

# Cytundebau rhyngwladol y DU ar ôl Brexit: Rôl i'r Cynulliad

Mae polisi cyfredol Llywodraeth y DU yn awgrymu, wedi i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, y ceisir cytundebau masnach rydd sylweddol newydd gyda nifer o bartneriaid rhyngwladol. Mae'n bosibl y bydd rhoi'r cytundebau hyn ar waith yn newid y setliad datganoli yn sylweddol.

Ar hyn o bryd, nid oes mecanwaith ffurfiol i sicrhau bod Llywodraeth Cymru neu'r Cynulliad yn cael dweud eu dweud yn y broses o negodi a chytuno ar y cytundebau hyn, hyd yn oed lle maent yn effeithio ar gymhwysedd datganoledig.

Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu dull posibl i'r Cynulliad ymgysylltu â chytundebau rhyngwladol mawr y DU yn y dyfodol, ynghyd â'r dull posibl o graffu ar y cytundebau hynny. Gallai hyn gynnwys cytundebau masnach arfaethedig yn y dyfodol rhwng y DU ac UDA, y DU ac Awstralia a'r DU a Seland Newydd, yn ogystal ag unrhyw gytundebau perthynas ehangach y gallai'r DU geisio'u llofnodi.

Gan ddibynnu ar drefn y trafodaethau, gallai'r dull gweithredu hwn hefyd gael ei ystyried ar gyfer cytundeb perthynas y DU a'r UE yn y dyfodol.



# 1. Cefndir

## Ein gwaith blaenorol

1. Rydym wedi bod yn ystyried goblygiadau polisi masnach Llywodraeth y DU i Gymru ers hydref 2016.
2. Yn ystod chwarter cyntaf 2019, fe wnaethom ni ddatblygu dull o graffu ar gytundebau rhyngwladol, mewn ymateb i'r nifer gynyddol o gytundebau parhad masnach a chytundebau parhad eraill a oedd yn cael eu gwneud i baratoi ar gyfer ymadael â'r UE.
3. Mae'r dull hwn wedi gorfod bod yn adweithiol, oherwydd yr amserlenni tyn a'r lefel gyfyngedig o ymgysylltu cyn eu llofnodi.
4. Gwnaed y cynigion amlinellol yn yr adroddiad hwn wrth baratoi ar gyfer y cyfnod ar ôl Brexit a'r cytundebau rhyngwladol arwyddocaol y mae Llywodraeth y DU yn bwriadu eu negodi gyda phartneriaid fel UDA, Awstralia a Seland Newydd.
5. Yn dibynnu ar y dull a ddefnyddir, gall y cynigion yn yr adroddiad hwn fod yn berthnasol o ran ymgysylltu â chytundeb perthynas y DU a'r UE yn y dyfodol, a'r gwaith craffu ar y cytundeb hwnnw.
6. Ym mis Chwefror 2019, fe wnaethom ni ysgrifennu at Lywodraeth y DU gyda barn gychwynnol o'r hyn y gallem fod eisiau ei weld o safbwynt gwaith ymgysylltu a chraffu gan y Cynulliad.<sup>1</sup>
7. Ers hynny, mae Llywodraeth Cymru wedi rhannu ei barn ei bod yn awyddus i chwarae rhan sylweddol wrth lunio mandad negodi'r DU.<sup>2</sup>
8. Yn gynnar ym mis Hydref 2019, fe wnaethom ni gyhoeddi papur a oedd yn cyflwyno dull gweithredu drafft. Fe wnaethom ni drafod y drafft hwn gyda phanel o arbenigwyr cyfreithiol a chyfansoddiadol o bob rhan o'r DU ar 14 Hydref 2019.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at y Farwnes Fairhead, 1 Chwefror 2019

<sup>2</sup> Gweler paragraffau 12-26 o drawsgrifiad o ymddangosiad y Prif Weinidog gerbron y Pwyllgor ar 8 Gorffennaf 2019.

<sup>3</sup> Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cytundebau rhyngwladol: dull a awgrymir ar gyfer ymgysylltu a chraffu, Hydref 2019. Cyhoeddwyd hwn fel papur ar gyfer ein cyfarfod ar 14 Hydref 2019.

---

**9.** Yn dilyn y cyfarfod hwn, anfonodd un o'r cyfranogwyr, Dr Jack Simson Caird o Ganolfan Rheolaeth y Gyfraith Bingham, gyflwyniad ysgrifenedig sydd wedi helpu i lywio ein gwaith.<sup>4</sup>

**10.** Mae'r dull amlinellol y mae'r adroddiad hwn yn ei awgrymu yn seiliedig i raddau helaeth ar y papur y gwnaethom ni ei gyhoeddi ym mis Hydref 2019. Fodd bynnag, mae wedi cael ei gryfhau mewn nifer o feysydd diolch i fewnbwn y rhai a gymerodd ran yn y drafodaeth bord gron ar 14 Hydref 2019.

