Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Fil yn Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Chwefror 2018

www.cynulliad.cymru

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

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

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

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

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2018
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Fil yn Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Chwefror 2018

www.cynulliad.cymru

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2016 i cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

Cadeirydd y Pwyllgor:

Mick Antoniw AC
Llafur Cymru
Pontypridd

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Mandy Jones AC
UKIP Cymru
Gogledd Cymru

Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru

David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Cynnwys

Argymhellion **5**

1. Cyflwyniad **6**

Cylch gwaith y Pwyllgor 6

Ein cylch gorchwyl a'n dull gweithredu 6

2. Craffu ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) **9**

Taith y Bil drwy Senedd y DU 9

Adroddiadau ar y Bil 9

Ein gwaith hyd yn hyn 11

Y pwerau yn y Bil i wneud rheoliadau 11

3. Ein hargymhellion ar gyfer newidiadau **14**

Deddfu ar gyfer ymadael â'r UE 14

Pwysigrwydd craffu ar bwerau eang 14

Y dull sifftio yn y Bil 16

Y dull sifftio a rheoliadau mewn meysydd datganoledig 16

Y pwyllgor sifftio yn y Cynulliad Cenedlaethol 20

Cymhwyso'r dull sifftio mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan y Bil mewn meysydd datganoledig 21

Y pwyllgorau sifftio yn cydweithio 23

Gwaith craffu mewn achosion brys 24

Diwygio rheoliadau sy'n cynnwys darpariaethau datganoledig 25

Argymhellion

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell 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. Rydym hefyd yn argymell bod un o bwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol yn gyfrifol am wneud argymhelliad ynghylch y weithdrefn briodol ar gyfer y rheoliadau dan sylw. .... Tudalen 19

Argymhelliad 2. Dylai'r argymhelliad a wneir gan y pwyllgor sifftio o dan argymhelliad 1 fod yn orfodol, oni bai fod y Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu fel arall. Dylid adlewyrchu'r gofyniad hwn ar wyneb y Bil. .... Tudalen 19

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod y meini prawf sifftio sydd wedi'u nodi ym mharagraff 35(b) o'r adroddiad hwn yn cael eu cymhwyso i'r holl reoliadau sy'n cael eu gwneud o dan y Bil ac a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, ac y dylid nodi'r meini prawf yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol. .... Tudalen 19

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod y Bil yn cael ei ddiwygio yn unol â pharagraffau 44 i 46 o'r adroddiad hwn, sy'n cynnwys datganiadau yn cymeradwyo'r argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi a Phwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi. .... Tudalen 20

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell mai'r Pwyllgor hwn – y Pwyllgor Cyfansoddiadol a Materion Deddfwriaethol- ddylai fod y pwyllgor sifftio ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol ac y dylid diwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol yn unol â hynny. .... Tudalen 21

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell y dylai'r dull sifftio fod yn gymwys i reoliadau o dan Gategorïau 1, 2 a 3, sydd wedi'u nodi yn yr adroddiad hwn, sef yr holl reoliadau a wneir o dan y Bil sy'n cynnwys darpariaethau datganoledig a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol. .... Tudalen 22

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell y dylai'r weithdrefn gwneud cadarnhaol ar gyfer achosion brys hefyd gael ei chymhwyso mewn perthynas â rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru (boed a ydynt yn gweithredu ar eu pen eu hunain neu'n gweithredu gyda Gweinidogion y DU mewn perthynas â rheoliadau cyfansawdd, neu'n gweithredu gyda Gweinidogion y DU mewn perthynas â rheoliadau ar y cyd), a hynny er mwyn sicrhau bod gweinidogion o bob llywodraeth yn cael eu trin yn gyson. .... Tudalen 24

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21[1] (ac eithrio Rheol Sefydlog 21.8[2]), ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

2. Yn ein gwaith o graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Cynulliad Cenedlaethol, ein dull gweithredu yw ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys bod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR);
- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd mewn is-ddeddfwriaeth;
- a oes gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi cael ei dewis, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall sy'n berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth yn ein barn ni.

