

# Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Protocol Gogledd Iwerddon

Tachwedd 2022



# 1. Cefndir

## Bil Protocol Gogledd Iwerddon Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd y Bil Protocol Gogledd Iwerddon<sup>1</sup> (y Bil) yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Mehefin 2022. Fe'i noddir gan y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu.

2. Mae teitl hir y Bil yn nodi pwrpas y Bil fel a ganlyn:

*"Make provision about the effect in domestic law of the Protocol on Ireland/Northern Ireland in the EU withdrawal agreement, about other domestic law in subject areas dealt with by the Protocol and for connected purposes."*

3. Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn cynnwys trosolwg o'r cefndir polisi:

*"The terms of the UK's departure from the EU were agreed and set out in the Withdrawal Agreement. This included the Northern Ireland Protocol setting out unique arrangements for Northern Ireland. ...*

*The Northern Ireland Protocol was intended to meet several overall policy objectives: to safeguard the Belfast (Good Friday) Agreement in all dimensions; to avoid a hard border on the island of Ireland; to protect Northern Ireland's place in the United Kingdom and its internal market; and to safeguard the EU's Single Market. Its operation has continued to support trade between Northern Ireland and Ireland as intended. However, its requirements – for full EU customs, sanitary and phytosanitary and other controls, as well as for Northern Ireland to apply EU rules in a variety of areas concerning goods, have led to a significant degree of disruption and burdens in practice.*

*In recognition of these concerns, the Government has taken steps to avoid further disruption. These include the extension of several easements in March 2021 and the application of "standstill" arrangements in September 2021, which have continued to operate the initial set of grace periods and easements in the period since. ...*

---

<sup>1</sup> Y Bil Protocol Gogledd Iwerddon, fel y'i cyflwynwyd (HL Bill 12) (Saesneg yn unig)

*The Government has also looked to work with the EU to find joint solutions to the underlying challenges posed by the Northern Ireland Protocol and propose ways forward to operate the Northern Ireland Protocol sustainably. These discussions have proceeded since January 2021. ...*

*In parallel there have been ongoing political developments in Northern Ireland linked to the Northern Ireland Protocol. ...*

*Taken together, the Government's assessment is that the ongoing practical issues, as well as challenges to political stability in Northern Ireland, linked to the Northern Ireland Protocol, demonstrate that it is not meeting its original objectives. ...*

*... As a result, the Foreign Secretary set out to the House of Commons on 17 May 2022 that primary legislation would be brought forward to address the operation of the Northern Ireland Protocol and revise its arrangements in order to fulfil its objectives."<sup>2</sup>*

**4.** Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil hefyd yn cynnwys trosolwg o ddiben y Bil:

*"The purpose of the Bill is to provide Ministers with the power to make changes to the operation of the Northern Ireland Protocol in domestic law which protect the Belfast (Good Friday) Agreement and to safeguard peace and stability in Northern Ireland.*

*The Bill makes certain provisions of the Northern Ireland Protocol "excluded provision". Where provision is excluded, clause 2 provides that section 7A(2) of the European Union (Withdrawal) Act 2018 no longer applies to it, and the provision will not be applicable in domestic law ...*

*The Bill specifies which elements of the Northern Ireland Protocol are "excluded provision", particularly in relation to the movement of goods; the regulation of goods in Northern Ireland so far as necessary to allow goods in Northern Ireland to meet either UK or EU rules based on the choice of producers; subsidy control; and the governance arrangements under the Northern Ireland Protocol."<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Y Bil Protocol Gogledd Iwerddon, Nodiadau Esboniadol, Gorffennaf 2022, paragraffau 4-10

<sup>3</sup> Y Bil Protocol Gogledd Iwerddon, Nodiadau Esboniadol, Gorffennaf 2022, paragraffau 11-13

---

**5.** Mae'r Nodiadau Esboniadol hefyd yn rhoi crynodeb o'r pwerau dirprwyedig a gynhwysir yn y Bil:

*"Where provisions of the Bill create "excluded provision" they are accompanied by a delegated power to make appropriate new provision in domestic law. Powers are also provided in relation to VAT and excise.*

*The Bill also provides powers to reflect in domestic law the disapplication of additional elements of the Northern Ireland Protocol and to make new law as appropriate in connection with this. Finally, the Bill provides a power to implement a new agreement with the EU concerning the Northern Ireland Protocol, if one is reached."<sup>4</sup>*

**6.** Cwblhaodd y Bil ei daith trwy Dŷ'r Cyffredin ar 20 Gorffennaf 2022. Dechreuodd y cyfnod pwyllgor ar gyfer y Bil yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 25 Hydref 2022.

## **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru**

**7.** Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol yn y DU yn gwneud darpariaeth o ran Cymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu sy'n addasu ei chymhwysedd deddfwriaethol.