## 2. Safbwynt Llywodraeth y DU

### Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth

**11.** Caiff y berthynas rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ym meysydd cysylltiadau rhyngwladol a'r UE ei disgrifio mewn memorandwm cyd-ddealltwriaeth nad yw'n rhwymo'r ddwy ochr, a gyhoeddwyd gyntaf ym mis Hydref 2012.<sup>5</sup>

**12.** Mae'r memorandwm cyd-ddealltwriaeth wedi'i osod yng nghyd-destun aelodaeth y DU o'r UE ac mae'n darparu trefniadau ar gyfer cynnwys y gweinyddiaethau datganoledig ym materion yr UE.

**13.** Mae statws y memorandwm cyd-ddealltwriaeth fel cytundeb nad yw'n rhwymol yn glir o'r cychwyn a thrwy gydol ei destun.

**14.** Ynghlwm wrth y memorandwm cyd-ddealltwriaeth mae concordatau sy'n ymwneud â chysylltiadau rhyngwladol, sydd i fod yn rhwymol er dyletswydd yn unig.<sup>6</sup>

**15.** Mae'r concordatau yn cydnabod hawl lwyr Llywodraeth y DU i ymrwmo i gytuniadau neu gytundebau rhyngwladol eraill sy'n rhwymo'r DU mewn cyfraith ryngwladol, wrth gydnabod:

---

<sup>4</sup> Dr Jack Simson Caird, [Tystiolaeth ysgrifenedig at y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Hydref](#), Hydref 2019.

<sup>5</sup> Swyddfa'r Cabinet, [Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements](#), Hydref 2013

<sup>6</sup> Ibid, paragraff B2.2

Under the devolution legislation, the devolved administrations are responsible for observing and implementing international obligations which relate to devolved matters.<sup>7</sup>

**16.** Mae'n werth nodi bod troednodyn hir ynghlwm wrth y frawddeg uchod sy'n esbonio'r pwerau sydd ar gael i Lywodraeth y DU i sicrhau bod y gweinyddiaethau datganoledig yn gweithredu i roi grym i rwymedigaethau rhyngwladol y DU a pheidio â chymryd camau a fyddai'n anghydnaws â'r rhwymedigaethau hyn. Mae'r pwerau hyn yn ymestyn i gyfarwyddo swyddogaethau penodol sydd gan y Cynulliad. Byddwn yn dychwelyd at hyn pan fyddwn yn trafod y sefyllfa gyfreithiol yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn.

**17.** Yn fwy ymarferol, mae'r concordatau yn pennu trefniadau i Lywodraeth y DU ymgynghori â'r gweinyddiaethau datganoledig ynghylch llunio safbwynt y DU ar gyfer trafodaethau rhyngwladol, i'r graddau bod y trafodaethau'n cyffwrdd â materion datganoledig (gan gynnwys materion heb eu datganoli sy'n effeithio ar feysydd datganoledig). Mae'r concordatau'n darparu ar gyfer cyfranogiad Gweinidogion Cymru mewn tîm negodi dan arweiniad y DU.

**18.** O ran rôl i'r deddfwrfeydd datganoledig, mae'r Concordat ar Gydlynu Materion Polisi'r UE yn cyfeirio at drefniadau ar gyfer cael barn gan y deddfwrfeydd datganoledig ar faterion yr UE ac ystyried y farn hon.

**19.** O ran cysylltiadau rhyngwladol ehangach, dim ond i'r graddau y mae ganddynt rôl wrth weithredu rhwymedigaethau rhyngwladol y mae'r concordatau yn cyfeirio at y deddfwrfeydd. Mae'r concordatau hefyd yn codi'r posibilrwydd y bydd confensiwn Sewel yn cael ei anghymhwysu mewn rhai amgylchiadau eithriadol.

### **Papur Gorchymyn: Prosesau ar gyfer gwneud cytundebau masnach rydd ar ôl i'r Deyrnas Unedig ymadael â'r Undeb Ewropeaidd**

**20.** Ym mis Chwefror 2019, cyhoeddodd Llywodraeth y DU Bapur Gorchymyn, sef: *Processes for making free trade agreements after the United Kingdom has left the European Union*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ibid, paragraff D4.8

<sup>8</sup> Yr Adran Masnach Ryngwladol, [Processes for making free trade agreements after the United Kingdom has left the European Union](#), CP 63, Chwefror 2019

**21.** Roedd y papur hwn yn cynnwys adran ar y gweinyddiaethau a'r deddfwrfeydd datganoledig. Mae'r adran ar rôl Senedd y DU hefyd yn berthnasol i'r adroddiad hwn. Mae'n crynhoi safbwynt Llywodraeth y DU fel a ganlyn:

The [UK] Government is committed to working closely with the devolved administrations to deliver a future trade policy that works for the whole of the UK. It is important that we do this within the context of the current constitutional make-up of the UK, recognising that international treaties are a reserved matter but that the devolved governments have a strong and legitimate interest where they intersect with areas of devolved competence.

