Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Mai 2018

Y cefndir

Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU

1. Cafodd Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU[1] (y Bil) ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2017, a chwblhaodd ei daith drwy broses graffu Tŷ'r Cyffredin ar 17 Ionawr 2018. Cafodd y Bil ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 18 Ionawr 2018 ac, ar ôl treulio 11 diwrnod yng Nghyfnod y Pwyllgor a chwe diwrnod yng Nghyfnod yr Adroddiadau, mae bellach wedi symud ymlaen i'r trydydd darlleniad, a drefnwyd ar gyfer 16 Mai.[2]

2. Fel y nodir yn ein hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol[3] cychwynnol Llywodraeth Cymru, diben y Bil yw diddymu *Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972* ar y diwrnod y bydd y Deyrnas Unedig yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd. Yn ogystal, mae'r Bil yn rhoi terfyn ar oruchafiaeth cyfraith yr UE ar gyfraith y DU ac yn troi cyfraith yr UE fel y mae ar adeg ymadael â'r UE yn gyfraith ddomestig. Mae hefyd yn creu pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth (neu ddeddfwriaeth ddirprwyedig) fel y gellir cywiro cyfreithiau na fyddai fel arall yn gweithredu'n briodol ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. Mae'r pwerau i'w harfer gan

---

[1] **Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Bil 5**

[2] Mae rhagor o fanylion ar dudalennau **Biliau Cyhoeddus Senedd y DU**

[3] **Llywodraeth Cymru, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, Medi 2017**

Weinidogion y DU ac, mewn perthynas â Chymru, gan Weinidogion Cymru, yn amodol ar rai cyfyngiadau. Bydd hyn yn galluogi'r system gyfreithiol ddomestig i weithredu'n gywir y tu allan i'r UE. Mae'r Bil hefyd yn galluogi Gweinidogion y DU a Gweinidogion Cymru i weithredu cynnwys cytundeb ymadael o dan Erthygl 50 o'r Cytuniad ar yr Undeb Ewropeaidd unwaith i'r DU adael yr UE (er y disgwylir darpariaethau pellach a manylach ynghylch y cytundeb ymadael ar ffurf Bil ynghylch y cytundeb ymadael a'r broses o'i weithredu).

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol cychwynnol Llywodraeth Cymru

3. Ar 12 Medi 2017, cyflwynodd y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru, Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â'r Bil fel y'i cyflwynwyd i Dŷ'r Cyffredin ar gyfer ei ddarlleniad cyntaf.

4. Ar 19 Medi 2017, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm i'w ystyried gan y Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol.

Ein hystyriaeth gynharach o'r Bil, y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol cychwynnol, a'n casgliadau

5. Cyhoeddwyd ein hadroddiad, **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)** ar 18 Rhagfyr 2017.

6. Roedd ein hadroddiad yn amlinellu'r prif faterion yr ydym eisiau eu trafod mewn perthynas â'r Memorandwm, yn benodol o ran cymalau 7 i 10, cymal 11 a chymal 17. Gwnaethom rai sylwadau hefyd ynglŷn â threfniadau cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig a phwysleisio pa mor bwysig yw parchu'r broses cydsyniad deddfwriaethol.[4]

7. Daethom i ddau gasgliad yn yr adroddiad hwnnw. Gwnaethom gytuno bod angen cydsyniad ar gyfer y cymalau o'r Bil a nodir yn Atodiad A i Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru (ac eithrio i'r graddau y maent yn ymwneud ag Atodlenni 5 a 9). Yn ail, daethom i'r casgliad na ddylai'r Cynulliad Cenedlaethol roi cydsyniad oni châi'r Bil ei ddiwygio'n briodol.[5]

---

[4] Ein hadroddiad, **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)**, paragraffau 16 i 41

[5] Ein hadroddiad, **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)**, paragraffau 42 a 43

