A yn darparu ar gyfer cydsynio mewn perthynas ag Offerynnau Statudol y DU sy'n ceisio diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

154. Mae tystiolaeth y Llywydd yn gwneud tri phwynt mewn perthynas â'r cydsyniad deddfwriaethol yr ydym yn dymuno mynd i'r afael â hwy.

155. Y cyntaf yw bod perygl na fyddai'r confesiwn cyfredol yn ei gwneud yn ofynnol cael cydsyniad y Cynulliad ar gyfer is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU sy'n ceisio diwygio is-ddeddfwriaeth arall o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu gymhwysedd gweithredol gweinidogion Cymru.[112]

156. Yr ail yw na fydd unrhyw gonfensiwn sy'n berthnasol i gydsyniad deddfwriaethol os na fydd, yng ngeiriau'r Llywydd, "cadarn i sicrhau bod Senedd y DU yn gwybod a yw'r Cynulliad wedi cydsynio ai peidio, a'i bod yn parchu penderfyniadau'r Cynulliad".[113]

157. Y trydydd yw y dylai'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol fod yn gonfensiwn seneddol, eto i gyd llywodraethau sy'n ei reoli i raddau helaeth.[114]

Casgliad 45. Yn ein hadroddiad cyntaf, codwyd y cwestiwn a oedd angen ei ailystyried confensiwn Sewel.[115] Rydym yn cytuno ag asesiad y Llywydd ac â'r egwyddor y dylid ceisio cydsyniad y Cynulliad ar gyfer pob deddfwriaeth sy'n gwneud darpariaeth o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu'n effeithio arno.

---

[108] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.480
[109] GRB XX Llywydd paragraff 13
[110] Ibid paragraff 14
[111] Ibid
[112] Ibid paragraff 13
[113] Ibid paragraff 14
[114] Ibid
[115] Pwyllgor Materion Allanol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Goblygiadau ar gyfer Cymru wrth i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd,* Ionawr 2017. Gweler Pennod 13: Y tu hwnt i gonfensiwn Sewel t.65

Casgliad 46. Dylai'r Cynulliad ystyried ei weithdrefnau cydsyniad deddfwriaethol gyda'r nod o sicrhau eu bod yn addas at y diben yng nghyd-destun Brexit; ymchwilio i sut y bydd gweithdrefnau yn Senedd y DU yn ystyried penderfyniadau'r Cynulliad ynglŷn â chydsynio; a'r camau ymarferol y bydd angen eu dilyn i ddatblygu confensiwn mwy cadarn rhwng seneddau.

Cysylltiadau rhynglywodraethol

158. Er ein bod wedi crybwyll y materion sy'n ymwneud â chysylltiadau rhynglywodraethol mewn adrannau eraill o'r adroddiad hwn, mae'n werth ystyried y dystiolaeth a gawsom am hyn gan y rhai a gyfrannodd at yr ymchwiliad hwn.

159. Pwysleisiodd yr Athro Bell fod angen i'r gwahanol weinyddiaethau gydweithio llawer er mwyn rheoli'r broses hon.[116]

160. Awgrymodd Geldards:

> "[…] the nature of the UK arrangements to replace EU functions are a critical area that could be influential in the development of inter-governmental relations within the UK and the Assembly should be mindful of devoting sufficient resources to this aspect of the withdrawal process."[117]

161. Mynegodd Dr Hunt rywfaint o siom bod angen codi cwestiynau ynglŷn ag amddiffyn y setliadau datganoli:

> "it seems disappointing that we'd have to think in terms of taking measures to protect the devolution settlement, and that those protections couldn't be reached through inter-governmental and inter-parliamentary discussions and the establishment of some sort of constitutional principles around that."[118]

162. Ar 15 Mai, esboniodd Ysgrifennydd y Cabinet mai ychydig iawn o sgyrsiau oedd yn mynd ymlaen yn ystod cyfnod y purdah.[119] Eglurodd hefyd lefel y drafodaeth a gafwyd cyn galw'r Etholiad Cyffredinol. Yn ein barn ni, fel y dywedwyd eisoes, roedd hyn yn annigonol.

163. Yn ystod yr un sesiwn, disgrifiodd y Ysgrifennydd y Cabinet lefel y cysylltu rhwng swyddogion, gan ddweud bod bod cryn dipyn o gysylltiad wedi bod ar y lefel honno a bod hynny'n parhau, hyd yn oed yn y cyfnod hwnnw cyn yr etholiad.[120]

164. Disgrifiodd hefyd rywfaint o amrywiaeth rhwng adrannau Llywodraeth y DU o ran eu dealltwriaeth o ddatganoli:

> "its variable—its variability, I think, is less rooted in differences of willingness than in differences of experience. If you're a department that is used to dealing with devolved administrations, you tend to do this better than if you're a

[116] Pwyllgor Materion Allanol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Goblygiadau ar gyfer Cymru wrth i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd,* Ionawr 2017. Gweler Pennod 13: Y tu hwnt i gonfensiwn Sewel c.266
[117] GRB 05 Geldards paragraff 17.1
[118] Ibid c.350
[119] Ibid c.361
[120] Ibid c.448

department where you need to think about the devolved aspects, where it's much less part of your daily work."[121]

Casgliad 47. Rydym wedi ceisio ymchwilio i'r lefel o gysylltu strwythuredig sy'n digwydd rhwng Llywodraeth y DU a Chymru, ond heb gael fawr o lwyddiant. Ysgrifennwyd yn ddiweddar at nifer o adrannau Llywodraeth y DU i ofyn am fanylion am sut mae swyddogion Llywodraeth Cymru yn cael eu cynnwys yn ffurfiol ac yn anffurfiol yn y strwythurau yn Whitehall a grëwyd i lywio proses Brexit. Cawsom un cyd-ymateb gan Swyddfa Cymru nad oedd yn cynnwys y manylion y gofynnwyd amdanynt.