**8.** Ar 29 Medi 2022, gosododd Vaughan Gething AS, Gweinidog yr Economi (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn cysylltiad â'r Bil.<sup>5</sup>

**9.** Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon, a Chysylltiadau Rhyngwladol a Phwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 7 Tachwedd 2022.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Y Bil Protocol Gogledd Iwerddon, Nodiadau Esboniadol, Gorffennaf 2022, paragraffau 13-14

<sup>5</sup> Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, y Bil Protocol Gogledd Iwerddon](#), Medi 2022

<sup>6</sup> Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried: Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Protocol Gogledd Iwerddon](#), Hydref 2022

---

## Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer

---

**10.** Mae Atodiad 1 o'r Memorandwm yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o'r rhesymau pam y mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer pob cymal ar wahân i gymal 1 o'r Bil (Trosolwg). Mae'n rhannu'r cymalau hyn i'r tri chategori a ganlyn:

- o dan Reol Sefydlog 29.1(i) ar gyfer cymalau sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd: cymalau 5, 9, 10, 16, 17, 19, 21–23, 25 a 26;
- o dan Reol Sefydlog 29.1(ii) ar gyfer cymalau sy'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd: cymalau 2–4 a 13–15; a
- darpariaethau sy'n rhoi sylw i faterion datganoledig gan ystyried yr effaith ar ddatblygu economaidd a/neu weithredu cytundebau rhyngwladol y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer yn rhinwedd adran 107(6) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006): cymalau 6–8, 11, 12, 18, 20 a 24.

**11.** Yn ôl y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil, mae Llywodraeth y DU o'r farn mai dim ond ar y cymalau a ganlyn o'r Bil y mae angen cydsyniad y Senedd: cymalau 2–5, 9, 13–16, 19, 21 a 22.<sup>7</sup>

## Safbwynt Llywodraeth Cymru

---

**12.** Mae'r Gweinidog yn nodi safbwynt Llywodraeth Cymru ar y Bil yn y Memorandwm ac mewn Datganiad Ysgrifenedig a gyhoeddwyd ar 29 Medi 2022. Yn y Datganiad Ysgrifenedig, mae'r Gweinidog yn nodi, pe bai Llywodraeth y DU yn bwrw ymlaen â'r Bil, "y byddai risg o ddwysáu mesurau gan yr Undeb Ewropeaidd ynghyd â rhyfel masnach o bosibl. Nid yw hyn er lles busnesau a phobl Cymru sy'n dibynnu ar fasnach â'r UE."<sup>8</sup>

**13.** Mae paragraffau 21 a 22 o'r Memorandwm yn nodi pam y mae Llywodraeth Cymru yn argymhell na ddylai'r Senedd roi ei chydsyniad:

*"Nid oedd Llywodraeth Cymru yn rhan o'r broses o ddatblygu'r Bil hwn ac nid yw'n cytuno â'r rhesymeg dros wneud y darpariaethau hyn. Rydym wedi gofyn yn gyson i Lywodraeth y DU ddychwelyd at negodiadau â'r UE i geisio ateb y cytunir arno i'r materion sy'n deillio o'r Protocol.*

---

<sup>7</sup> Y Bil Protocol Gogledd Iwerddon, Nodiadau Esboniadol, Gorffennaf 2022, Atodiad A – Rychwant tiriogaethol a chymhwyso yn y Deyrnas Unedig (Saesneg yn unig)

<sup>8</sup> Llywodraeth Cymru, [Datganiad Ysgrifenedig: Bil Protocol Gogledd Iwerddon](#), 29 Medi 2022

---

*Mae llawer o'r pwerau i wneud rheoliadau a ddrafftwyd yn y Bil mor eang nad yw eu diben yn glir mewn gwirionedd. Mae hyn yn golygu nad yw'n bosibl canfod sut y byddai'r pwerau yn cael eu harfer na'r goblygiadau posibl na'r effaith y bydd y darpariaethau cysylltiedig yn ei chael i Gymru a'n setliad datganoli. At hynny, mae cymal 22(6) yn rhoi pŵer i Weinidog y Goron wneud rheoliadau sy'n rhoi i Lywodraethau Datganoledig unrhyw un neu rai o'r pwerau i wneud rheoliadau a roddir gan y Bil. Mae hyn yn golygu y caiff Gweinidogion y Goron benderfynu nid yn unig pa bwerau yn y Bil y caiff Gweinidogion Cymru (neu Lywodraeth Ddatganoledig arall) eu harfer, ond hefyd i ba raddau y caniateir arfer y pwerau hynny, p'un a fyddant yn cael eu rhannu â Llywodraeth y DU neu Lywodraethau Datganoledig eraill a sut, a beth fyddai'r broses graffu. Nid oes cyfyngiadau ar y pwerau y gellid eu rhoi i Weinidogion Cymru (er enghraifft er mwyn sicrhau cysondeb â meysydd datganoledig)."*

**14.** Ym mharagraff 23 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

*"... mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod angen cael cydsyniad y Senedd ar gyfer y Bil cyfan (ac eithrio cymal 1), ar y sail bod yr holl ddarpariaethau sy'n weddill yn y Bil yn rhoi sylw i'r maes nas cedwir yn ôl o ran gweithredu cytundebau rhyngwladol a/neu ddatblygu economaidd. Gan hynny, mae'r rhesymau uchod dros argymell peidio â rhoi cydsyniad yn berthnasol i'r Bil yn ei gyfanrwydd, ac nid i'r darpariaethau hynny yn unig sydd o fewn cwmpas RhS 29."*

**15.** Ym mharagraffau 24–29 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn amlinellu pryderon pellach sydd gan Lywodraeth Cymru am y Bil "o ran y posibilrwydd, pe bai'n cael ei ddeddfu a'i weithredu, y gallai arwain at dorri cyfraith ryngwladol", ac mae'n dod i'r casgliad bod "Llywodraeth Cymru yn anfodlon argymell cydsynio i Fil sydd â'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol ar sail na ellir ei chyfiawnhau." Mae'r Gweinidog hefyd yn dweud y gallai argymell cydsynio i'r Bil godi cwestiynau ynghylch ymrwymiad Gweinidogion Cymru i'r Cod Gweinidogol.