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru

8. Ysgrifennodd Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, at y Gwir Anrhydeddus David Lidington CBE AS, Gweinidog dros Swyddfa'r Cabinet a Changhellor Dugiaeth Caerhirfryn, ar 24 Ebrill 2018. Yn ei lythyr, cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet y bydd Llywodraeth Cymru yn cefnogi Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â'r Bil[6], yn dilyn gwelliannau diweddaraf Llywodraeth y DU i gymal 11 ynghyd â'r ymrwymiadau a nodwyd a'r sicrwydd a roddwyd mewn Cytundeb rhynglywodraethol.[7]

9. Ymatebodd Canghellor Dugiaeth Caerhirfryn y diwrnod hwnnw gan ddweud ei fod yn gwerthfawrogi'r cadarnhad y bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno argymhelliad o gydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Bil i'r Cynulliad Cenedlaethol.[8]

10. Ar 25 Ebrill 2018, gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet ddatganiad llafar yn y Cyfarfod Llawn i roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Cynulliad Cenedlaethol am ddatblygiadau o ran y Bil. Roedd y datganiad yn egluro ymhellach pam roedd Llywodraeth Cymru yn teimlo y gallai gymeradwyo'r Cytundeb Rhynglywodraethol a gwelliannau Llywodraeth y DU i'r Bil.[9]

11. Ar 27 Ebrill 2018, cyflwynodd y Prif Weinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru ar y Bil[10] (y Memorandwm Atodol) gerbron y Cynulliad, fel y'i cyflwynwyd i Dŷ'r Arglwyddi ar gyfer y darlleniad cyntaf.[11]

12. Ar 1 Mai 2018, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm Atodol yn ffurfiol i'w ystyried gan y Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol.

---

[6] Llythyr oddi wrth Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, at y Gwir Anrhydeddus David Lidington CBE AS, Gweinidog dros Swyddfa'r Cabinet a Changhellor Dugiaeth Caerhirfryn – 24 Ebrill 2018.

[7] **Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin, fel ar 24 Ebrill 2018**

[8] Llythyr oddi wrth y Gwir Anrhydeddus David Lidington CBE AS, Gweinidog dros Swyddfa'r Cabinet a Changhellor Dugiaeth Caerhirfryn at Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid – 24 Ebrill 2018.

[9] 25 Ebrill 2018, Cofnod y Trafodion [238-362]

[10] **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Ebrill 2018**

[11] **Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Tŷ'r Arglwyddi Bil 79**

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Cynulliad ar ei chyfer

13. Mae'r Memorandwm Atodol yn nodi bod y Bil wedi'i ddiwygio, ers cyflwyno'r Memorandwm cychwynnol, yn ystod y broses graffu yn Nhŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi. Yn Atodiad 1 i'r Memorandwm Atodol, rhestrir y cymalau a ddiwygiwyd yn Nhŷ'r Cyffredin; yn Atodiad 2, rhestrir gwelliannau'r Llywodraeth a gyflwynwyd yng Nghyfnod yr Adroddiadau yn Nhŷ'r Arglwyddi a'r gwelliant a gytunwyd nad ydoedd wedi'i gyflwyno gan y Llywodraeth. Mae'r Memorandwm Atodol yn nodi bod angen cydsyniad ar gyfer darpariaethau neu welliannau a restrir yn y ddau atodiad, naill ai am eu bod yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu am eu bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

14. Mae'r Memorandwm Atodol yn nodi'n glir bod gwrthwynebiad Llywodraeth Cymru i'r Bil fel y'i cyflwynwyd yn ymwneud a materion "yr aed i'r afael yn sylweddol â phob un ohonynt yn y gwelliannau a wnaed neu a gynigiwyd i'r Bil neu'r Cytundeb Rhynglywodraethol yn gysylltiedig ag ef".[12] [13]

15. Mae'r Memorandwm Atodol yn nodi:

> "...fod y gwelliannau a gyflwynwyd gan Weinidogion Llywodraeth y DU ar gyfer Cyfnod Adrodd Tŷ'r Arglwyddi, a'r Cytundeb Rhynglywodraethol cysylltiedig a gyhoeddwyd ar 25 Ebrill, yn ddigon i alluogi Llywodraeth Cymru i argymell bod y Cynulliad Cenedlaethol yn rhoi ei gydsyniad deddfwriaethol i'r Bil."[14]

Ein barn ni

16. Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu'r prif faterion yr ydym eisiau eu trafod mewn perthynas â'r Memorandwm Atodol. Rydym hefyd yn gwneud sylwadau ehangach ynghylch y trafodaethau rhynglywodraethol a gynhaliwyd a'r Cytundeb Rhynglywodraethol dilynol sydd, fel y cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, yn hollbwysig i argymhelliad Llywodraeth Cymru y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gydsynio â'r Bil.