**22.** Mae'r Papur Gorchymyn yn cyfeirio at:

- sefydlu grŵp swyddogion;
- gwaith parhaus mewn perthynas â rôl y gweinyddiaethau datganoledig mewn cytundebau masnach rydd yn y dyfodol, gan nodi y bydd y gwaith newydd hwn yn cael ei osod yng nghyd-destun y memorandwm cyd-ddealltwriaeth presennol (yr ydym wedi'i grybwyll uchod); a
- chreu fforwm gweinidogol newydd ar gyfer masnach ryngwladol.

**23.** Yn yr un modd â'r memorandwm cyd-ddealltwriaeth, mae'r papur gorchymyn yn cydnabod cyfrifoldeb y gweinyddiaethau datganoledig i arsylwi a gweithredu rhwymedigaethau rhyngwladol mewn meysydd cymhwysedd datganoledig. Mae hefyd yn ailddatgan ymrwymiad i'r confensiwn Sewel, i'r graddau y mae'n ymwneud ag unrhyw ddeddfwriaeth weithredu a allai fod yn ofynnol ar gyfer cytundebau yn y dyfodol.

**24.** Mae yna baragraff ar rôl y deddfwrfeydd datganoledig:

We recognise that the devolved legislatures also have a strong and legitimate interest in future trade agreements. It will be for each devolved legislature to determine how it will scrutinise their respective Governments as part of the ongoing process. Equally, the means by which our Parliament in Westminster works with its devolved counterparts is a matter for the legislatures themselves, in line with their existing interparliamentary ways of working. Where appropriate UK Government ministers may engage directly with the devolved legislatures [...]

**25.** O ran sut i gynnal trafodaethau yn y dyfodol, mae Llywodraeth y DU yn gwneud yr ymrwymadau a ganlyn:

- **Prior to negotiations commencing** we will publish and lay before Parliament our Outline Approach to each proposed negotiation. This will include the scope of the agreement and our negotiating objectives and be accompanied by a scoping assessment providing an economic analysis of the proposed trade agreement.
- **During negotiations** we will publish and lay before Parliament a Round Report following each substantive round of negotiations. This will provide an outline of talks by policy area. We will also publish an Annual Trade Report covering progress across the full programme of negotiations.
- **At the end of negotiations** we will lay the full treaty text before Parliament and publish an Explanatory Memorandum. We will also publish a full Impact Assessment.

**26.** Yn ogystal, mae'r papur gorchymyn yn gwneud ymrwymadau o ran darparu gwybodaeth ychwanegol i bwyllgorau penodol yn Senedd y DU yn ystod trafodaethau ac i sicrhau bod digon o amser rhwng cwblhau cytundeb masnach rydd newydd a'i osod gerbron y Senedd o dan weithdrefn diwygio cyfansoddiadol a llywodraethu (CRaG)<sup>9</sup> fel y gall y pwyllgor(au) lunio adroddiad ar destun terfynol y cytundeb.

**27.** Mae'n werth nodi hefyd bod Llywodraeth y DU o'r farn bod y fframwaith deddfwriaethol sy'n cael ei bennu gan y Ddeddf Diwygio a Llywodraethu Cyfansoddiadol yn briodol ac nad yw'n credu bod angen deddfu ar gyfer y gyfres ehangach o drefniadau a ddisgrifir yn y papur gorchymyn.

Datblygiadau diweddar

---

**28.** Fe wnaeth ein sesiynau craffu gyda Gweinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol ein hysbysu bod y drafodaeth ynghylch rôl y gweinyddiaethau datganoledig mewn cytundebau masnach rydd yn y dyfodol, a nodir yn y papur gorchymyn, wedi symud yn wreiddiol tuag at ddatblygu concordat.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> [Deddf Diwygio a Llywodraethu Cyfansoddiadol 2010 c.25](#)

<sup>10</sup> Er enghraifft, gweler Cofnod Trafodion y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol [10 Mehefin 2019](#) c.102

---

**29.** Mewn gohebiaeth â ni, dyddiedig 5 Tachwedd 2019, dywedodd Gweinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol wrthym: “*Nid ydym wedi gallu symud ymlaen â'r Concordat yn dilyn y newid diwethaf o ran Gweinidogion yn Llywodraeth y DU*”.<sup>11</sup>

**30.** Rydym hefyd yn cael ar ddeall nad yw'r fforwm gweinidogol ar gyfer masnach ryngwladol wedi cyfarfod eto, ond noder y canslwyd y cyfarfod cyntaf a drefnwyd ym mis Hydref 2019 o ganlyniad i alw etholiad cyffredinol.<sup>12</sup>

### 3. Safbwynt Llywodraeth Cymru

**31.** Mae Llywodraeth Cymru yn parhau i fod yn barti i'r memorandwm cyd-ddealltwriaeth y cyfeiriwyd ato yn adran flaenorol yr adroddiad hwn.

**32.** Yn ystod y Cynulliad presennol, mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi nifer o bapurau polisi yn ymwneud â chysylltiadau rhyngwladol.