Casgliad 48. Rydym yn gobeithio y bydd y Llywodraeth newydd y DU yn fwy agored gyda ni am lefel y cysylltu strwythuredig rhyngddi a Llywodraeth Cymru.

Casgliad 49. Ar hyn o bryd, nid ydym yn argyhoeddedig bod yna gynllun cysylltu strwythuredig . Yn hytrach, yr argraff sydd gennym yw mai trefniadau ad hoc sydd ar waith sy'n dibynnu ar gysylltiadau unigol.

Paratoi ar gyfer y cyfnod pontio

165. Awgrymodd yr Athro Bell fod y Papur Gwyn yn cynnig cynllun ar gyfer delio â'r cyfnod pontio, yn hytrach na threfniant mwy parhaol, gan ddweud "I read the consultation paper very much as 'how to deal with the transition; how to get to day one".[122]

166. Pwysleisiodd yr Athro Craig fod angen ystyried dull gweithredu fesul cam:

> "'When we are focusing on what is going to happen, let's keep clear two crucially distinct stages.' One is the stage that the great repeal Bill is primarily concerned with, which is ensuring there is not a black hole, and ensuring there is smoothness of transition at the date when we leave, and making the changes that are necessary in anticipation of that leaving date. That's all one part. Another part then is who has power to do what in particular substantive policy areas thereafter. And my point about the latter was merely to emphasise that, in Wales, you retain the power that you have under the Government of Wales Act 2006, pursuant to Schedule 7 et cetera, to pass Assembly Acts, subject to the exceptions. And if an area of devolved policy then comes back to Wales because it falls within Schedule 7, and isn't knocked out by any of the exceptions, then my point was actually a substantive constitutional one, which is that you continue to retain that plenary legislative authority, subject to Whitehall's residual power to enact legislation notwithstanding the fact that it's within your competence, and you can make those determinations."[123]

Casgliad 50. Rhaid i Lywodraeth y DU fod yn glir ynghylch ei bwriadau. Ar hyn o bryd, nid yw'n glir a yw'n bwriadu gorfodi cyfyngiadau ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Os ydyw, nid yw'n glir a fydd hyn am gyfnod penodedig ynteu ar sail fwy parhaol.

[121] GRB 05 Geldards paragraff c.455
[122] Ibid c.261
[123] Cofnod y Trafodion, Y Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol 15 Mai 2017 c.277

Casgliad 51. Ni ddylid newid dim ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad heb gydsyniad y Cynulliad. Rydym yn disgwyl ymgysylltu manwl â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, cyn cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth sy'n cynnwys cymalau a fyddai'n effeithio ar y setliad datganoli.

'Bil Parhad'

167. Yn ein hadroddiad cyntaf rhoddwyd rhywfaint o ystyriaeth i'r posibilrwydd o gyflwyno 'Bil Parhad' y Cynulliad a allai ragfynegi diddymu Deddf y Cymunedau Ewropeaidd gan olygu na fyddai angen y Bil Diddymu Mawr, mewn perthynas â meysydd polisi datganoledig yng Nghymru.

168. Er gwaethaf cydnabod rhai heriau'n gysylltiedig â mabwysiadu'r dull hwn, daethom i'r casgliad:

> "Pan fyddwn wedi cael cyfle i ystyried y Bil Diddymu, a phetai ein dadansoddiad yn awgrymu ei fod yn tarfu ar y setliad datganoli, byddem yn cefnogi egwyddor gwarchod y setliad datganoli drwy gyflwyno 'Bil Parhad i Gymru."[124]

169. Ers cyhoeddi ein hadroddiad cyntaf, mae'r Cynulliad wedi cytuno ar gynnig sy'n:

> "Galw ar Lywodraeth Cymru i gyflwyno bil parhad (Cymru) er mwyn cynnal cyfansoddiad Cymru a throi yr holl ddeddfwriaeth Ewropeaidd sy'n berthnasol i feysydd polisi datganoledig yn ddeddfau i Gymru."[125]

170. Yn ystod ein gwaith o gasglu tystiolaeth ar gyfer ein gwaith presennol ar y Bil, clywsom gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol a ddywedodd:

> "[…] preparation is going on in the terms that there is active thinking happening around a continuity Bill—active work to scope what a Bill would need to contain. My view is that you only need a continuity Bill if you don't get a great reform Bill of the sort that you would wish to see. Our ambition would still be to have a great reform Bill that does the business properly and does it properly for Wales—that it recognises devolved competencies properly and protects and safeguards them."[126]