## 2. Ystyriaeth y Pwyllgor

**16.** Gwnaethom drafod y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 17 Hydref 2022 a chytuno ar ein hadroddiad ar 24 Hydref 2022.<sup>9</sup>

### Ein barn ni

#### Sylwadau cyffredinol

---

**17.** Rydym yn cydnabod bod y Gweinidog wedi ysgrifennu at y Llywydd ar 27 Mehefin 2022 i esbonio, "o ystyried absenoldeb llwyr ymgysylltu ystyrllon gan Lywodraeth y DU" a chymhlethdod y materion a godir yn y Bil, byddai'r Memorandwm yn cael ei osod y tu hwnt i'r terfyn amser o bythefnos a nodir yn Rheol Sefydlog 29.2(i).<sup>10</sup>

**18.** Roedd yn siomedig clywed am ddiffyg ymgysylltiad Llywodraeth y DU cyn cyflwyno'r Bil. Mae hyn yn enghraifft arall, yn ein barn ni, o ymgysylltiad gwael gan Lywodraeth y DU â Llywodraeth Cymru mewn perthynas â deddfwriaeth sy'n effeithio ar feysydd datganoledig.<sup>11</sup> Rydym wedi mynegi'r pryderon hyn i Lywodraeth y DU.<sup>12</sup>

**19.** Serch hynny, nodwn fod dros 15 wythnos wedi mynd heibio ers cyflwyno'r Bil erbyn i'r Memorandwm gael ei osod ar 29 Medi 2022. Mae'r oedi gormodol hwn wedi effeithio'n ddifrifol ar allu pwyllgorau'r Senedd i graffu'n ystyrllon ar y Bil. Mae hyn yn arbennig o anffodus wrth ystyried goblygiadau cyfansoddiadol posibl y Bil.

**Casgliad 1.** Er ein bod ni'n cydnabod bod Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa anodd oherwydd diffyg ymgysylltiad Llywodraeth y DU, credwn serch hynny y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi gweithredu'n gynt wrth osod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil i ganiatáu digon o amser i bwyllgorau'r Senedd graffu arno.

---

<sup>9</sup> [Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Hydref 2022](#) a'r [Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 24 Hydref 2022](#)

<sup>10</sup> [Llywodraeth Cymru, Llythyr oddi wrth Weiniidog yr Economi at y Llywydd](#), 27 Mehefin 2022

<sup>11</sup> [Gweler ein hadroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ynghylch Bil Banc Seilwaith y DU](#), Hydref 2022; [Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd at y Llywydd ynghylch y Bil Technoleg Enetig \(Bridio Manwl\)](#), 27 Mehefin 2022, [Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd at y Llywydd ynghylch y Bil Ffyniant Bro ac Adfywio](#), 24 Mai 2022

<sup>12</sup> [Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Llythyr at y Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer Ffyniant Bro, Tai a Chymunedau a'r Gweinidog Cysylltiadau Rhynglywodraethol](#), 4 Tachwedd 2022

---

## **Cymalau sy'n ymwneud â diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru**

---

**20.** Nodwn fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn anghytuno ynghylch pa rai o gymalau'r Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

**21.** Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru fod cymalau 5, 9, 10, 16, 17, 19, 21–23, 25 a 26 yn y Memorandwm yn ymwneud â diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.1(i).

**Casgliad 2.** Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru fod cymalau 5, 9, 10, 16, 17, 19, 21–23, 25 a 26 a restrir yn y Memorandwm yn ymwneud â diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.1(i).

**22.** Yn ôl y Memorandwm, er nad yw'r darpariaethau o fewn cymalau 6, 7, 8, 11, 12, 18, 20 a 24 o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, maent yn rhoi sylw i faterion datganoledig yn unol ag adran 107(6) o Ddeddf 2006. Mae'r Memorandwm yn esbonio bod y materion datganoledig hyn yn cynnwys datblygu economaidd a/neu weithredu cytundebau rhyngwladol, ac eraill o bosibl. Am y rheswm hwn, cred Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymalau hyn.<sup>13</sup>

**23.** Credwn fod diben cymalau 6, 7, 11, 18 a 24 hefyd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd o dan Reol Sefydlog 29.1(i). Dyma'r rheswm y credwn fod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymalau hyn. Er ein bod yn cytuno bod angen cydsyniad y senedd ar gyfer cymalau 8 ac 20, credwn hynny am reswm gwahanol (gweler paragraff 25). Ni chredwn fod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymal 12 (gweler paragraffau 26–27).