**33.** Mae *Diogelu Dyfodol Cymru*, a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2017, yn nodi safbwynt Llywodraeth Cymru:

Dylai meysydd polisi sydd heb eu datganoli ond sy'n effeithio'n sylweddol ar swyddogaethau datganoledig, fel trafodaethau masnach ryngwladol a pholisi cystadleuaeth [...] gael trefniadau cadarn i rannu sofraniaeth.<sup>13</sup>

**34.** Mae Llywodraeth Cymru yn cynnig bod y trefniadau hyn yn cynnwys ffordd o godi materion cyn ymrwymo i gytundebau a mecanweithiau annibynnol ar gyfer datrys anghydfodau.

**35.** Ym mis Chwefror 2018, cyflwynodd Llywodraeth Cymru safbwynt polisi manylach yn ei phapur *Y Polisi Masnach: materion Cymru*.<sup>14</sup>

**36.** Galwodd y papur hwn am greu cydbwyllgor gweinidogol ar fasnach ryngwladol a llunio memorandwm cyd-ddealltwriaeth newydd ar gyfer ymgysylltu rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig.

---

<sup>11</sup> [Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol](#), 5 Tachwedd 2019

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Llywodraeth Cymru, [Diogelu Dyfodol Cymru](#), Ionawr 2017

<sup>14</sup> Llywodraeth Cymru, [Y Polisi Masnach: materion Cymru](#), Chwefror 2018

- 37.** Yn y papur hwn, mae Llywodraeth Cymru hefyd yn tynnu sylw at y llywodraeth ffederal yng Nghanada fel model defnyddiol ar gyfer ymgysylltu ynghylch cytundebau masnach.
- 38.** Ym mis Hydref 2019, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru bapur arall, *Diwygio ein hundeb: Cydlywodraethu yn y DU*.<sup>15</sup> Roedd y papur hwn yn rhannol yn ystyried cysylltiadau rhynglywodraethol yn y dyfodol mewn perthynas â chysylltiadau rhyngwladol a masnach.
- 39.** Roedd *Diwygio ein hundeb* yn galw am drefniadau rhynglywodraethol ffurfiol i sicrhau yr ymgysylltir â'r gweinyddiaethau datganoledig cyn penderfynu'n derfynol ar safbwynt negodi'r DU. Er bod hyn yn debyg i safbwyntiau blaenorol, mae Llywodraeth Cymru yn mynd ymhellach drwy nodi: "*ni ddylai Llywodraeth y DU fel arfer barhau â mandadau negodi ar faterion datganoledig na chytunwyd arnynt gyda'r weinyddiaeth ddatganoledig berthnasol*".

## 4. Y sefyllfa gyfreithiol

- 40.** Er yr ymddengys y ceir cydnabyddiaeth bod gan Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad fuddiant dilys yng nghytundebau rhyngwladol y DU yn y dyfodol, nid oes sail statudol dros eu rhan yn y broses o negodi neu gadarnhau cytundebau rhyngwladol.
- 41.** Mae cysylltiadau rhyngwladol, rheoleiddio masnach ryngwladol, a chymorth a chydweithrediad datblygu rhyngwladol yn faterion a gedwir yn ôl o dan Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.<sup>16</sup>
- 42.** Mae yna eithriad sy'n golygu nad yw "*arsylwi a gweithredu rhwymedigaethau rhyngwladol*" yn cael ei gadw'n ôl.
- 43.** Mae adran 82 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi pŵer i Lywodraeth y DU orchymyn na ddylai gweinyddiaeth ddatganoledig gymryd cam arfaethedig os yw'n anghydnaws ag unrhyw rwymedigaeth ryngwladol sydd ar y DU na chyfarwyddo bod cam yn cael ei gymryd i ddod ag unrhyw rwymedigaeth o'r fath i rym.
- 44.** Mae adran 114 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi pwerau i'r Ysgrifennydd Gwladol ymyrryd mewn achosion penodol. Gall yr Ysgrifennydd

---

<sup>15</sup> Llywodraeth Cymru, *Diwygio ein hundeb: Cydlywodraethu yn y DU*, Hydref 2019

<sup>16</sup> *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* c.32

---



Gwladol, drwy orchymyn, wahardd y Llywydd rhag cyflwyno Bil y Cynulliad ar gyfer Cydsyniad Brenhinol, os yw'r Bil yn cynnwys darpariaethau y mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol reswm da i gredu y byddai'n anghydnaws ag unrhyw rwymedigaeth ryngwladol.

**45.** Gall Llywodraeth y DU hefyd ddirymu unrhyw is-ddeddfwriaeth a wneir gan ddeddfwrfa ddatganoledig os yw'n cynnwys darpariaethau a fyddai'n anghydnaws ag unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol.