171. Aeth ymlaen i ddweud:

> "[…] it will be for whoever is in Government in the UK to demonstrate to us that they are intending to go ahead in a way that does properly observe and protect the devolved settlement as it currently exists. If we reached a point where we felt that we could not rely on that being the case, then a continuity Bill is a possible fall-back position, and the Welsh Government is preparing the ground so that if we were in that position, we would be able to move to do so. But it's not the first resort for us—it is a last resort, when we feel that we have run out

---

[124] Pwyllgor Materion Allanol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Y goblygiadau i Gymru yn sgil gadael yr Undeb Ewropeaidd*, Ionawr 2017. Paragraff 303.
[125] NNDM6289 yn enw Jane Hutt AC, cytunwyd fel y diwygiwyd ar 4 Ebrill 2017
[126] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol 15 Mai 2017 c.461

> of the ground that we would like to see there, of the assurances we would be looking for UK Government Ministers to provide."[127]

Casgliad 52. Rydym yn cytuno â safbwynt Ysgrifennydd y Cabinet, sef y dylid ystyried Bil parhad ar gyfer Cymru fel opsiwn wrth gefn. Rydym yn rhannu ei obaith y bydd Llywodraeth y DU yn parchu'r setliad datganoli wrth fynd ati i ddeddfu ar gyfer Brexit ac na fydd angen Bil o'r fath.

Casgliad 53. Rhaid i Lywodraeth Cymru fod yn barod i ymateb yn gyflym pe bai'r amgylchiadau'n codi lle byddai angen iddi gymryd ei chamau deddfwriaethol ei hun. Rhaid iddi sicrhau ei bod yn paratoi ar gyfer y posibilrwydd hwn.

[127] Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Allanol 15 Mai 2017 c.462

04. Tryloywder y broses

172. Er mai proses dechnegol fydd hon i raddau helaeth, mae'n hanfodol bod pobl Cymru yn cael y cyfle i ystyried a deall y newidiadau sy'n digwydd.

173. Ni ellir anghofio mai un o ddadleuon canolog yr ymgyrch i adael yr UE oedd cryfhau atebolrwydd democrataidd a rhaid parchu hyn yn y broses ymadael.

174. Mae amrywiaeth eang o arbenigedd ymhlith ein rhanddeiliaid yng Nghymru sy'n gallu ychwanegu gwerth sylweddol at ddrafftio Offerynnau gan y Llywodraeth a gwaith craffu'r Cynulliad arnynt.

175. Mae'r rhai sydd wedi ymateb i'n hymchwiliad wedi galw am dryloywder, am gael gweld newidiadau posibl i'r gyfraith sy'n deillio o'r UE yn fuan yn y broses, ac am gael cymryd rhan uniongyrchol yn y broses.

176. Mae Sefydliad Siartredig yr Archaeolegwyr yn galw am hyn:

> "The Welsh Assembly (working together with the UK Government) should identify and publicise as quickly and precisely as possible changes proposed to environmental legislation affecting Wales and the procedures by which such changes will be considered. Openness and transparency will be crucial to public confidence in the arrangements for transition and will facilitate the constructive engagement of people, stakeholders and organisations in the process."[128]

177. Mae Cytûn yn cyfeirio at yr arbenigedd y gall rhanddeiliaid ei gynnig i'r broses o ystyried deddfwriaeth dechnegol, ac yn awgrymu y gellid ystyried penodi panelwyr arbenigol i gynorthwyo pwyllgorau perthnasol.[129] Maent hefyd yn pwyso am ymgysylltu parhaus drwy gydol y broses.[130]

178. Mae Cyswllt Amgylchedd Cymru ('WEL') yn dweud bod angen amlygu'r materion sydd dan sylw a'u hesbonio i randdeiliaid a'r cyhoedd i'w helpu i fwydo i'r broses:

> "There is also considerable concern around the nature of the use of secondary legislative powers. It is essential that 'technical' legislative change does not result in a reduction in current protections and that careful thought is given to relevant powers of UK and Welsh Ministers. **These issues need to be highlighted and explained to stakeholders, as well as the public more generally, so they can feed into what will undoubtedly be a fast-moving but crucial process.**" [ychwanegwyd y print trwm er mwyn pwyslais][131]

179. Mae WEL hefyd yn galw am gymaint o ymgysylltu â phosibl â rhanddeiliaid.[132]

---

[128] GRB 02 CIfA paragraff 4.1.1
[129] GRB 04 Cytûn paragraff 3.5
[130] Ibid 4.1
[131] GRB 09 WEL paragraff 17
[132] Ibid paragraff 19

180. Roedd Involve[133] a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru[134] yn pwysleisio ymgysylltu â rhanddeiliaid, cymunedau a dinasyddion unigol gan gynnig awgrymiadau ynghylch sut y gellid gwneud hynny.

Casgliad 54. Rydym yn cydnabod pwysigrwydd ymgysylltu â rhanddeiliaid a dinasyddion drwy gydol proses Brexit, a'r cyfraniad hanfodol y gallant ei wneud.

Casgliad 55. Wrth inni ymgodymu â myrdd o faterion, yn amrywio o'r technegol i'r cyfansoddiadol, rhaid inni beidio â cholli golwg ar y ffaith y bydd y penderfyniadau a wneir yn ystod y cyfnod hwn yn cael effaith uniongyrchol a pharhaol ar fywydau pobl. Mae'n ddyletswydd arnom ni, ac ar bawb arall sydd â rhan yn y broses hon, i sicrhau bod y broses mor dryloyw â phosibl a'n bod yn chwilio am gyfleoedd i hwyluso ymgysylltu dwyffordd ystyrlon â rhanddeiliaid a dinasyddion.