---

[12] **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Ebrill 2018**, paragraff 8

[13] Mae'r confensiwn ynglŷn â phryd y caiff Senedd y DU ddeddfu ar faterion sydd wedi'u datganoli wedi'i nodi yn adran 107(6) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae Rheol Sefydlog 29 yn ymwneud â'r broses gydsynio mewn perthynas â Biliau Senedd y DU.

[14] **Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), Ebrill 2018**, paragraff 14

17. Clywsom dystiolaeth gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar 16 Ebrill 2018[15] a chan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ar 23[16] a 30[17] Ebrill 2018. Mae'r dystiolaeth a glywsom wedi llywio'r safbwyntiau a'r casgliadau isod.

18. Croesawn y cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru wrth drafod â Llywodraeth y DU ynghylch y safbwynt o ran y pwerau sydd i'w harfer gan y Cynulliad Cenedlaethol ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. O ganlyniad i'r trafodaethau hyn, mae darpariaeth wreiddiol cymal 11 wedi'i wrth-droi fel y bydd pwerau dros bolisïau datganoledig yn cael eu trosglwyddo i'r Cynulliad Cenedlaethol a byddant yn unol â'r setliad datganoli sydd ar waith ar hyn o bryd.[18]

19. Fodd bynnag, mae'n anffodus yn ein barn ni fod y ddwy ochr wedi mynd i gryn ymdrech wrth gywiro diffygion sylweddol y Bil o ran cymal 11 (sefyllfa nad yw'n annhebyg i'n profiad gyda Bil Cymru). Gellid bod wedi osgoi'r trafodaethau hirfaith hyn, a dylid bod wedi gwneud hynny, pe bai'r drafft gwreiddiol wedi dangos mwy o barch at y rôl y mae datganoli'n ei chwarae yn y Deyrnas Unedig.

20. Mae'r gwelliannau a gyflwynwyd gan Weinidogion y DU i gymal 11 o'r Bil yn gam pwysig ymlaen ac maent yn dangos bod Llywodraeth y DU wedi bod yn barod i newid cyfeiriad. At hynny, mae grym confensiwn Sewel wedi dod i'r amlwg wrth i'r Bil a'r trafodaethau cysylltiedig fynd yn eu blaen. Yn benodol, gwelwyd fod confensiwn Sewel wedi cael ei gynnal a'i atgyfnerthu fel confensiwn gwleidyddol effeithiol a phwysig. Croesawn y ffaith fod Llywodraeth y DU wedi pwysleisio droeon pa mor bwysig yw'r confensiwn a sut y bydd yn parhau i gael ei barchu, ond hoffem dynnu sylw'r Cynulliad at ein sylwadau isod ar y cymal 11 newydd.[19]

21. Bydd y Cytundeb Rhynglywodraethol yn profi'r syniadau o ran cydlywodraethu ac ymddiriedaeth. At hynny, rhaid cael ymagwedd o lywodraethiant a rennir ac ymddiriedaeth wrth ymdrin â materion rhynglywodraethol mwy cyffredinol; ni ddylai fod wedi'i chyfyngu i'r Cytundeb Rhynglywodraethol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod ei fod yn gam tuag at berthynas rynglywodraethol mwy parchus ac ymarferol.