**46.** Gallai Senedd y DU hefyd ddeddfu i weithredu rhwymedigaeth ryngwladol mewn meysydd datganoledig.

## 5. Y dystiolaeth a gawsom

**47.** I grynhoi, cawsom neges glir gan nifer o'r rhai a gyfrannodd at ein trafodaeth bord gron ar 14 Hydref y dylem gryfhau'r dull rydym yn ei gynnig ar gyfer ymgysylltu â chytundebau rhyngwladol y DU a chraffu arnynt.

### Ymgysylltiad cynnar

**48.** Roedd y dull hwn, fel yr eglurwyd yn ein papur ym mis Hydref 2019, yn dadlau o blaid ymgysylltu'n gynnar, h.y. cyn penderfynu'n derfynol ar sefyllfa negodi'r DU.<sup>17</sup>

**49.** Roedd yn ymddangos bod Dr Jack Simson Caird o Ganolfan Rheolaeth y Gyfraith Bingham yn cytuno â hyn, wrth iddo grynhai:

[...]the primary moment for substantive influence for Assembly Members is before the Executive's negotiating position has been finalised and anything has been formally presented.<sup>18</sup>

**50.** Tynnodd Dr Simson Caird sylw at yr anhawster y cafodd Llywodraeth y DU o ran dod i gytundeb ynghylch Cytundeb Ymadael Erthygl 50 fel enghraifft sy'n dangos yr angen am graffu dwys o'r cychwyn cyntaf:

The experience of the meaningful vote veto in the House of Commons highlights the value of having a scrutiny structure which front-loads the

---

<sup>17</sup> Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Cytundebau rhyngwladol: dull a awgrymir ar gyfer ymgysylltu a chraffu*, Hydref 2019.

<sup>18</sup> Dr Jack Simson Caird, *Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol*, Hydref 2019.

process so that it can be established whether there is a majority on the executive's negotiating position at the early stages of the process.<sup>19</sup>

## Ar ddiwedd y trafodaethau

**51.** Yn y model a gyhoeddwyd gennym i'w drafod ar 14 Hydref, fe wnaethom ni gyflwyno dau opsiwn ar gyfer diwedd y broses. Fe wnaethom ni awgrymu:

- ceisio hawl i'r Cynulliad gael 'feto' yn unol â chonfensiwn Sewel, h.y. na ddylai'r DU fel rheol ymrwymo i gytundeb rhyngwladol sy'n effeithio ar faterion datganoledig heb gydsyniad y ddeddfwrfa ddatganoledig berthnasol; neu
- sicrhau bod y Cynulliad yn gallu mynegi barn ar y cytundeb i helpu i lywio gwaith craffu Senedd y DU ar gytundeb rhyngwladol, ond heb fynd mor bell ag awgrymu pŵer feto.

**52.** Roedd Dr Simson Caird yn glir yn ei farn:

[...] it is vital that the National Assembly for Wales is granted formal veto powers in order to ensure that informal scrutiny mechanisms are effective.<sup>20</sup>

**53.** Roedd Dr Andrew Blich yn cefnogi'r pwynt hwn, sef y bydd y Cynulliad yn cael ei drin o ddifrif yn ystod y camau craffu cynharach dim ond os oes ganddo bŵer feto ffurfiol ar y diwedd:

[...] the only way you're going to get the power of the mandate is for the people setting the mandate to actually know that if they get the mandate wrong, they're going to be blocked. So, the whole point about avoiding trouble — it's 'anticipated reaction' I think they call it in political science. If they know you've got the power to mess things up for them further down the road, they're going to take you seriously all the way along the line. If they don't think that, they're not going to take you seriously.<sup>21</sup>

**54.** Cytunodd yr Athro Aileen McHarg gyda datganiad a wneir yn un o'n hopsiynau ar gyfer diwedd y broses, sef bod addasu'r setliad datganoli drwy

---

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Dr Jack Simson Caird, *Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol*, Hydref 2019.

<sup>21</sup> Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 14 Hydref 2019 c.118

---

gytuno i gytundebau rhyngwladol yr un mor arwyddocaol yn gyfansoddiadol â'i addasu drwy ddeddfwriaeth y DU, ac y gallai ein cynigion ar gyfer mynd i'r afael â hyn ('feto' tebyg i Sewel) fod yn gryfach.<sup>22</sup>

**55.** Hefyd, gwnaeth yr Athro McHarg yr achos o blaid ceisio rhywbeth cryfach na chonfensiwn, gan nodi'r gwahaniaeth yn yr achos hwn rhwng materion sofraniaeth seneddol y DU a rôl Llywodraeth y DU:

When we're talking about international agreements, we're not talking about the role of the UK Parliament, we're not talking about parliamentary sovereignty; we're talking about the role of the UK Government, which is not sovereign. And I think in those circumstances it is reasonable at least to seek something stronger than a mere convention; something that has legally binding duties to seek the consent of at least the devolved Governments. Whether that involves the devolved Assemblies as well is a different view [issue], but a legally binding commitment to devolved consent [to secure devolved consent] does not conflict with parliamentary sovereignty here. This is about control of the UK Government, and the UK Government is not sovereign.<sup>23</sup>

## EIN BARN NI

---

**56.** Rydym yn deall yr achos dros geisio rôl statudol i'r Cynulliad, ac fe wnaeth y cynrychiolwyr yn ein sesiwn bord gron ddadlau'r achos hwn yn dda. Rhaid inni hefyd gydnabod nad oes gan Senedd y DU fetto llwyr dros gytundebau rhyngwladol ar hyn o bryd (er bod ganddi fwy o rym na'r deddfwrfeydd datganoledig o ran gweithredu cytundeb yn y pen draw).