**Casgliad 3.** Yn ogystal â'r cymalau a restrir yng Casgliad 2, credwn fod diben cymalau 6, 7, 11, 18 a 24 o'r Bil hefyd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y'i disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.1(i).

---

<sup>13</sup> Y Memorandwm, paragraffau 51–67



## Cymalau sy'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd

---

**24.** Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru yn y Memorandwm bod cymalau 2–4 a 13–15 o'r Bil yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.<sup>14</sup>

**Casgliad 4.** Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru bod cymalau 2–4 a 13–15 a restrir yn y Memorandwm yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.1(ii).

**25.** Yn ôl y Memorandwm, mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 8 ac 20 oherwydd eu bod yn ymwneud â materion datganoledig, gan ystyried adran 107(6) o Ddeddf 2006.<sup>15</sup> Er y cytunwn â Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymalau hyn, ni chytunwn â rhesymeg Llywodraeth Cymru. Credwn fod y cymalau hyn yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd am y rhesymau a ganlyn:

- mae cymal 8 yn cyfyngu effaith adran 7A o *Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018* (Deddf Ymadael yr UE);
- mae cymal 20 yn diwygio darpariaethau penodol y rhoddir effaith iddynt o dan adran 7A o *Ddeddf Ymadael yr UE* (yn enwedig Erthygl 13(2) o Brotoocol Gogledd Iwerddon).

**Casgliad 5.** Credwn fod cymalau 8 ac 20 hefyd yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y'i disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.1(ii).

## Cymal 12, nad oes angen cydsyniad y Senedd ar ei gyfer yn ein barn ni

---

**26.** Yn ôl y Memorandwm, mae cymal 12 "yn rhoi Gogledd Iwerddon o dan drefn newydd y DU o ran rheoli cymorthdaliadau", ac mae angen cydsyniad y Senedd am ei fod yn rhoi sylw i ddatblygu economaidd, sy'n fater datganoledig.<sup>16</sup>

**27.** Fel y nodir yn y Memorandwm, mae cymorthdaliadau sy'n gwyrdroi neu'n niweidio (h.y. rheoli cymorthdaliadau) yn fater a gedwir yn ôl o dan adran C18 o Atodlen 7A i Ddeddf 2006.<sup>17</sup> Credwn felly nad yw'r ddarpariaeth yng nghymal 12 yn bodloni'r 'prawf o ran diben' yn Rheol Sefydlog 29(i) ac, o'r herwydd, nid ydym yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad.

---

<sup>14</sup> Y Memorandwm, paragraffau 33-50

<sup>15</sup> Y Memorandwm, paragraffau 54-56; 62-64

<sup>16</sup> Y Memorandwm, paragraffau 57-59

<sup>17</sup> Y Memorandwm, paragraff 58

---

## Potensial y Bil i dorri cyfraith ryngwladol

---

- 28.** Wrth nodi ei safbwynt cyfreithiol, nodwn fod Llywodraeth y DU yn rhagweld y bydd yn methu â bodloni rhwymedigaethau rhyngwladol. Ym marn Llywodraeth y DU, y dull a gynigir ganddi yw'r unig ffordd o ddiogelu'r buddiannau hanfodol sydd yn y fantol.<sup>18</sup>
- 29.** Nodwn fod y Comisiwn Ewropeaidd o'r farn bod cyflwyno'r Bil yn gyfystyr â thorri cyfraith ryngwladol,<sup>19</sup> a bod hynny'n annerbyniol ym marn y Comisiwn.<sup>20</sup>
- 30.** Nodwn hefyd fod sylwebyddion cyfreithiol wedi mynegi amrywiaeth o safbwyntiau, a bod nifer ohonynt o'r farn y byddai'n gyfystyr â thorri cyfraith ryngwladol os daw'r Bil yn gyfraith.<sup>21</sup>
- 31.** Mae'r Cwnsler Cyffredinol wedi dweud wrthym fod potensial y Bil i arwain at dorri cyfraith ryngwladol yn creu problem gyfansoddiadol benodol i'r Senedd, gan esbonio:

*"... we will be asked to give consent to the legislation, and whether we can actually consent to something that effectively legitimises unlawfulness ... that's certainly something that I've been applying my mind to at the moment."*<sup>22</sup>

- 32.** Nodwn ei bod yn dweud yn y Memorandwm bod gan Lywodraeth Cymru bryderon ynghylch potensial y Bil, "pe bai'n cael ei ddeddfu a'i weithredu", y gallai arwain at dorri cyfraith ryngwladol.<sup>23</sup> Nodwn fod y Gweinidog wedi dweud yn y gorffennol bod hyn yn "bryder difrifol".<sup>24</sup>

**Casgliad 6.** Yn unol â'n cyfrifoldeb ar gyfer monitro gweithrediad cytundebau rhyngwladol nad ydynt yn ymwneud â masnach yn y Chweched Senedd, credwn fod glynu wrth gytundebau rhyngwladol yn hollbwysig.

