CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

BIL CYFRAITH SY'N DEILLIO O'R UNDEB EWROPEAIDD (CYMRU)

CRYNODEB O FATERION SY'N YMWNEUD Â CHYMHWYSEDD DEDDFWRIAETHOL

1. Mae'r Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) wedi'i gyflwyno i'r Llywydd gan yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil, Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, er mwyn galluogi'r Llywydd i roi ei barn ar p'un a yw'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Yn unol ag adran 110(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("y Ddeddf"), a Rheol Sefydlog 26.4, rhaid gwneud y datganiad hwn pan gyflwynir y Bil, neu cyn hynny.

2. Mae'r Llywydd wedi penderfynu, yn ei barn hi, bod darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol, a chafodd y datganiad o dan Reol Sefydlog 26.4 ei osod gerbron y Cynulliad heddiw.

3. Fodd bynnag, nid oedd penderfyniad y Llywydd yn syml, a chydnabuwyd fod dadleuon sylweddol o blaid ac yn erbyn cymhwysedd deddfwriaethol y Bil hwn. Felly, mae crynodeb o'r materion y bu'r Llywydd yn eu hystyried mewn perthynas â chymhwysedd wedi'u hamlinellu yn y nodyn hwn er gwybodaeth i Aelodau cyn y ddadl ar egwyddorion cyffredinol y Bil.

Trosolwg o'r Bil

4. Mae Llywodraeth Cymru yn dweud mai prif amcan polisi'r Bil yw sicrhau bod y ddeddfwriaeth sy'n cwmpasu pynciau sydd wedi'u datganoli i Gymru yn gweithio'n effeithiol ar ôl i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd ("UE") a bod Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 yn cael ei diddymu gan Fil yr UE (Ymadael).

5. Byddai'r Bil (adrannau 3-5) yn rhoi pwerau gwneud rheoliadau i Weinidogion Cymru sydd wedi'u cynllunio i sicrhau bod pob cyfraith yr UE

sy'n cwmpasu pynciau o fewn [1]cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad yn dod yn rhan o gyfraith Cymru, ac yn parhau i fod yn effeithiol pan fydd y DU yn gadael yr Undeb Ewropeaidd ("Brexit"). Yr enw ar y corff o gyfraith yr UE sydd wedi'u 'mewnforio', yn y Bil yw "cyfraith Cymru sy'n deillio o'r UE".

6. Byddai'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i addasu darpariaethau cyfraith Cymru sy'n deillio o'r UE; ond, yn fras, dim ond cyn belled â'i bod yn angenrheidiol i'w gwneud i weithredu'n effeithiol yn sgil Brexit (er enghraifft, disodli cyfeiriadau at sefydliadau'r UE gyda chyfeiriadau at gyrff presennol neu newydd yng Nghymru).

7. Byddai'r Bil, i bob pwrpas, yn atal cyfraith Cymru sy'n deillio o'r UE rhag dod o dan ddarpariaethau Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) ("Bil yr UE(Y)"). Byddai hyn yn cael sgil-effaith ar gymhwysedd y Cynulliad. Os caiff cymal 11 o Fil yr UE(Y) ei basio gan Senedd y DU fel y'i drafftiwyd ar hyn o bryd, ni fydd y Cynulliad yn gallu addasu unrhyw un o gyfreithiau'r UE sydd wedi'u trosglwyddo i gyfraith yr UE yn sgil Bil yr UE(Y). (Gelwir y corff hwnnw o gyfraith yn "gyfraith yr UE a gedwir" ym Mil yr UE(Y)). Yr eithriadau i'r rheol honno yw, yn gyntaf, bydd y Cynulliad yn dal i allu addasu "cyfraith yr UE a gedwir" mewn ffyrdd a fyddai wedi bod yn gyson â chyfraith yr UE cyn Brexit. Yn ail, bydd y Cynulliad hefyd yn gallu addasu "cyfraith yr UE a gedwir" os, ac i'r graddau, y caiff cymhwysedd yn cael ei 'ryddhau yn ôl' i'r Cynulliad gan Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan Fil yr UE(Y).