**57.** Fel bod yna ewyllys gwleidyddol i addasu'r setliad datganoli, neu osod cyfyngiad statudol sydd mor sylweddol ag yr awgrymir ar gymhwysedd gweithredol Llywodraeth y DU, byddai angen newid seismig yn y berthynas ddatganoli a rôl llawer mwy i Senedd y DU yn y maes hwn.

**58.** Efallai y bydd yn bosibl symud i'r cyfeiriad hwn yn y tymor hwy, ond mae'n rhaid i ni ystyried yr hyn y mae modd ei wneud mewn pryd i fynd i'r afael â'r

---

<sup>22</sup> Ibid c.110-111

<sup>23</sup> Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion [14 Hydref 2019](#) c.113

---

posibilrwydd y bydd angen ystyried cytundebau rhyngwladol newydd yn ystod misoedd cynnar 2020.

**59.** O fewn yr amserlen honno, rydym yn credu y gall y Cynulliad geisio mwy o reolaeth o ran datblygu swyddogaeth craffu wrth gefn ar gyfer mewnbwn Llywodraeth Cymru yn ystod y cyfnod pennu mandad negodi, a cheisio, yn y tymor canolig o leiaf, ymrwymiad i sicrhau y gellir ystyried barn y Cynulliad pan fydd testun cytundeb sefydlog ar gael ond cyn i broses y Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol a Llywodraethu ddechrau.

**60.** Byddai hyn yn caniatáu i aelodau dau Dŷ Senedd y DU ystyried cytundeb rhyngwladol gan wybod, mewn meysydd cymhwysedd datganoledig, fod y ddeddfwrfa ddatganoledig yn ei gefnogi ai peidio.

**61.** Rydym yn adlewyrchu'r farn hon yn ein dull diwygiedig.

## 6. Ein dull diwygiedig

**62.** Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn cyflwyno fersiwn ddiwygiedig o'r model craffu a gyhoeddwyd gennym ym mis Hydref 2019. Fe'i diwygiwyd ar sail y dystiolaeth yr ydym wedi'i thrafod yn rhan flaenorol yr adroddiad hwn.

### 1. Ymgysylltiad cynnar a mandad y DU

**63.** Mae ein profiad sefydliadol o ymgysylltu â thrafodaethau'r UE ar ddiwygiadau sylweddol (fel y rhai ar gyfer y Polisi Amaethyddol Cyffredin a'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin ar gyfer y cyfnod ar ôl 2013) wedi dangos bod angen ymgysylltu yn ystod camau cynharaf y broses, cyn bod sefyllfa negodi'r DU yn cael ei setlo neu cyn y cytunir ar fandad.

**64.** Er mwyn i'r Cynulliad fod mewn sefyllfa i ymgysylltu fel hyn, mae angen i Lywodraeth y DU ymgynghori ag ef cyn i Lywodraeth y DU gwblhau ei safbwynt negodi, a dylid ei hysbysu ymlaen llaw am gynlluniau ar gyfer cytundebau rhyngwladol sydd ar ddod drwy gyhoeddi blaenraglen waith aml-flwyddyn.

**65.** Mae ymgysylltiad cynnar yn hanfodol os yw'r Cynulliad am allu ychwanegu gwerth at y broses o ran mynd ati'n gynnar i nodi unrhyw faterion technegol, deddfwriaethol neu bolisi sy'n benodol i Gymru. Dylai mynd i'r afael â materion yn eu tarddle arwain at lwybr cliriach drwy gamau ymgysylltu a chraffu dilynol.

**66.** Byddai hefyd yn galluogi'r Cynulliad i ymgysylltu â'r parti arall mewn unrhyw gytundeb, a/neu ranbarthau is-wladwriaeth perthnasol sy'n bodoli, pe bai'n dymuno.

**67.** Rydym yn credu, am y rhesymau hyn, y gall y math hwn o ymgysylltu cynnar wneud cyfraniad cadarnhaol at amcanion polisi masnach y DU.

**68.** Rydym hefyd yn pwysleisio ei bod hi'n bwysig bod Llywodraeth y DU yn ymgysylltu â'r Cynulliad, ac nid â Llywodraeth Cymru yn unig, er mwyn sicrhau dealltwriaeth lwyr o'r sefyllfa ddatganoledig.