---

<sup>18</sup> Papur polisi Llywodraeth y DU, [Bil Protocol Gogledd Iwerddon: Safbwynt cyfreithiol llywodraeth y DU](#), 13 Mehefin 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>19</sup> Y Comisiwn Ewropeaidd, [Sylwadau gan yr Is-lywydd Maroš Šefčovič yn y gynhadledd i'r wasg ar Brotocol Iwerddon / Gogledd Iwerddon](#), 15 Mehefin 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>20</sup> Y Comisiwn Ewropeaidd, [Y Comisiwn yn dwyn achos yn erbyn y DU am dorri cyfraith ryngwladol ac yn rhoi rhagor o fanylion am atebion posibl i hwyluso symud nwyddau rhwng Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon](#), 15 Mehefin 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>21</sup> Prifysgol Caergrawnt, [Law in Focus: 'Does the Northern Ireland Protocol Bill breach international law?' – Mark Elliott](#), 17 Mehefin 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>22</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [20 Mehefin 2022, Cofnod y Trafodion \[145\]](#)

<sup>23</sup> Y Memorandwm, paragraff 24

<sup>24</sup> Llywodraeth Cymru, [Datganiad Ysgrifenedig: Bil Protocol Gogledd Iwerddon](#), 28 Mehefin 2022

---

## Yr athrawiaeth rheidrwydd

**33.** Wrth esbonio ei safbwynt cyfreithiol, nodwn fod Llywodraeth y DU yn disgrifio sut y mae'r athrawiaeth rheidrwydd yn gosod sail glir mewn cyfraith ryngwladol i gyfiawnhau achosion o beidio â bodloni rhwymedigaethau rhyngwladol o dan rai amodau eithriadol a chyfyngedig.<sup>25</sup>

**34.** Fodd bynnag, nodwn fod y Gweinidog yn dweud yn y Memorandwm bod athrawiaeth rheidrwydd "yn ffordd ddadleuol iawn o osgoi rhwymedigaethau rhyngwladol, ac felly caiff ei ddehongli gan y llysoedd mewn modd cyfyng tu hwnt."<sup>26</sup>

**35.** Mae'r Gweinidog hefyd yn tynnu sylw at y ffaith bod "ysgolheigion cyfreithiol blaenllaw" wedi dweud bod amddiffyniad rheidrwydd Llywodraeth y DU ar gyfer torri rhwymedigaethau rhyngwladol yn "wan".<sup>27</sup>

**36.** Nodwn fod y Gweinidog yn dod i'r casgliad, oherwydd y byddai'n fater, "yn y pen draw", i Lys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd benderfynu a ellir cyfiawnhau'r gofynion ar gyfer amddiffyn rheidrwydd pe bai'r UE yn dwyn achos yn ymwneud â thorri'r rheolau, "mae Llywodraeth Cymru yn anfodlon argymhell cydsynio i Fil sydd â'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol ar sail na ellir ei chyfiawnhau".<sup>28</sup>

**37.** Er ein bod yn derbyn bod y sefyllfa y mae'r Bil yn ceisio ei datrys yn un difrifol, nodwn farn y Gweinidog a sylwebyddion cyfreithiol mai prin y caiff yr athrawiaeth rheidrwydd ei chymhwyso'n llwyddiannus ac rydym yn rhannu eu pryderon ynghylch safbwynt Llywodraeth y DU.

**38.** Mae'r Pwyllgor yn cytuno â'r Cwnsler Cyffredinol bod yr achos posibl hwn o dorri'r rheolau yn creu problem gyfansoddiadol i'r Senedd gan ei fod yn gofyn iddi gydsynio i rywbeth sy'n cyfreithloni anghyfreithlonrwydd i bob pwrpas.

**Casgliad 7.** Pe bai'r Senedd yn penderfynu rhoi ei chydsyniad i'r Bil, gallai hynny gyfrannu at dorri cyfraith ryngwladol a byddai'n golygu nad oedd Senedd Cymru yn bodloni rhwymedigaethau rhyngwladol, a fyddai'n groes i ysbryd y setliad datganoli. Mae'r rhan fwyaf o'r Pwyllgor yn cytuno â'r Gweinidog na ddylai'r Senedd roi ei chydsyniad i'r Bil; nid yw pob aelod o'r Pwyllgor o'r farn y dylid gwrthod cydsyniad.

---

<sup>25</sup> Papur polisi Llywodraeth y DU, Bil Protocol Gogledd Iwerddon: Safbwynt cyfreithiol Llywodraeth y DU, 13 Mehefin 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>26</sup> Y Memorandwm, paragraff 25

<sup>27</sup> Y Memorandwm, paragraff 26

<sup>28</sup> Y Memorandwm, paragraffau 27-29

---

**39.** Nid yw'r Pwyllgor hwn fel arfer yn gwneud argymhelliad o ran a ddylai'r Senedd roi ei chydysyniad i ddarpariaethau ym Miliâu'r DU. Fodd bynnag, oherwydd goblygiadau cyfansoddiadol dwys y Bil, mae'n iawn gwneud hynny yn yr achos hwn, fel y gwnaeth rhagflaenydd y Pwyllgor mewn perthynas â Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig.<sup>29</sup>

### **Y setliad datganoli a rhwymedigaethau rhyngwladol**

**40.** Rydym yn nodi bod adrannau 81 a 82 o Ddeddf 2006 yn cynnwys mecanweithiau sy'n sicrhau bod gweithredoedd Gweinidogion Cymru yn parhau i gyd-fynd â rhwymedigaethau rhyngwladol. Yn benodol, mae adran 82 yn caniatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol gyfarwyddo Gweinidogion Cymru i beidio â chymryd unrhyw gamau a fyddai'n cael eu hystyried yn anghydnaws ag unrhyw rwymedigaeth ryngwladol.