---

[15] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Ebrill 2018, Cofnod y Trafodion

[16] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 23 Ebrill 2018, Cofnod y Trafodion

[17] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Ebrill 2018, Cofnod y Trafodion

[18] Er iddi ddadlau o blaid y gwelliannau i gymal 11 gan wybod yn iawn beth fyddai eu heffaith, mae'n debyg nad yw Llywodraeth Cymru wedi mynd ati i gyfrif nifer yr offerynnau statudol y bydd yn gyfrifol am eu drafftio o dan y Bil.

[19] Ar ôl i'r Memorandwm Atodol gael ei gyflwyno, daeth cymal 11 o'r Bil yn gymal 15 o ganlyniad i dderbyn gwelliannau yng Nghyfnod Adroddiadau Tŷ'r Arglwyddi.

22. Gobeithiwn y bydd y cynnydd hwn yn golygu gwaith rhynglywodraethol gwell ac y bydd yn arwain at y diwygiad byrdymor a hirdymor a argymhellwyd ar gyfer Cydbwyllgor y Gweinidogion yn ein hadroddiad, ***Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd***. Roedd argymhelliad 9 o'r adroddiad hwnnw yn ceisio sicrhau y bydd Llywodraeth Cymru yn dod i gytundeb rhynglywodraethol â ni i gefnogi'r gwaith o graffu ar weithgarwch rhynglywodraethol yn y maes hwn. Felly, rydym wedi ymrwymo i gadw llygad ar ddatblygiadau pellach o ran y Cytundeb Rhynglywodraethol, gan gynnwys sut y caiff ei gymhwyso, ei ddehongli a'i adolygu yn y dyfodol.

23. Mae'r trafodaethau rhynglywodraethol wedi arwain at gytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU y dylid cadw cyfraith yr UE am y tro mewn meysydd lle rhagwelir y bydd angen fframweithiau cyffredin â sail ddeddfwriaethol iddynt yn y dyfodol. Mae'r sefyllfa bresennol, lle y cedwir cyfraith yr UE am y tro yn y sefydliadau datganoledig ac yn Lloegr,[20] yn ddatblygiad arwyddocaol. Credwn y gallai hyn roi mwy o bwysau ar bawb i ddod i gytundeb ar fframweithiau cyffredin.

24. Fodd bynnag, ar hyn o bryd mae yna gryn ansicrwydd ynghylch fframweithiau cyffredin o hyd. Os caiff y Bil Gydsyniad Brenhinol, amser a ddengys a fydd hynny'n rhoi rhagor o sicrwydd; yn ôl telerau'r Cytundeb Rhynglywodraethol, mae'n ymddangos bod llawer o benderfyniadau eto i'w gwneud.

25. Wrth ystyried y Memorandwm Atodol, hoffem dynnu sylw'r Cynulliad Cenedlaethol at y pwyntiau a ganlyn:

- Mae'r confensiwn ynglŷn â phryd y caiff Senedd y DU ddeddfu ar faterion sydd wedi'u datganoli wedi'i nodi yn adran 107(6) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* ac mae'n ymdrin yn benodol â deddfu. Yn unol â hynny, mae Rheol Sefydlog 29 yn ymwneud â'r broses gydsynio mewn perthynas â Biliau Senedd y DU. Oherwydd hynny, nid yw'r Cytundeb Rhynglywodraethol (cytundeb gwleidyddol) yn rhan o broses cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

- Nid oes statws cyfreithiol i'r Cytundeb Rhynglywodraethol ac nid yw'n rhwymo Llywodraeth Cymru na Llywodraeth y DU yn y dyfodol.

- Bydd hyd y ddarpariaeth fachlud ar gyfer cymal 11 yn caniatáu i gyfyngiadau a fframweithiau cyffredin ymestyn y tu hwnt i oes Llywodraethau presennol Cymru a'r DU. Mae hyn yn arbennig o

[20] Gweler pwynt 4 ym mharagraff 25 am sylwadau pellach.

berthnasol wrth nodi nad all y Cytundeb Rhynglywodraethol rwymo llywodraethau'r dyfodol.