Ein cylch gorchwyl a'n dull gweithredu

3. Ym mis Hydref 2017, lansiwyd ymchwiliad gennym i'r pwerau sydd wedi'u cynnwys ym Mil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU (y Bil) i wneud is-ddeddfwriaeth[3] (pwerau dirprwyedig). Cylch gorchwyl y gwaith hwn oedd:

i) i ystyried priodoldeb:

---

[1] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Hydref 2017

[2] Cyfrifoldeb y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol yw swyddogaethau o dan Reol Sefydlog 21.8

[3] Yn aml, cyfeirir at is-ddeddfwriaeth fel deddfwriaeth eilaidd neu ddirprwyedig

– cwmpas a natur y pwerau dirprwyedig a ddarperir yn y Bil i Weinidogion y DU a Gweinidogion Cymru, gan gynnwys defnyddio pwerau Harri'r VIII;

– y gweithdrefnau i'w defnyddio i graffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig o dan y Bil.

ii) i ystyried yr adroddiadau pwyllgorau seneddol eraill ar draws y DU ar y pwerau dirprwyedig o fewn y Bil;

iii) i ystyried unrhyw fater perthnasol arall sy'n ymwneud â gwneud is-ddeddfwriaeth o ganlyniad i'r Bil.

4. Roedd yr ymchwiliad yn dilyn:

- ymgynghoriad ar y cyd â'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ar y Bil yn ystod haf 2017,[4] a oedd yn cynnwys ymatebion yn gwneud sylwadau ar y pwerau dirprwyedig yn y Bil;[5] a

- digwyddiad i randdeiliaid ar 18 Medi 2017 gyda chynrychiolwyr o'r sector preifat a chyhoeddus yng Nghymru ynghylch goblygiadau'r bil i'r broses ddatganoli, a oedd y cynnwys trafodaethau ar bwerau dirprwyedig.

5. Rhoddwyd cyfle arall i randdeiliaid wneud sylwadau ar y pwerau dirprwyedig yn y Bil ym mis Hydref 2017[6] a chawsom ymatebion gan RSPB Cymru[7] a Cytûn[8].

6. Ar 29 Ionawr 2018, cynhaliwyd sesiwn â phanel arbenigol[9] i lywio ein gwaith. Roedd y panel yn cynnwys:

- Michael Carpenter CB, Cyn-gwnsler y Llefarydd, Tŷ'r Cyffredin;

---

[4] Ceir manylion yr ymgynghoriad ar ein **gwefan**

[5] Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 01, yr Athro John Bell, Prifysgol Caergrawnt; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 07, Cytûn;

Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 08, Cyswllt Amgylchedd Cymru; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 09, Sefydliad Materion Cymreig; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 10, Cymdeithas Ddysgedig Cymru; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 12, RSPB Cymru; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 20, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 21, BMA Cymru Wales; Tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 22, NFU Cymru.

[6] Ceir manylion yr ymgynghoriad ar ein **gwefan**.

[7] Tystiolaeth ysgrifenedig, DP 1, RSPB Cymru

[8] Tystiolaeth ysgrifenedig, DP 2, Cytûn

[9] Mae'r papurau a ddarparwyd i ni gan y panel arbenigol ar gael ar ein **gwefan**

- Yr Athro Thomas Glyn Watkin, FLSW, Athro Anrhydeddus yn y Gyfraith ym Mhrifysgol Bangor;
- Ruth Fox, Cyfarwyddwr Cymdeithas Hansard;
- Hedydd Phylip, Canolfan Llywodraethiant Cymru;
- Rhodri Williams QC, Siambrau Thirty Park Place.

7. Llywiwyd ein hadroddiad gan yr holl safbwyntiau a glywsom ynghylch y Bil. O gofio taith gyfredol y Bil drwy Dŷ'r Arglwyddi, mae ein hadroddiad yn canolbwyntio'n bennaf ar y gwelliannau y dylid eu gwneud i'r Bil yn ein barn ni. Wrth wneud hynny, rydym yn mynd i'r afael â'r cwestiynau a godwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn Atodiad A i'r llythyr a anfonwyd at y Llywydd ar 16 Ionawr 2018.[10]

8. Efallai y byddwn hefyd yn cyflwyno adroddiad yn ddiweddarach ar faterion mwy gweithredol sy'n ymwneud â chraffu ar yr is-ddeddfwriaeth a wneir o dan y Bil. Mae'r Bil terfynol a gaiff ei gymeradwyo gan Senedd y DU hefyd yn debygol o ddylanwadu ar y materion hyn.