Casgliad 56. Yr ydym ni, fel pwyllgor, ar hyn o bryd yn llunio strategaeth gyfathrebu a fydd yn ystyried y sylwadau a gawsom hyd yn hyn.

---

[133] GRB 06 Involve
[134] GRB 08 Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

Casgliadau

Casgliad 1. Rydym yn credu bod adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi ar y Bil yn rhagweld llawer o'r hyn sydd yn y Papur Gwyn, ond ei fod yn fwy manwl ac yn cynnig mwy o ddadansoddi ar ei oblygiadau tebygol.. Tudalen 10

Casgliad 2. Mae'r diffyg manylder yn y Papur Gwyn wedi peri anawsterau inni o ran deall yr ystod lawn o oblygiadau i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad, ac er mwyn inni allu cynllunio gwaith ar sail gwybodaeth. .... Tudalen 10

Casgliad 3. Mae hyn yn adlewyrchu un o'n prif bryderon am y Papur Gwyn. Mae methu ag ystyried rôl y deddfwrfeydd datganoledig yn ddiffyg o bwys ac yn un sy'n peri inni gwestiynu i ba raddau y mae materion yn ymwneud â datganoli'n cael eu hystyried gan y sawl sy'n drafftio'r Bil. .... Tudalen 11

Casgliad 4. Mae'r diffyg ymgynghori ynglŷn â chynlluniau Llywodraeth y DU i ddeddfu ar gyfer Brexit yn annerbyniol. Rydym yn gobeithio y bydd Llywodraeth newydd y DU yn ystyried y sylwadau hyn o ddifrif ac yn mabwysiadu dull mwy cadarnhaol ac adeiladol o weithio gyd Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Rydym yn gobeithio y bydd ein cydweithwyr yn Senedd y DU yn ein cynorthwyo i sicrhau bod Llywodraeth y DU yn y dyfodol yn cael ei dwyn i gyfrif oni fydd y sefyllfa'n gwella. .... Tudalen 11

Casgliad 5. Rydym yn disgwyl i Lywodraeth y DU gynnal trafodaethau ystyrlon â Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad cyn gynted â phosibl ar ôl yr Etholiad Cyffredinol i sicrhau bod eu barn yn cael ei hystyried cyn cyflwyno'r Bil. .... Tudalen 11

Casgliad 6. Mae'n debygol bod y Bil eisoes yn cael ei ddrafftio. Ni ddylid ei gyflwyno cyn i destun y Bil, i'r graddau y mae'n berthnasol i Weinidogion Cymru a rôl y Cynulliad, gael ei rannu â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad na chyn ymgynghori yn ei gylch. .... Tudalen 11

Casgliad 7. Rydym yn annog pawb sy'n ymwneud â'r broses hon i roi sylw manwl i gasgliadau'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ar ôl iddo gwblhau ei ymchwiliad. .... Tudalen 12

Casgliad 8. Byddai'n llawer gwell gennym weld y cyfrifoldeb o reoli'r broses o ddirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru yn nwylo'r Cynulliad, yn hytrach na Senedd y DU. Byddem yn disgwyl i Senedd y DU hwyluso'r sefyllfa

gyfansoddiadol drwy ddileu - yn y Bil Diddymu Mawr neu mewn man arall - unrhyw amheuon technegol am gymhwysedd y Cynulliad i ddirprwyo'r pwerau llawn sydd eu hangen cyn diwrnod Brexit. Yn yr un modd, dylid dileu unrhyw amheuaeth ynghylch gallu Gweinidogion Cymru i wneud y newidiadau angenrheidiol i gyfraith Cymru cyn diwrnod Brexit, o dan bwerau o'r fath. .... Tudalen 16

Casgliad 9. Wedi dweud hynny, rydym yn cydnabod maint y dasg sydd o'n blaenau a bod angen sicrhau nad oes oedi o gwbl wrth gychwyn y broses deddfu ar gyfer Brexit. O ystyried yr amserlen dan sylw, rydym yn gweld ceisio cyflwyno deddfwriaeth ar wahân gan y Cynulliad yn gryn her. Felly, efallai mai cynnwys pŵer i Weinidogion Cymru yn y Bil fydd yr unig ddewis ymarferol ar hyn o bryd. Os dewisir yr opsiwn hwn, bydd angen dileu unrhyw amheuaeth ynghylch y ffordd y gellir arfer y pŵer cyn diwrnod Brexit. Rydym yn pwysleisio y byddai gofyn cael cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad ar gyfer unrhyw ddarpariaeth o'r math hwn, yn ein barn ni. .... Tudalen 16