- Yng Nghymru, bydd cyfraith yr UE yn cael ei chadw dros dro drwy reoliadau a wneir o dan gymal 11 ac Atodlen 3 i'r Bil. Yn Lloegr, dim ond drwy'r Cytundeb Rhynglywodraethol y caiff cyfraith yr UE ei chadw dros dro. O safbwynt cyfansoddiadol, mae'n drawiadol bod Lloegr yn cael ei chydnabod. Serch hynny, yng nghyd-destun parch a chydraddoldeb rhwng gwledydd y DU, mae hefyd yn drawiadol bod Lloegr yn cael ei thrin yn wahanol, yn enwedig o gofio nad yw'r Cytundeb Rhynglywodraethol yn rhwymo'r llywodraethau presennol yn gyfreithlon ac ni all rhwymo llywodraethau'r dyfodol yn gyfreithiol: cytundeb gwleidyddol yn unig yw hwn. Yn yr un modd â'r defnydd o gonfensiwn Sewel a dyfarniad y Goruchaf Lys,[21] mae cytundebau a chonfensiynau gwleidyddol yn creu cynsail gref.

- Bydd cyfyngiadau cymal 11 yn gymwys hyd nes i'r Cynulliad Cenedlaethol basio Deddfau sy'n codi'r cyfyngiadau hynny. Yr adeg gynharaf y gellid pasio deddfau o'r fath yw tuag at ddiwedd y Chweched Cynulliad a gallai'r gwaith hwn ymestyn i'r Seithfed Cynulliad.

- Er y bydd y cyfnod o 40 diwrnod ar gyfer gwneud penderfyniad cydsyniad yn dechrau ar y diwrnod y caiff Gweinidogion Cymru unrhyw rheoliadau cymal 11 drafft gan Weinidogion y DU, nid yw'r gwelliannau i'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyflwyno copi o'r rheoliadau hynny gerbron y Cynulliad Cenedlaethol. Mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi ymrwymo y bydd Llywodraeth Cymru yn eu gosod ar unwaith os oes modd.[22]

- Os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn gwrthod rhoi caniatâd ar gyfer set benodol o reoliadau cymal 11 drafft, ni fydd hynny'n atal Gweinidogion y DU rhag gosod y rheoliadau drafft hynny gerbron Senedd y DU i'w cymeradwyo, ynghyd â datganiad gan Weinidogion Cymru yn egluro pam y mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi gwrthod rhoi cydsyniad. Mater i Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi fydd cymeradwyo rheoliadau cymal 11 wedyn, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Felly, mater i Senedd y DU fydd penderfynu a ddylid arfer confensiwn Sewel.

[21] R (ar gais Miller ac un arall) v Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer yr Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd [2017] UKSC 5

[22] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [115-118], 30 Ebrill 2018

- Bydd Gweinidogion y DU yn cyflwyno adroddiad bob tri mis ynghylch a ddylid diddymu pwerau sy'n rhoi cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Bydd Gweinidogion y DU yn anfon copi o bob adroddiad at Weinidogion Cymru ond nid oes gofyniad i Weinidogion Cymru gyflwyno'r adroddiadau hynny gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

- Pan fydd Llywodraeth y DU yn codi cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, nid yw'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y DU hysbysu'r Cynulliad Cenedlaethol na Gweinidogion Cymru.

26. Efallai y bydd y gwelliannau i'r Bil yng Nghyfnod yr Adroddiadau yn Nhŷ'r Arglwyddi yn arwain at oblygiadau gweithredol o ran craffu ar reoliadau a wneir o dan y Bil a materion perthnasol eraill. Byddwn yn ystyried y materion hyn yn fwy manwl.

27. Beth bynnag fydd y farn gyffredinol ynghylch y datblygiadau diweddaraf o ran cymal 11 a'r Cytundeb Rhynglywodraethol, rydym yn ailadrodd pa mor bwysig yw'r egwyddorion a nodwyd gennym yn ein Datganiad ar Effaith Gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru (gweler Atodiad 1 i'r adroddiad hwn.)