**41.** Fodd bynnag, fel y'i drafftwyd, byddai cymal 22(2)(a) o'r Bil yn awdurdodi Gweinidogion y Goron y DU neu Weinidogion Cymru (pe bai'n cael ei ddirprwyo iddynt) i ddeddfu hyd yn oed os byddai gwneud hynny'n anghydnaws â Phrotocol Gogledd Iwerddon neu unrhyw ran arall o Gytundeb Ymadael y DU a'r UE (y Cytundeb Ymadael).

**42.** Felly, gan dybio bod adran 82 o Ddeddf 2006 yn ddibynnol ar sicrhau bod Gweinidogion Cymru yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol, rydym yn tynnu sylw at y ffaith y gallai'r Bil arwain at sefyllfa annisgwyl.

**43.** Rydym wedi mynegi pryderon yn y gorffennol<sup>30</sup> am benderfyniad y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd i gydsynio i reoliadau Llywodraeth y DU oedd yn codi cwestiynau o ran cydnawsedd â rheolau Sefydliad Masnach y Byd a'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu rhwng y DU a'r UE (er bod y Gweinidog yn fodlon na fyddai Gweinidogion Cymru yn atebol am y risgiau o wneud hynny).<sup>31</sup> Yn ei hymateb i'r pryderon hynny, gwnaeth y Gweinidog gyfiawnhau ei phenderfyniad i gydsynio am fod y rheoliadau yn "angenrheidiol", y rhai dros dro ac yn gymesur.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (y Bumed Senedd), Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig Tachwedd 2020, paragraff 111

<sup>30</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Llythyr at y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd, 21 Ionawr 2022

<sup>31</sup> Llywodraeth Cymru, Llythyr oddi wrth y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd, 20 Rhagfyr 2021

<sup>32</sup> Llywodraeth Cymru, Llythyr oddi wrth y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd, 3 Chwefror 2022

---

**44.** Felly, er y nodir yn y Memorandwm nad yw Llywodraeth Cymru yn fodlon argymell cydsynio i Fil sydd â'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol ar sail "na ellir ei chyfiawnhau", tynnwn sylw'r Senedd at y ffaith bod Llywodraeth Cymru, o dan rai amgylchiadau, wedi ystyried y gellir cyfiawnhau torri cyfraith ryngwladol.

### **Cod Gweinidogion Llywodraeth Cymru**

**45.** Nodwn fod y Memorandwm yn tynnu sylw at y dyfyniad isod o God Gweinidogion Llywodraeth Cymru fel rhywbeth sy'n berthnasol i'w chasgliad nad yw'n fodlon argymell cydsynio i Fil sydd â'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol:

*"Dylid darllen Cod y Gweinidogion yng ngoleuni'r ddyletswydd gyffredinol sydd ar y Gweinidogion i gydymffurfio â'r gyfraith, gan gynnwys cyfraith ryngwladol a rhwymedigaethau mewn cytuniadau, ac i ddiogelu uniondeb bywyd cyhoeddus."*<sup>33</sup>

**46.** Mae'r Memorandwm yn mynd ymlaen i nodi:

*"Felly, gallai argymell cydsynio i'r Bil hwn godi cwestiynau ynghylch ymrwymiad Gweinidogion i'r Cod, yn benodol o ran y ffordd y gallai Gweinidogion Cymru arfer unrhyw bweirau i wneud rheoliadau (pe byddent yn cael eu rhoi iddynt) o dan y Bil a chydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol ar yr un pryd."*<sup>34</sup>

**47.** Rydym yn rhannu pryderon Llywodraeth Cymru y gallai argymell cydsynio i'r Bil godi cwestiynau ynghylch ymrwymiad Gweinidogion Cymru i God y Gweinidogion.

### **Effaith y Bil ar rwymedigaethau'r DU a'r UE**

---

**48.** Yn ogystal â chyfyngu ar effaith Protocol Gogledd Iwerddon, y Cytundeb Ymadael a darnau eraill o gyfraith sy'n ymwneud â'r cytundeb gwahanu,<sup>35</sup> pryderwn fod y Bil hefyd yn grymuso Gweinidogion i wneud newidiadau i'w heffaith yn y dyfodol ac i'w disodli, mewn modd unochrog, â threfniadau newydd.