Casgliad 10. Rydym yn cytuno ag Ysgrifennydd y Cabinet. Y llwybr mwyaf priodol o safbwynt y cyfansoddiad a'r llwybr mwyaf effeithlon i gywiro cyfraith yr UE fyddai sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad yn gyfrifol am gywiro pob maes o'r gyfraith a drosglwyddir o'r UE sy'n dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig. Byddai'r dewis culaf o'r ddau, sef cyfyngu pŵer Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad i gywiro dim ond y cyfreithiau hynny a basiwyd eisoes gan y Cynulliad yn golygu proses ymadael lai effeithlon. Credwn y bydd hyd a lled y pŵer a ddirprwyir i Weinidogion Cymru yn ffactor i'r Cynulliad wrth iddo ystyried a ddylai gydsynio i ddeddfu gan Senedd y DU yn y maes hwn. Tudalen17

Casgliad 11. Rydym yn disgwyl i Lywodraeth y DU egluro ei bwriadau o ran cwmpas y pŵer y mae'n ei fwriadu ar gyfer Gweinidogion Cymru cyn gynted â phosibl ar ôl yr Etholiad Cyffredinol. .... Tudalen 17

Casgliad 12. Credwn y gallai defnyddio'r termau "angenrheidiol" (necessary) neu "y tu hwnt i'r hyn sy'n angenrheidiol" (no greater than necessary) neu dermau tebyg yn y Bil yn y cyd-destun hwn greu ansicrwydd. .... Tudalen 19

Casgliad 13. Nid yw'r ansicrwydd ynghylch y profion ar ystyr y cysyniad "anghenraid/necessity" yn beth da, yn enwedig yng nghyd-destun Bil sydd i fod i roi cymaint o sicrwydd â phosibl i fusnesau, gweithwyr, buddsoddwyr a

defnyddwyr ynghylch sut y bydd y gyfraith yn gweithredu ôl-Brexit. Nid yw'n beth da ychwaith yng nghyd-destun rhoi ystod eang iawn o bwerau i'r weithrediaeth. .... Tudalen 20

Casgliad 14. Mae'n bosibl y gellid osgoi'r ansicrwydd hwn drwy ddefnyddio term megis "hanfodol/essential" neu "gwbl angenrheidiol/strictly necessary", ynghyd â datganiad gan y Gweinidog sy'n gyfrifol, a roddir ar glawr yn y Senedd sy'n dweud y bwriedir i'r pŵer fod yn gyfyng ei gwmpas. Dylai'r datganiad hwn hefyd gael ei adlewyrchu yn y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil. .... Tudalen 20

Casgliad 15. Mae'r pŵer sy'n debygol o gael ei ddirprwyo i Weinidogion Cymru yn eang ac oni chyfyngir ar y pŵer hwn mewn ffordd briodol, mae perygl iddo achosi diffyg cydbwysedd yn neinameg y pŵer rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa. Rydym yn cydnabod bod dadl o blaid dirprwyo pŵer i Weinidogion Cymru ac y bydd angen i'r pŵer hwn fod yn eang o ran y ddeddfwriaeth y mae'n berthnasol iddi. .... Tudalen 20

Casgliad 16. Fodd bynnag, mae'n rhaid cyfyngu'r pŵer hwn yn llym a'i ddefnyddio dim ond at yr hyn y'i bwriedir. Rydym yn cefnogi cais Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi am osod cyfyngiadau sylweddol ar y pŵer ar wyneb y Bil, ac rydym wedi nodi nifer o'r pethau yr ydym yn poeni yn eu cylch o ran y defnyddio'r term "angenrheidiol" uchod. .... Tudalen 21

Casgliad 17. Unwaith eto, ein casgliad ni yw mai'r ffordd o orau o roi'r pwerau i Weinidogion Cymru fyddai i'r Cynulliad eu rhoi. Y Cynulliad hefyd a ddylai bennu'r rheolaethau sylweddol ar gyfer y pŵer neu, fan leiaf, dylai fod yn amodol ar gydsyniad y Cynulliad .... Tudalen 21

Casgliad 18. Pe bai cyfyngiadau ymarferol yn golygu ei bod yn angenrheidiol rhoi'r rheolaethau hyn ar wyneb y Bil, byddem yn disgwyl i Lywodraeth y DU gydymffurfio ag unrhyw sylwadau gan y Cynulliad ynglŷn â'r rheolaethau hyn. .... Tudalen 21

Casgliad 19. Credwn fod gosod terfyn amser ar y pŵer i ddiwygio cyfraith sy'n deillio o'r UE yn rhagofyniad angenrheidiol ar gyfer rhoi pŵer mor eang i Weinidogion Cymru. Rydym hefyd yn cydnabod, er gwaethaf ymdrechion gorau'r Cynulliad i sicrhau bod gwaith craffu cymesur yn dylanwadu ar y broses hon, bod y ffaith bod amser yn eithafol o brin - yn enwedig tua diwedd y broses - o bosibl yn golygu ei bod yn anochel na fydd y Cynulliad yn gallu craffu ar yr un lefel ag y

byddai'n disgwyl ei wneud fel rheol, o ran rhai o'r darpariaethau a wneir gan ddefnyddio'r pŵer dirprwyedig hwn. Bydd pennu terfyn amser ar gyfer y darpariaethau hyn yn golygu y byddent yn cael eu hailystyried gan y Cynulliad ar ddyddiad priodol yn y dyfodol ac y byddent yn destun proses graffu lawn. ....Tudalen 21