**69.** Mae Llywodraeth Cymru wedi pwysleisio pa mor bwysig yw cymryd rhan wrth osod mandad negodi'r DU. Mae'n dilyn y bydd y Cynulliad hefyd am graffu ar y safbwynt a gymerir gan Lywodraeth Cymru ac unrhyw gyfaddawdau y bu'n rhaid iddi eu gwneud wrth geisio dod i gytundeb â Llywodraeth y DU ar y mandad.

**70.** Mewn amgylchiadau lle mae Llywodraeth Cymru yn ceisio dod i gytundeb a fyddai'n cyfyngu ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn y dyfodol ar ôl ei

weithredu, yna dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gydsyniad y Cynulliad cyn cyflwyno sylwadau o'r fath i Lywodraeth y DU.

## ARGYMHELLION

---

**Argymhelliad 1.** Er mwyn caniatáu i'r gwaith craffu hwn ddigwydd, rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gosod Dull Amlinellol y DU<sup>24</sup> ar yr un pryd ag y caiff y Dull Amlinellol ei osod gerbron Senedd y DU. Dylid cyflwyno memorandwm ychwanegol ochr yn ochr â'r Dull Amlinellol sy'n egluro safbwynt Llywodraeth Cymru ac effaith gweithredu'r cytundeb yn y pen draw ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a/neu swyddogaethau Gweinidogion Cymru.

**Argymhelliad 2.** Rydym yn argymhell, mewn amgylchiadau lle mae Llywodraeth Cymru yn ceisio dod i gytundeb a fyddai'n cyfyngu ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn y dyfodol ar ôl ei weithredu, yna dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gydsyniad y Cynulliad cyn cyflwyno sylwadau o'r fath i Lywodraeth y DU.

## 2. Y cyfnod negodi: darparu gwybodaeth ac ymgysylltu yn amserol yn ystod y cyfnod negodi, gan gynnwys mynediad cyfartal at destunau negodi

**71.** Ar ddechrau'r cyfnod negodi, dylai Llywodraeth y DU gyfathrebu'n dryloyw ynghylch amserlen a fformat y negodiadau.

**72.** Ar ôl datblygu strwythur ar gyfer trafodaethau, dylai'r Cynulliad gael briff yn rheolaidd cyn ac ar ôl negodi gan Lywodraeth Cymru ar y safbwynt a gymerwyd a'r canlyniadau a gyflawnwyd ym mhob rownd negodi, gyda phwyslais arbennig ar sut yr ymdriniwyd â materion o bryder a godwyd yn ystod cyfnod cynnar y gwaith craffu/datblygu safbwynt.

**73.** Bydd y dull hwn yn dibynnu ar Lywodraeth y DU yn sicrhau bod gan Lywodraeth Cymru rôl ystyrlon yn y broses.

**74.** Yn absenoldeb cysylltiadau rhynglywodraethol mwy ffurfiol, ein dewis ni fyddai gweld cydbwyllgor gweinidogol ar fasnach ryngwladol yn cael ei sefydlu, fel

---

<sup>24</sup> Fel y cyfeiriwyd ato ym Mhapur Gorchymyn Llywodraeth y DU

y mae Llywodraeth Cymru yn galw amdano. Rydym yn nodi bod Fforwm Gweinidogol ar gyfer Masnach Ryngwladol wedi'i greu, ond nad yw wedi cyfarfod eto. Rydym yn aros am fanylion am gylch gorchwyl y fforwm newydd hwn, a'r rôl a ragwelir ar ei gyfer.

**75.** Rydym yn deall bod angen cadw rhywfaint o gyfrinachedd ynghylch agweddau ar y broses negodi ac y gall graddfa'r cyfrinachedd amrywio. Er enghraifft, efallai y bydd angen cyfyngu ar rai darnau o wybodaeth yn llwyr. Mewn achosion eraill, gallai fod yn briodol rhannu gwybodaeth dan reolaeth trwy ddefnyddio e.e. ystafelloedd darllen.

**76.** Er mwyn i'r Cynulliad chwarae ei ran wrth ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, a chynrychioli buddiannau pobl Cymru, rhaid iddo gael yr un lefel o fynediad at wybodaeth â Seneddwyr y DU mewn achosion lle mae trafodaethau'n ymwneud â chymwyseddau datganoledig, neu faterion a allai effeithio ar gymwyseddau datganoledig.

**77.** Weithiau, gall y cyfle i drafod cynnydd gyda Gweinidogion y DU yn uniongyrchol fod o gymorth sylweddol i waith y Cynulliad. Byddem yn gobeithio y byddai Gweinidogion y DU yn parhau i edrych yn ffafriol ar geisiadau rhesymol i gymryd rhan yng ngwaith Pwyllgorau'r Cynulliad.

**Argymhelliad 3.** Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU i sicrhau bod modd i ddogfennau negodi sy'n cael eu gosod yn y Senedd gael eu gosod yn y Cynulliad ar yr un pryd. Yn ogystal, lle cynigir mynediad gwell at ddogfennau negodi i Senedd y DU, rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod mynediad cyfatebol yn cael ei ganiatáu i Aelodau'r Cynulliad i'r graddau y mae'r dogfennau'n ymwneud â meysydd datganoledig a meysydd a allai effeithio ar gymhwysedd datganoledig.