8. Mae Bil yr UE(Y) hefyd yn rhoi pwerau eang iawn i Weinidogion y DU a Gweinidogion Cymru i addasu "cyfraith yr UE a gedwir", gan gynnwys ym mhob maes o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Felly, bydd Gweinidogion – gan gynnwys Gweinidogion y DU – yn gallu newid y gyfraith mewn meysydd sydd wedi'u datganoli i Gymru mewn ffordd y mae'r Cynulliad ei hun wedi'i atal rhag gwneud; a bydd y Cynulliad hefyd wedi'i atal rhag gwneud y newidiadau hynny gan Weinidogion (heblaw am yr eithriadau y cyfeirir atynt uchod). Byddai'r Bil sy'n cael ei ystyried ar hyn o bryd, unwaith eto, yn atal hynny rhag digwydd.

[1] Hynny yw, y cymhwysedd rhoi pwerau a fydd yn parhau i fod mewn grym tan 1 Ebrill 2018.

9. Byddai adran 11 o'r Bil yn creu pŵer newydd i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth sy'n adlewyrchu cyfraith yr UE **ar ôl Brexit**; hynny yw, cynnal aliniad rheoleiddiol gyda'r UE lle mae Gweinidogion Cymru yn ystyried ei bod yn briodol. Mae'r pŵer hwn yn cynnwys y pŵer i addasu cyfraith yr UE wrth ei throsi i gyfraith Cymru, fel y gall fod yn gymwys yn ymarferol.

10. Byddai adrannau 13 ac 14 o'r Bil yn gorfodi Llywodraeth y DU i gael cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn gwneud is-ddeddfwriaeth a fyddai'n newid cyfraith Cymru, mewn meysydd polisi datganoledig a gwmpesir gan gyfraith yr UE. Am resymau cymhwysedd, byddai'r gofyniad hwn ond yn gymwys pan fydd pŵer Llywodraeth y DU i wneud is-ddeddfwriaeth ond yn cael ei roi gan neu o dan Ddeddf Seneddol y DU **yn y dyfodol**. Mewn egwyddor, byddai hyn yn cynnwys Bil yr UE(Y) a deddfwriaeth sylfaenol arall sy'n ymwneud â Brexit gan Senedd y DU.

11. Byddai'r Bil yn rhoi dau bŵer sylweddol arall i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli i Gymru. Y cyntaf yw sicrhau cydymffurfiaeth â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU yn sgil y DU yn gadael yr UE (gweler adran 9). Yr ail, yn adran 10, yw gweithredu'r cytundeb ymadael y cytunir arno rhwng y DU a'r UE27 o dan Erthygl 50 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd ("TEU"). Mae'r ddau bŵer yn fras yn unol â'r pwerau a gynigir i'w rhoi i Weinidogion Cymru gan Fil yr UE(Y) ond yn llai cyfyngedig nag o dan y Bil hwnnw.

Y mater cymhwysedd a ystyriwyd gan y Llywydd

<u>Setliad perthnasol</u>

12. Mae cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer y Bil hwn yn cael ei asesu o dan y setliad datganoli presennol (rhoi pwerau). Mae'r setliad cadw pwerau a gyflwynir o dan Ddeddf Cymru 2017 ond yn effeithio ar Filiau lle mae'r bleidlais ar yr egwyddorion cyffredinol yn digwydd ar 1 Ebrill 2018 neu ar ôl y dyddiad hwnnw. Pe byddai'r setliad cadw pwerau yn gymwys, yn debyg i'r setliad datganoli yn yr Alban, byddai rhai o'r ystyriaethau cymhwysedd sy'n codi yn wahanol, a byddai ystyriaethau ychwanegol wedi codi.

Y mater yn ymwneud â chysondeb â chyfraith yr Undeb Ewropeaidd.

13. Mae'r prif fater mewn perthynas â chymhwysedd yn ymwneud â gwahardd, yn adran 108(6)(c) Deddf Llywodraeth Cymru, Deddf y Cynulliad sy'n gwneud darpariaeth sy'n anghyson â chyfraith yr UE. Mae'r mater hwn yn rhedeg drwy'r rhan fwyaf o ddarpariaethau'r Bil. Er enghraifft, mae adrannau 3-5 a 9-11 o'r Bil yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru addasu cyfraith sy'n deillio o'r UE mewn ffyrdd na fyddant yn gyson â'r gyfraith honno (gweler, er enghraifft, adran 3(4)).