---

<sup>33</sup> Y Memorandwm, paragraff 29

<sup>34</sup> Y Memorandwm, paragraff 20

<sup>35</sup> Diffinir darnau perthnasol o gyfraith sy'n ymwneud â'r cytundeb gwahanu gan [adran 7C\(3\) o Ddeddf Ymadael yr UE](#) (fel y'i mewnosodwyd gan Ddeddf yr UE (Cytundeb Ymadael) 2020 (Saesneg yn unig)

---

**49.** Pryderwn y gallai'r Bil ddwyn amheuaeth ar gydymffurfedd y DU â darpariaethau digyswllt eraill y Cytundeb Ymadael, ac y gallai beryglu cydweithrediad o dan y Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Er enghraifft:

- Mae Erthygl 4 o'r Cytundeb Ymadael yn ei gwneud yn ofynnol i'r DU gynnal effeithiau'r cytundeb mewn deddfwriaeth ddomestig fel eu bod yr un fath ag y maent yn yr UE a'i Aelod-wladwriaethau;
- Mae Erthygl 5 yn rhoi dyletswydd ar y DU a'r UE gynorthwyo ei gilydd wrth gyflawni tasgau gan ddangos parch ac ewyllys da at ei gilydd, ac mae'n rhaid iddynt ymatal rhag gwneud unrhyw beth a allai beryglu amcanion y cytundeb.<sup>36</sup>

**50.** Rydym hefyd yn pryderu bod y Bil yn gwneud nifer o newidiadau i rôl Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd mewn perthynas â Phrotocol Gogledd Iwerddon, sy'n lleihau'r opsiynau sydd ar gael i lysoedd a thribiwnlysoedd domestig, a allai arwain at ansicrwydd.

**51.** Yn olaf, nid yw'n glir i ni pam fod Llywodraeth y DU wedi dewis cyflwyno'r Bil pan nad yw mecanweithiau'r Cytundeb Ymadael ei hun wedi cael eu harchwilio'n llawn, gan gynnwys Erthygl 16 o Brotocol Gogledd Iwerddon sy'n caniatáu i'r DU a'r UE gymryd mesurau diogelu dros dro os yw'r Protocol yn arwain at drafferthion penodol neu at ddargyfeirio masnach.<sup>37</sup>

**Casgliad 8.** Yn unol â'n cyfrifoldeb am fonitro llywodraethiant rhwng y DU a'r UE yn y Chweched Senedd, pryderwn fod y Bil yn debygol o gael effaith negyddol ar gysylltiadau rhwng y DU a'r UE.

## **Y pwerau yn y Bil i wneud rheoliadau**

---

**52.** Nodwn fod Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi wedi cyhoeddi adroddiadau ar y Bil ar 7 Gorffennaf 2022<sup>38</sup> a 7 Hydref 2022.<sup>39</sup> Yn ei adroddiad ym mis Gorffennaf, rhoddodd yr asesiad a ganlyn:

*"The Northern Ireland Protocol Bill is a skeleton bill that confers on Ministers a licence to legislate in the widest possible terms. The Bill unilaterally departs*

---

<sup>36</sup> Llywodraeth y DU, [Cytundeb ar ymadael Teyrnas Unedig Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon â'r Undeb Ewropeaidd a Chymuned Ynni Atomig Ewrop](#), 19 Hydref 2019 (Saesneg yn unig)

<sup>37</sup> Llywodraeth y DU, [Protocol Iwerddon/Gogledd Iwerddon](#) (Saesneg yn unig)

<sup>38</sup> Tŷ'r Arglwyddi, [Adroddiad rhif 7 y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio](#), 7 Gorffennaf 2022 (Saesneg yn unig)

<sup>39</sup> Tŷ'r Arglwyddi, [Adroddiad rhif 12 y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio](#), 7 Hydref 2022 (Saesneg yn unig)

---

*from the Northern Ireland Protocol and enables Ministers to depart from the Protocol even further. The Bill represents as stark a transfer of power from Parliament to the Executive as we have seen throughout the Brexit process. The Bill is unprecedented in its cavalier treatment of Parliament, the EU and the Government's international obligations."*<sup>40</sup>

**53.** Nodwn fod Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio wedi tynnu sylw at y ffaith bod cymal 22(1) o'r Bil hefyd yn darparu bod pob pŵer yn y Bil yn bwerau "super Henry VIII" – pwerau sy'n caniatáu i "Weinidogion wneud unrhyw ddarpariaeth y gellid ei gwneud gan Ddeddf Seneddol, gan gynnwys addasu drwy reoliadau y Bil unwaith y bydd wedi'i ddeddfu."<sup>41</sup>

**54.** Nododd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio hefyd y gwrthgyferbyniad a ganlyn rhwng y pwerau a geir yn y Bil a'r rhai yn Neddf Ymadael yr UE:

*"...We were highly critical of the width of section 8 [of the then European Union (Withdrawal) Act Bill]. But section 8 did at least contain important restrictions, including a two-year sunset clause and a ban on doing any of the following:*

- *imposing or increasing taxation or fees,*
- *creating law that is retrospective,*
- *creating serious criminal offences,*
- *establishing a public authority,*
- *amending the Human Rights Act 1998 and certain other legislation.*

*This Bill places no such restrictions on Ministers when making regulations under the Bill. Ministers can do all of the above and much more—indeed, anything that can be done by an Act of Parliament."*<sup>42</sup>

**55.** Rydym yn cytuno ag asesiad y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio bod y pwerau dirprwyedig yn y Bil hwn yn hynod eang a gellid eu defnyddio i wneud unrhyw newidiadau i'r Bil hwn yn y dyfodol, ac i wneud hynny'n ôl-weithredol.