Casgliad 20. Fel sy'n wir am agweddau eraill ar y broses a ystyrir mewn man arall yn yr adroddiad hwn, rydym yn credu mai'r Cynulliad a ddylai benderfynu ynglŷn â'r rheolaethau ar gyfer y pŵer, gan gynnwys unrhyw gyfyngiad amser. Fodd bynnag, rydym yn derbyn y gallai hyn fod yn anodd o ystyried bod amser mor brin cyn Brexit. .... Tudalen 22

Casgliad 21. Os diffinnir y terfynau amser hyn ar wyneb y Bil, yna, wrth bennu unrhyw derfyn amser a ddylai fod yn berthnasol, rhaid i'r rhai sy'n drafftio'r Bil fod yn ymwybodol o drefniadau dwyieithog y Cynulliad; sut y mae unrhyw derfyn amser yn rhyngweithio â'i gylch etholiadol ac unrhyw newidiadau sefydliadol ehangach a allai ddigwydd. Mae hyn yn pwysleisio unwaith eto bod angen ymgynghori ystyrlon â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad cyn cyflwyno'r Bil ac er mwyn i Lywodraeth y DU gydymffurfio â sylwadau'r Cynulliad ynglŷn â materion sydd o fewn ei gymhwysedd. .... Tudalen 22

Casgliad 22. Rydym yn cefnogi'r awgrym y dylai offerynnau i gywiro cyfraith yr UE fod yn amlwg er mwyn gallu ailystyried newidiadau i'r llyfr statud o dan bwysau Brexit ar adeg briodol yn y dyfodol. .... Tudalen 22

Casgliad 23. Byddwn yn aros am fanylion y Bil cyn llunio barn derfynol am bennu'r terfyn amser ar gyfer y pŵer a'r darpariaethau arfaethedig. ..... Tudalen 22

Casgliad 24. Fel mater o egwyddor gyfansoddiadol, gwaith y Cynulliad yw penderfynu ar y trefniadau craffu sy'n berthnasol i'r is-ddeddfwriaeth sy'n llifo o bwerau a roddir i Weinidogion Cymru. Yng ngoleuni hyn, gellid gweld diffyg unrhyw gyfeiriad at rôl deddfwrfeydd datganoledig yn y Papur Gwyn yn beth da pe baem yn argyhoeddedig bod y diffyg hwn yn fwriadol ar sail priodoldeb cyfansoddiadol. .... Tudalen 24

Casgliad 25. Yn ein barn ni, mae'n bwysig nad yw'r mecanweithiau y cytunwyd arnynt i ddelio â Brexit yn gosod cynsail. Credwn mai'r Cynulliad ei hun a neb arall a ddylai benderfynu ar ei weithdrefnau.................... Tudalen 24

Casgliad 26. **Byddai'n destun pryder difrifol inni pe bai Llywodraeth y DU yn gorfodi gweithdrefn ar y Cynulliad, yn enwedig gan nad yw wedi ymgynghori â'r Cynulliad ynglŷn â hyn. .... Tudalen 24**

Casgliad 27. **Rydym yn credu y dylai ymrwymiad Llywodraeth y DU ym mharagraff 3.23 i gynnal trafodaethau â'r Senedd fod wedi'i ymestyn i gynnwys y deddfwrfeydd datganoledig. .... Tudalen 24**

Casgliad 28. **Pe bai cyfyngiadau ymarferol yn golygu ei bod yn angenrheidiol rhoi'r gweithdrefnau hyn ar wyneb y Bil, byddem yn disgwyl i Lywodraeth y DU gydymffurfio ag unrhyw sylwadau a wneir gan y Cynulliad ynglŷn â'i weithdrefnau. .... Tudalen 24**

Casgliad 29. **Mae'n anodd asesu a fydd angen gweithdrefn gryfach cyn asesu'r rheolaethau sylweddol ar y pŵer a gynhwysir yn y Bil. Os pennir y rheolaethau o sylwedd mewn ffordd sy'n atal eu defnyddio ar gyfer penderfynu ynghylch materion o ddiddordeb polisi sylweddol neu egwyddor, yna byddai pwyllgor perthnasol yn cofnodi bod offeryn a grwydrai i'r maes hwn yn offeryn ultra vires. .... Tudalen 26**

Casgliad 30. **Wedi dweud hynny, byddai'r opsiwn o roi gweithdrefn gryfach ar waith yn caniatáu ar gyfer amgylchiadau lle na fyddai'r gwahaniaeth hwn yn glir. .... Tudalen 26**

Casgliad 31. **Nid yw safbwynt Llywodraeth y DU, fel y'i rhoddir yn y Papur Gwyn, am sut mae fframweithiau polisi cyffredin yr UE yn cael eu trafod a sut y cytunir arnynt yn cydnabod y rôl y mae'r llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig (ac, yn wir, gyfranwyr eraill megis llywodraeth leol) wedi'i chwarae wrth lunio'r fframweithiau polisi hyn. .... Tudalen 28**

Casgliad 32. **Mae'r safbwynt rhannol hwn o sut mae fframweithiau polisi cyffredin yr UE yn cael eu trafod a sut y cytunir arnynt yn sylfaen wael os caiff ei ddefnyddio i gyfiawnhau camau unochrog i orfodi fframweithiau cyffredin y DU mewn meysydd cymhwysedd sydd wedi'u datganoli. .... Tudalen 28**