28. Mae'n debyg y bydd amrywiaeth barn o ran y graddau y mae'r egwyddorion hyn wedi'u hadlewyrchu hyd yma. Fodd bynnag, byddwn yn parhau i ddiogelu'r egwyddorion hyn drwy:

- sicrhau, pryd bynnag y bydd y Pwyllgor hwn yn craffu ar ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Brexit, ein bod yn drylwyr ac yn ceisio cymhwyso rheol y gyfraith;

- ceisio eglurder wrth ddrafftio unrhyw ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â Brexit (deddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth);

- parhau i bwysleisio pa mor bwysig yw cael gweledigaeth glir ar gyfer dyfodol cyfansoddiad y Deyrnas Unedig sy'n parchu'r rôl y mae datganoli'n ei chwarae (ac wedi ei chwarae am 20 mlynedd) yn y Deyrnas Unedig;

- amddiffyn datganoli yng Nghymru drwy ailadrodd y galw mai'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r ddeddfwrfa a ddylai bob amser fod yn gyfrifol am ddeddfu ym mhob maes datganoledig (ac eithrio pan fo'r Cynulliad Cenedlaethol yn cydsynio fel arall);

- ailadrodd pwysigrwydd sylfaenol confensiwn Sewel i fframwaith cyfansoddiadol a llywodraethiant y Deyrnas Unedig.

29. Mae'r materion a godwyd yn y Memorandwm hefyd yn berthnasol i'n hadroddiad, *Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, a gyhoeddwyd ar 16 Chwefror 2018. Roedd ein hadroddiad yn cynnwys saith argymhelliad ac ar 7 Mawrth 2018, cymeradwyodd y Cynulliad Cenedlaethol argymhellion 1, 2, 4 a 7, a oedd yn ymwneud â newidiadau i'r Bil a oedd yn angenrheidiol yn ein barn ni. Felly, er mwyn rhoi darlun mor llawn â phosibl, mae Atodiad 2 yn cynnwys ein hasesiad o welliannau diweddaraf Llywodraeth y DU i'r Bil er mwyn pennu a ydynt yn adlewyrchu'r pedwar argymhelliad a gymeradwywyd gan y Cynulliad.

Atodiad 1

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru:

Datganiad ynghylch Effaith Gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru[23]

Credwn y dylai'r egwyddorion isod fod yn sail i Fil y Diddymu Mawr ac unrhyw Fil arall sy'n berthnasol i ymadawiad y DU â'r UE:

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

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

2. **Rhaid i'r ddeddfwriaeth sy'n deillio o ymadael â'r UE fod yn glir, yn fanwl ac wedi'i drafftio'n dda.**

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

Er bod yr amserlen ar gyfer trosi cyfraith yr UE i gyfraith y DU a'r gwledydd datganoledig yn fer, rhaid gofalu i sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn glir, yn gywir a'i bod wedi'i drafftio'n dda. Bydd hyn yn arbennig o heriol i ddrafftwyr sy'n ceisio rhoi cyfarwyddiadau polisi ar waith; mae cyfarwyddiadau o'r fath yn debygol o esblygu wrth i amcanion polisi gael eu diweddaru oherwydd y bydd Bil y Diddymu Mawr yn mynd ar ei hynt ochr yn ochr â thrafodaethau Llywodraeth y DU ynghylch gadael yr UE.

---

[23] Cyhoeddwyd y Datganiad hwn am y tro cyntaf ym mis Mehefin 2017. Dylid dehongli cyfeiriadau at Fil y Diddymu Mawr fel cyfeiriadau at Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael).

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

Yn ei hanfod, rhaid i Lywodraeth y DU ateb, yn gyhoeddus, y cwestiwn: beth yw diben yr Undeb? Nid yw'r cwestiwn hwn wedi cael digon o sylw, gan greu hyd yn oed mwy o ansicrwydd ynghylch cyfeiriad cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig ar yr adeg bwysig hon. Ategwn eiriau Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ’r Arglwyddi mewn adroddiad yn 2014/15 nad oes dim ffocws clir yn Llywodraeth y DU ar gyfer goruchwylio’r cyfansoddiad.