14. Pan fydd y DU yn gadael yr UE, bydd y gofyniad bod yn rhaid i Ddeddfau'r Cynulliad fod yn gyson â chyfraith yr UE yn ddi-rym (fel y cadarnhaodd y Goruchaf Lys yn achos *R (Miller) v Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr Undeb Ewropeaidd*[2] ("Miller")[3]. Fodd bynnag, rhagwelir y bydd y dyddiad y caiff y Bil ei basio, a dyddiad y Cydsyniad Brenhinol, yn digwydd cyn y bydd cyfraith yr UE yn rhoi'r gorau i fod yn gymwys i'r DU. Felly, ar yr adeg y bydd y Cynulliad yn pasio'r Bil, bydd y Bil - os bydd yn parhau fel y'i drafftiwyd - yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud pethau sy'n anghyson â chyfraith yr UE - er mai holl bwrpas y Bil yw sicrhau cymaint o gysondeb ag sy'n ymarferol bosibl â chyfraith yr UE yn sgil Brexit.

15. Fodd bynnag, ni fyddai'r Bil yn caniatáu unrhyw newidiadau i gyfraith ddatganoledig Cymru (p'un a wnaed gan Weinidogion Cymru neu unrhyw un arall) sy'n gwyro o gyfraith yr UE, i ddod i rym **cyn** Brexit. Mae'r Bil wedi'i ddrafftio'n ofalus i sicrhau cysondeb â chyfraith yr UE am gyn belled â bod y gyfraith honno yn gymwys mewn gwirionedd i'r DU, ac i ond caniatáu i wyro ohono pan nad dyna'r achos mwyach. Dyma'r rheswm hanfodol dros benderfyniad y Llywydd na fyddai'r Cynulliad, wrth basio'r Bil fel y'i drafftiwyd, yn pasio darpariaeth sy'n anghyson â chyfraith yr UE.

---

[2] [2017] UKSC 5.

[3] Mae'r Goruchaf Lys wedi dyfarnu y bydd dileu cyfyngiadau'r UE, wedi i'r DU dynnu'n ôl o gytundebau'r UE, yn golygu newid yng nghymhwysedd y sefydliadau datganoledig, oni bai y caiff cyfyngiadau deddfwriaethol newydd eu cyflwyno. Yn niffyg cyfyngiadau newydd o'r fath, bydd ymadael â'r UE yn gwella cymhwysedd datganoledig (para. 130). Nid yw – ac ni all – y Bil atal Senedd y DU rhag cyflwyno cyfyngiadau newydd ar gymhwysedd y Cynulliad; byddai hyn, fodd bynnag, yn gofyn am gydsyniad y Cynulliad o dan y confensiwn cyfansoddiadol a elwir yn Gonfensiwn Cydsyniad Deddfwriaethol, neu Gonfensiwn Sewel.

16. Mae cyd-destun y broses Brexit ei hun hefyd yn ffactor allweddol ym mhenderfyniad y Llywydd. Ar adeg gwneud ei phenderfyniad, mae'n sicr y bydd Brexit yn digwydd, naill ai ar 29 Mawrth 2019 neu ar ddyddiad arall. Mae hefyd yn ffaith, ar yr adeg honno, na fydd y prawf cymhwysedd yn adran 108(6)(c) Deddf Llywodraeth Cymru yn berthnasol mwyach. Fe wnaeth y Goruchaf Lys gadarnhau hyn yn achos *Miller*, fel y cyfeiriwyd ato uchod.

Mater effaith ar swyddogaethau Gweinidog y Goron.

17. Roedd y Bil hefyd yn codi mater cymhwysedd ar wahân (effaith ar bwerau Gweinidogion y DU). Mae'n effeithio ar adrannau 13 a 14 yn unig. Byddai'r adrannau hynny yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y DU gael cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn gwneud, cymeradwyo neu gadarnhau is-ddeddfwriaeth sy'n effeithio ar feysydd polisi sydd wedi'u datganoli i Gymru mewn ffyrdd a fyddai o fewn cwmpas cyfraith bresennol yr UE.