Casgliad 33. **Yn unol â'n casgliad yn ein hadroddiad cyntaf, dylid ystyried rhagor a ddylid rhoi egwyddor drefnu sybsidiaredd wrth galon y berthynas newydd o fewn y DU. .... Tudalen 28**

Casgliad 34. Rhaid i Lywodraeth y DU wneud ei bwriadau'n glir cyn gynted ag y bo modd. Dylai hyn gynnwys egluro beth mae'n ei olygu wrth "gynrychiolwyr a etholwyd yn ddemocrataidd". .... Tudalen 29

Casgliad 35. Rydym yn pryderu bod y Papur Gwyn yn awgrymu bod Llywodraeth y DU yn bwriadu rhewi cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad am gyfnod neu addasu'r setliad datganoli'n barhaol i gyfyngu ar i ba raddau y gall meysydd cymhwysedd datganoledig effeithio ar fframweithiau ar lefel y DU. ....Tudalen 29

Casgliad 36. Dylai Llywodraeth y DU egluro ei bwriadau ar fyrder. Nid ydym wedi gallu gofyn cwestiynau o'r fath i weinidogion y DU oherwydd cyfyngiadau'r cyfnod cyn etholiad cyffredinol y DU. .... Tudalen 30

Casgliad 37. Er mwyn egluro ein barn am y sefyllfa gyfreithiol, nid ydym yn cydnabod y cysyniad o bwerau'n cael eu dychwelyd adref o'r UE. Ein barn ni yw bod y gyfraith yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad mewn meysydd penodol a bod fframweithiau'r UE yn cyfyngu ar y cymhwysedd hwn mewn rhai meysydd. Ar ôl i'r DU adael yr UE, bydd y cyfyngiadau hyn yn diflannu. Er mwyn i Lywodraeth y DU orfodi fframweithiau ledled y DU mewn meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli, byddai angen addasu'r setliadau datganoli h.y. cyfyngu ar y pwerau a ddelir gan y deddfwrfeydd datganoledig ar hyn o bryd. Athrawiaeth sofraniaeth Seneddol yw y gall wneud hyn drwy Senedd y DU. Fodd bynnag, yn unol â'r confensiwn cyfansoddiadol, ac rydym ninnau'n mynnu, na ddylai hyn ddigwydd ond gyda chydsyniad y Cynulliad, os o gwbl. ....Tudalen 30

Casgliad 38. Mae dull gweithredu Llywodraeth y DU, a awgrymwyd yn y Papur Gwyn, yn achos pryder inni ac i bob golwg mae'n ddiangen. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod yn barod i gydweithio â Llywodraeth y DU i gytuno ar safbwynt at fframweithiau ar gyfer y DU gyfan a byddem yn gobeithio y gall gwledydd y DU a Llywodraeth y DU gytuno ar sail parch cydradd yn hytrach na bod Llywodraeth y DU yn gorfodi ei fframwaith ei hun heb gydsyniad y llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig. .... Tudalen 31

Casgliad 39. Mae'n destun pryder ein bod yn mynd i mewn i gyfnod o drafod dwys am ddyfodol y Deyrnas Unedig yn ôl pob golwg heb gyd-ddealltwriaeth o'r gyfraith fel y mae nac am y ffordd y dylid cynnal cysylltiadau cyfansoddiadol yn y dyfodol o fewn y Deyrnas Unedig y tu allan i'r Undeb Ewropeaidd. ...... Tudalen 31

Casgliad 40. Rydym yn cytuno â'r datganiad hwn ac yn tynnu sylw at y risg ychwanegol y mae'r ansefydlogrwydd hwn yn ei hachosi yng Nghymru yn sgil y broses ymadael. .... Tudalen 32

Casgliad 41. Byddwn yn ymgysylltu â'n cydweithwyr yn y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i archwilio cydlynu ein gwaith ar y Bil Diddymu Mawr, ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno. .... Tudalen 32

Casgliad 42. O ystyried y goblygiadau tebygol ar gyfer meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli, y setliad datganoli a gweithdrefn y Cynulliad, rydym yn disgwyl y bydd y Bil Diwygio mawr yn ei gwneud yn ofynnol cael cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad er y bydd angen inni ddadansoddi'r Bil ar ôl iddo gael ei gyflwyno cyn penderfynu'n derfynol. .... Tudalen 32

Casgliad 43. A dibynnu ar sut y caiff Bil ei ddrafftio, efallai y bydd angen inni ystyried a allai fod angen diwygio'r Bil i ddiogelu'r setliad datganoli. .... Tudalen 32

Casgliad 44. Bydd hyn yn rhy hwyr. Rydym yn credu y dylid gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol cyn gynted â phosibl ar ôl cyflwyno'r Bil o ystyried amseriad y cynnig cydsyniad deddfwriaethol dilynol. Bydd hyn yn sicrhau'r cyfle gorau i geisio diwygiadau i'r Bil os bydd y Cynulliad yn poeni am ei ddarpariaethau. .... Tudalen 33

Casgliad 45. Yn ein hadroddiad cyntaf, codwyd y cwestiwn a oedd angen ei ailystyried confensiwn Sewel. Rydym yn cytuno ag asesiad y Llywydd ac â'r egwyddor y dylid ceisio cydsyniad y Cynulliad ar gyfer pob deddfwriaeth sy'n gwneud darpariaeth o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu'n effeithio arno. .... Tudalen 33