4. Rhaid sicrhau mai'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r ddeddfwrfa sy'n gyfrifol am ddeddfu mewn meysydd datganoledig.

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

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

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

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

Atodiad 2

Mae'r tabl isod yn dangos ein hasesiad o welliannau diweddaraf Llywodraeth y DU i'r Bil er mwyn pennu a ydynt yn adlewyrchu pedwar o'r saith argymhelliad a wnaed yn ein hadroddiad, *Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, **ac a gefnogir gan y Cynulliad.**

Argymhelliad 1 (sy'n gysylltiedig ag argymhelliad 6): y dylid ymestyn y dull sifftio sydd wedi'i gynnwys yn y Bil ar hyn o bryd i bob rheoliad a wneir o dan y Bil ac a osodir gerbron y Cynulliad (boed yn rhai a wneir gan Weinidogion Cymru wrth iddynt weithredu ar eu pen eu hunain neu'n rhai a wneir ar y cyd â Gweinidogion y DU), ac y dylai un o bwyllgorau'r Cynulliad fod yn gyfrifol am y gwaith sifftio.	Derbyniwyd yr argymhellion hyn ar y cyfan. Mae'r gwelliannau'n darparu y byddai un o bwyllgorau'r Cynulliad yn gyfrifol am sifftio rheoliadau a wneir o dan y Bil ac a gyflwynir gerbron y Cynulliad: – Byddai pwyllgor y Cynulliad yn sifftio'r holl reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru **wrth weithredu ar eu pen eu hunain** o dan y Bil. – O ran rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU **pan fyddant yn gweithredu ar y cyd** mae'r sefyllfa yn aneglur o hyd.
Argymhelliad 2: y dylai'r argymhelliad a wneir gan y pwyllgor sifftio (ynglŷn â pha weithdrefn i'w chymhwyso i reoliadau) fod yn orfodol.	Gwrthodwyd yr argymhelliad hwn. Fodd bynnag, yng Nghyfnod yr Adroddiadau yn Nhŷ'r Arglwyddi, derbyniwyd gwelliant anllywodraethol (gwelliant 70) yn unol ag argymhelliad 2 ond mewn perthynas â Senedd y DU yn unig.
Argymhelliad 4 (rhan i) : y dylai'r weithdrefn gadarnhaol gael ei chymhwyso mewn rhagor o amgylchiadau[24].	Gwrthodwyd yr argymhelliad hwn; ni fydd y weithdrefn gadarnhaol yn gymwys yn awtomatig mewn rhagor o amgylchiadau.

[24] Yn benodol: (a) pan fo rheoliadau'n gwneud polisi, a (b) pan fo rheoliadau yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol.

Argymhelliad 4 (rhan ii): na ddylai rheoliadau a wneir o dan y Bil allu diwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006).	Gwrthodwyd yr argymhelliad hwn yn rhannol: – Ni fydd y pwerau gwneud rheoliadau i gywiro diffygion[25] yn gallu diwygio Deddf 2006 mwyach. – Caiff y pwerau gwneud rheoliadau i gydymffurfio â goblygiadau rhyngwladol[26] eu dileu ac felly ni fyddant yn gallu diwygio Deddf 2006 mwyach.[27] – Bydd y pwerau gwneud rheoliadau i weithredu'r cytundeb ymadael[28] yn gallu diwygio Deddf 2006 o hyd. – Bydd y pwerau gwneud rheoliadau i wneud darpariaeth ganlyniadol a throsiannol[29] yn gallu diwygio Deddf 2006 o hyd.
Argymhelliad 7: bod y weithdrefn “gadarnhaol” yn gymwys i reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru mewn achosion brys.	Derbyniwyd yr argymhelliad hwn.

[25] O dan gymal 7 a Rhan 1 o Atodlen 2.

[26] O dan gymal 8 a Rhan 2 o Atodlen 2.

[27] Ond disgwylir i'r pwerau hyn gael eu disodli gan ddeddfwriaeth sylfaenol arall.

[28] O dan gymal 9 a Rhan 3 o Atodlen 2.

[29] O dan gymal 17.