### 3. Ar ddiwedd y trafodaethau

---

**78.** Yn ein barn ni, mae addasu'r setliad datganoli drwy gytuno ar gytundebau rhyngwladol yr un mor gyfansoddiadol arwyddocaol ag addasu'r setliad drwy ddeddfwriaeth y DU.

**79.** Mae'n dilyn, felly, bod o leiaf angen confensiwn er mwyn cwmpasu'r cymhwysedd cyffredin hwn ar yr adeg pan fydd testun sefydlog yn codi o'r trafodaethau.

**80.** Gan fod gan gytundebau rhyngwladol y potensial i addasu cymhwysedd datganoledig y Cynulliad, credwn y dylai'r confensiwn (yn yr un modd â'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol) fod yn gonfensiwn rhwng deddfwrfeydd.

**Argymhelliad 4.** Yn yr amgylchiadau hyn, rydym yn argymhell bod unrhyw gynigion ar gyfer proses ddiwygiedig o graffu gan Senedd y DU yn ymgorffori'r angen i ystyried barn y Cynulliad cyn cadarnhau cytundeb. Gobeithiwn y bydd Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i gefnogi hyn.

#### 4. Gweithredu cytundebau rhyngwladol yn wahanol

**81.** Yn y pen draw, mae gan gytundebau rhyngwladol y DU sy'n ymgorffori anghenion penodol Cymru ac sy'n parchu'r setliad datganoli y potensial i fod o fudd sylweddol i bobl Cymru.

**82.** Byddem yn gobeithio y byddai cytundebau rhyngwladol y DU yn gweithio er budd gorau'r DU i gyd.

**83.** Fodd bynnag, rydym yn cydnabod y gallai fod amgylchiadau lle na fydd modd mynd i'r afael â mater penodol i Gymru trwy ddull mwy cyffredinol y DU.

**84.** Mewn amgylchiadau o'r fath, mae mecanweithiau sefydledig yn bodoli i ddarparu ar gyfer gweithredu cytundebau yn wahanol. Er enghraifft, cynnwys atodiadau o gymalau cadw'n ôl i gytundeb.

**85.** Credwn y dylai'r cwmpas ar gyfer gweithredu cytundebau rhyngwladol y DU yn wahanol yn y dyfodol gael ei ystyried o ddifrif gan Lywodraeth y DU wrth iddi ddatblygu ei dull.

**Argymhelliad 5.** Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn mynd ati i weithredu cytundebau rhyngwladol yn wahanol fel ffordd o sicrhau bod buddiannau datganoledig yn cael eu hystyried, heb amharu ar y broses o fwrw ymlaen â chytundeb y DU.

#### 5. Gweithredu agweddau datganoledig ar gytundebau rhyngwladol

**86.** Y Cynulliad a/neu Weinidogion Cymru sy'n gyfrifol am weithredu agweddau datganoledig ar gytundebau rhyngwladol eu hunain, gan gynnwys unrhyw fesurau deddfwriaethol a allai fod eu hangen.



**87.** Mewn amgylchiadau lle mae Llywodraeth y DU yn bwriadu rhoi effaith dros dro i gytundeb rhyngwladol (yn rhannol neu'n llawn) yna dylai fod yn ofynnol iddi hysbysu Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad o'r bwriad hwn.

**Argymhelliad 6.** Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ceisio ymrwymiad gan Lywodraeth y DU i hysbysu Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad os yw'n bwriadu rhoi effaith dros dro i gytundeb rhyngwladol (yn rhannol neu'n llawn).

## 6. Llywodraethu a datblygu ar ôl eu cadarnhau

**88.** Rydym yn rhagweld y byddai'r Cynulliad yn awyddus i gymryd rhan yn y broses barhaus o fonitro'r trefniadau llywodraethu sy'n gysylltiedig â chytundeb rhyngwladol ac unrhyw drefniadau rhyng-sefydliadol y mae'n eu sefydlu e.e. mecanweithiau datrys anghydfodau.

**89.** Mae'n debygol y bydd pwyllgorau'r Cynulliad am adolygu cytundeb o bryd i'w gilydd i sicrhau ei fod wedi cyflawni'r buddion a gafodd eu cynllunio i Gymru ac i ddysgu gwersi ar gyfer ymgysylltu â chytundebau rhyngwladol dilynol.

## 7. Casgliad

**90.** Mae'r adroddiad hwn yn rhoi amlinelliad o'r math o gyfraniad yr ydym yn credu y dylai'r Cynulliad ei ddisgwyl mewn perthynas â datblygu cytundebau rhyngwladol.

**91.** Bydd angen gwneud gwaith pellach i ddatblygu cynnig manwl ar ôl i ni gael barn Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar y cynnig amlinellol hwn.

**92.** Byddwn yn ysgrifennu at Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU i ofyn am ymateb i'n cynnig.