Casgliad 46. Dylai'r Cynulliad ystyried ei weithdrefnau cydsyniad deddfwriaethol gyda'r nod o sicrhau eu bod yn addas at y diben yng nghyd-destun Brexit; ymchwilio i sut y bydd gweithdrefnau yn Senedd y DU yn ystyried penderfyniadau'r Cynulliad ynglŷn â chydsynio; a'r camau ymarferol y bydd angen eu dilyn i ddatblygu confensiwn mwy cadarn rhwng seneddau. .... Tudalen 34

Casgliad 47. Rydym wedi ceisio ymchwilio i'r lefel o gysylltu strwythuredig sy'n digwydd rhwng Llywodraeth y DU a Chymru, ond heb gael fawr o lwyddiant. Ysgrifennwyd yn ddiweddar at nifer o adrannau Llywodraeth y DU i ofyn am fanylion am sut mae swyddogion Llywodraeth Cymru yn cael eu cynnwys yn ffurfiol ac yn anffurfiol yn y strwythurau yn Whitehall a grëwyd i lywio proses

Brexit. Cawsom un cyd-ymateb gan Swyddfa Cymru nad oedd yn cynnwys y manylion y gofynnwyd amdanynt. .... Tudalen 35

Casgliad 48. Rydym yn gobeithio y bydd y Llywodraeth newydd y DU yn fwy agored gyda ni am lefel y cysylltu strwythuredig rhyngddi a Llywodraeth Cymru. .... Tudalen 35

Casgliad 49. Ar hyn o bryd, nid ydym yn argyhoeddedig bod yna gynllun cysylltu strwythuredig . Yn hytrach, yr argraff sydd gennym yw mai trefniadau ad hoc sydd ar waith sy'n dibynnu ar gysylltiadau unigol. .... Tudalen 35

Casgliad 50. Rhaid i Lywodraeth y DU fod yn glir ynghylch ei bwriadau. Ar hyn o bryd, nid yw'n glir a yw'n bwriadu gorfodi cyfyngiadau ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Os ydyw, nid yw'n glir a fydd hyn am gyfnod penodedig ynteu ar sail fwy parhaol.. Tudalen 35

Casgliad 51. Ni ddylid newid dim ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad heb gydsyniad y Cynulliad. Rydym yn disgwyl ymgysylltu manwl â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, cyn cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth sy'n cynnwys cymalau a fyddai'n effeithio ar y setliad datganoli.. Tudalen 36

Casgliad 52. Rydym yn cytuno â safbwynt Ysgrifennydd y Cabinet, sef y dylid ystyried Bil parhad ar gyfer Cymru fel opsiwn wrth gefn. Rydym yn rhannu ei obaith y bydd Llywodraeth y DU yn parchu'r setliad datganoli wrth fynd ati i ddeddfu ar gyfer Brexit ac na fydd angen Bil o'r fath. .... Tudalen 37

Casgliad 53. Rhaid i Lywodraeth Cymru fod yn barod i ymateb yn gyflym pe bai'r amgylchiadau'n codi lle byddai angen iddi gymryd ei chamau deddfwriaethol ei hun. Rhaid iddi sicrhau ei bod yn paratoi ar gyfer y posibilrwydd hwn... Tudalen 37

Casgliad 54. Rydym yn cydnabod pwysigrwydd ymgysylltu â rhanddeiliaid a dinasyddion drwy gydol proses Brexit, a'r cyfraniad hanfodol y gallant ei wneud. .... Tudalen 39

Casgliad 55. Wrth inni ymgodymu â myrdd o faterion, yn amrywio o'r technegol i'r cyfansoddiadol, rhaid inni beidio â cholli golwg ar y ffaith y bydd y penderfyniadau a wneir yn ystod y cyfnod hwn yn cael effaith uniongyrchol a pharhaol ar fywydau pobl. Mae'n ddyletswydd arnom ni, ac ar bawb arall sydd â rhan yn y broses hon, i sicrhau bod y broses mor dryloyw â phosibl a'n bod yn

chwilio am gyfleoedd i hwyluso ymgysylltu dwyffordd ystyrlon â rhanddeiliaid a dinasyddion. .... Tudalen 39

Casgliad 56. Yr ydym ni, fel pwyllgor, ar hyn o bryd yn llunio strategaeth gyfathrebu a fydd yn ystyried y sylwadau a gawsom hyd yn hyn............. Tudalen 39

Atodiad B – Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor.

15 May 2017	
Yr Athro John Bell	Prifysgol Caergrawnt
Yr Athro Paul Craig	Prifysgol Rhydychen
Dr Jo Hunt	Prifysgol Caerdydd
Mr Mark Drakeford AC	Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol
Dr Hugh Rawlings	Llywodraeth Cymru
Mr Piers Bisson	Llywodraeth Cymru

Gellir gweld trawsgrifiad y cyfarfod yn:

http://senedd.assembly.wales/documents/s63123/15%20May%202017.html?CT=2

Tystiolaeth ysgrifennedig ar gael yn:

http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgConsultationDisplay.aspx?id=261&RPID=1508620510&cp=yes