18. Byddai'r rhwymedigaeth i Weinidogion y DU gael cydsyniad Gweinidogion Cymru ond yn gymwys lle bydd Gweinidog y DU yn ymarfer swyddogaeth sydd naill ai wedi'i **rhoi** iddo **ar ôl i adrannau 13 a 14 ddod i rym,** neu sydd wedi'i **addasu yn y dyfodol.**

19. O dan y setliad presennol, ni all y Cynulliad **osod** swyddogaeth ar Weinidog y Goron heb gydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol. Fodd bynnag, gall **addasu** swyddogaeth Gweinidog y Goron heb gydsyniad Llywodraeth y DU, ar yr amod nad yw'r swyddogaeth honno yn "swyddogaeth cyn-gychwyn". "Swyddogaethau cyn-gychwyn" yw swyddogaethau a geir gan Weinidog y DU cyn 5 Mai 2011, sef y dyddiad y cafodd y Cynulliad bwerau deddfwriaeth sylfaenol llawn[4].

[4] Gweler paragraff 1 o Ran 2 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru, ynghyd â'r eithriadau ym mharagraff 6 o Ran 3 o'r Atodlen honno.

20. Mae adrannau 13 a 14 wedi'u drafftio mewn ffordd sydd wedi'i chynllunio i gydymffurfio â'r cyfyngiadau hyn ar gymhwysedd y Cynulliad. Ym marn y Llywydd, cafodd hyn ei gyflawni yn llwyddiannus, h.y. ni fyddai'r adrannau yn gosod swyddogaethau ar Weinidogion y DU. Yn lle hynny, os byddai Gweinidog y DU yn cael swyddogaeth yn y dyfodol o fewn cymhwysedd datganoledig Cymru a chwmpas cyn Brexit cyfraith yr UE, byddai'r Bil yn addasu'r swyddogaeth honno drwy ei gwneud yn ddarostyngedig i gydsyniad Gweinidogion Cymru. Mae'r un peth yn gymwys os oes gan Weinidogion y DU swyddogaeth bresennol, a bod y swyddogaeth honno wedi newid yn y dyfodol er mwyn caniatáu i'r Gweinidog ddeddfu o fewn cymhwysedd datganoledig Cymru ac o fewn cwmpas cyfraith flaenorol yr UE. Hyd yn oed pe byddai swyddogaeth Gweinidogol y DU wedi'i chreu yn wreiddiol cyn 5 Mai 2011, ni all, ym marn y Llywydd, gael ei hystyried yn "swyddogaeth cyn-gychwyn" os caiff ei newid, yn y dyfodol, mor radical ag y mae adran 13 yn rhagweld.

21. Ar ben hynny, o dan y cymhwysedd presennol, ni allai'r Cynulliad gael gwared ar swyddogaethau nad ydynt yn rhai cyn cychwyn Gweinidogion y DU yn llwyr cyhyd â'u bod yn gymwys i feysydd polisi datganoledig Cymru. Felly, yn rhesymegol, mae'n rhaid i'r Cynulliad ymarfer y swyddogaethau hynny yn ddarostyngedig i gydsyniad Gweinidogion Cymru.

<u>Materion eraill yn ymwneud â chymhwysedd</u>

22. Mae'r Llywydd hefyd wedi ystyried yr holl brofion eraill ar gyfer cymhwysedd a nodir yn Neddf Llywodraeth Cymru: p'un a yw darpariaethau'r Bil yn ymwneud â phwnc a restrir yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru ac nad ydynt yn perthyn i unrhyw un o'r eithriadau a restrwyd yna; effaith diriogaethol; cysondeb â hawliau'r Confensiwn; amddiffyn rhai deddfiadau eraill; amddiffyn swyddogaethau Cyllid a Thollau EM a sefyllfa'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol; a'r prawf nad yw'r Bil yn cael effaith waharddedig ar Gronfa Gyfunol Cymru. Roedd yn fodlon bod y Bil yn amlwg yn bodloni'r holl brofion hyn.