---

<sup>40</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Adroddiad rhif 7 y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 7 Gorffennaf 2022, paragraff 4

<sup>41</sup> Ibid., 7 Gorffennaf 2022, paragraff 7

<sup>42</sup> Ibid., 7 Gorffennaf 2022, paragraffau 8-9

---

**56.** Nodwn fod y Memorandwm yn dweud bod cymal 22(6) o'r Bil:

*"... yn rhoi pŵer i Weinidog y Goron wneud rheoliadau sy'n rhoi i Lywodraethau Datganoledig unrhyw un neu rai o'r pwerau i wneud rheoliadau a roddir gan y Bil. Mae hyn yn golygu y caiff Gweinidogion y Goron benderfynu nid yn unig pa bwerau yn y Bil y caiff Gweinidogion Cymru (neu Lywodraeth Ddatganoledig arall) eu harfer, ond hefyd i ba raddau y caniateir arfer y pwerau hynny, p'un a fyddant yn cael eu rhannu â Llywodraeth y DU neu Lywodraethau Datganoledig eraill a sut, a beth fyddai'r broses graffu. Nid oes cyfyngiadau ar y pwerau y gellid eu rhoi i Weinidogion Cymru (er enghraifft er mwyn sicrhau cysondeb â meysydd datganoledig)." <sup>43</sup>*

**57.** Rydym hefyd yn nodi, wrth gyfiawnhau cymryd y pŵer o dan gymal 22(6), fod y memorandwm pwerau dirprwyedig sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi:

*"Where a matter would normally fall within the legislative competence of the devolved administrations and the passage of devolved primary legislation would not be appropriate, or timely it may be appropriate to create a new devolved delegated power by exercise of this power." <sup>44</sup>*

**58.** At hynny, nodwn fod Cymdeithas Hansard yn dweud mewn perthynas â chymal 22(6):

*"The approach that has been taken in the NIP Bill is to confer on UK Ministers the power to make regulations that can further delegate legislative powers to devolved administrations. This is in effect 'legislative sub-delegation' and the power that would be exercised by the devolved administration would be a 'sub-delegated power' to make 'tertiary legislation'.*

*... powers that permit 'legislative sub-delegation' that are drafted without provision for scrutiny of the exercise of 'sub-delegated powers' break the important link between those empowered to make law and their accountability to Parliament." <sup>45</sup>*

---

<sup>43</sup> Y Memorandwm, paragraff 22b

<sup>44</sup> Bil Protocol Gogledd Iwerddon, Memorandwm gan y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, paragraffau 153-154 (Saesneg yn unig)

<sup>45</sup> Cymdeithas Hansard, Bil Protocol Gogledd Iwerddon: Pwerau Dirprwyedig, 24 Mehefin 2022, tudalen 13 (Saesneg yn unig)

---



**59.** Rydym yn pryderu am y ffaith nad yw'r Bil yn rhoi rôl gydsynio i Weinidogion Cymru os yw Gweinidogion y DU yn penderfynu arfer unrhyw bwerau dirprwyedig mewn modd neilltuedig. Oherwydd graddau'r pwerau yn y Bil, pryderwn y gallai Gweinidogion y DU weithredu mewn meysydd sydd wedi eu datganoli, gan gynnwys atal neu ddiddymu deddfwriaeth y Senedd, pe baent yn dymuno gwneud hynny.

**60.** Rydym hefyd yn pryderu am y ffaith nad yw'r Bil yn rhoi rôl warantedig i'r Senedd graffu ar unrhyw reoliadau yn y dyfodol oni bai bod Gweinidog y DU yn penderfynu caniatáu gwaith craffu o'r fath.

**61.** At hynny, rydym yn pryderu bod y Bil yn galluogi creu pwerau dirprwyedig newydd i Weinidogion Cymru yn y dyfodol gan Weinidogion y DU, a fyddai hefyd yn penderfynu ar weithdrefnau perthnasol y Senedd.

**Casgliad 9.** Rydym yn pryderu y byddai'r pwerau dirprwyedig hynod eang a geir yn y Bil yn caniatáu i Weinidogion y DU, i bob pwrpas, wneud unrhyw newidiadau a fynna i'r Bil yn y dyfodol (gan gynnwys rhai ôl-weithredol, os yw'n dymuno gwneud hynny) heb roi unrhyw rôl na chyfle i'r Senedd na Gweinidogion Cymru gyfrannu.

**Casgliad 10.** Mae ein pryderon ynglŷn â'r pwerau dirprwyedig eang yn y Bil yn parhau'r un fath ni waeth a gânt eu harfer gan Weinidogion y DU neu rywbyrd yn y dyfodol gan Weinidogion Cymru.

**Casgliad 11.** Mae'n bryder i ni hefyd nad yw'n hysbys eto pa bwerau dirprwyedig newydd a gaiff eu creu i Weinidogion Cymru o ganlyniad i'r Bil, neu pa weithdrefnau a gymhwysir i'r pwerau hynny, ac mae'n bryder mai Gweinidogion y DU a fydd yn gwneud y penderfyniadau hynny.