---

[10] Llythyr gan y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, at Elin Jones AC, Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *European Union (Withdrawal) Bill*, 16 Ionawr 2018

2. Craffu ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Taith y Bil drwy Senedd y DU

9. Cafodd y Bil[11] ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2017. Mae'r Bil yn nodi sut y bydd cyfraith bresennol yr Undeb Ewropeaidd (UE) yn cael ei throsi'n gyfraith y DU ar ôl i'r DU adael yr UE (sef cyfraith yr UE a ddargedwir). Daeth taith y Bil drwy Dŷ'r Cyffredin i ben ar 17 Ionawr 2018. Cafodd y Bil ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 18 Ionawr 2018[12]. Yn dilyn ail ddarlleniad y Bil, y bwriad yw y bydd y cyfnod pwyllgor yn dechrau ar 21 Chwefror 2018.

10. Mae Llywodraeth y DU wedi cynhyrchu cyfres o ddogfennau i gefnogi'r Bil,[13] gan gynnwys memorandwm sy'n egluro'r defnydd a wneir o bwerau dirprwyedig yn y Bil, sy'n arbennig o berthnasol i'n hymchwiliad ni.[14]

Adroddiadau ar y Bil

11. Ym mis Medi 2017, cyhoeddodd Cymdeithas Hansard yr adroddiad, *Taking Back Control for Brexit and Beyond, Delegated Legislation, Parliamentary Scrutiny and the European Union (Withdrawal) Bill*. Mae'r ddogfen honno'n argymell y dylai'r gwelliannau a wneir i'r Bil gyfyngu ar bwerau gweinidogol yn dynnach, ac arddel trefn graffu gryfach o ran arfer y pwerau dirprwyedig mwyaf eang.[15]

12. Mae pwyllgorau seneddol wedi cynhyrchu cyfres o adroddiadau ar benderfyniad y DU i adael yr UE a'r Bil; isod, rydym yn tynnu sylw at rai o'r adroddiadau sy'n arbennig o berthnasol i'n hymchwiliad.

13. Ym mis Tachwedd 2017, cyhoeddodd Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin ei adroddiad *Scrutiny of delegated legislation under the European Union*

---

[11] *European Union (Withdrawal) Bill*, Bil 5 2017-2019

[12] *European Union (Withdrawal) Bill*, Bil Tŷ'r Arglwyddi 79, 2017-2019

[13] Dogfennau'r Bil - *European Union (Withdrawal) Bill* 2017-2019, ar gael ar **wefan** Senedd y DU.

[14] Llywodraeth y DU, *European Union (Withdrawal) Bill - Memorandum concerning the Delegated Powers in the Bill for the Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, Gorffennaf 2017 ac Ionawr 2018*

[15] Cymdeithas Hansard, *Taking Back Control for Brexit and Beyond, Delegated Legislation, Parliamentary Scrutiny and the European Union (Withdrawal) Bill*, Medi 2017, Crynodeb Gweithredol

(Withdrawal) bill: interim report,[16] gan argymell y dylid sefydlu pwyllgor i archwilio'r newidiadau deddfwriaethol y mae'r Llywodraeth yn eu cynnig ac i nodi'r rhai sydd o bwys gwleidyddol a/neu gyfreithiol.[17] Yn ystod y trafodion pwyllgor a gynhaliwyd yn Nhŷ'r Cyffredin ar 12 a 13 Rhagfyr 2017, cafodd gwelliannau 392 i 398, a gyflwynwyd gan Charles Walker AS, Cadeirydd y Pwyllgor, (ac a gefnogwyd gan aelodau'r Pwyllgor o bob plaid) eu trafod gan Bwyllgor y Tŷ Cyfan, ac yna fe'u gwnaed i'r Bil.[18] Yn sgil y gwelliannau hyn, cyflwynwyd dull sifftio ar gyfer deddfwriaeth ddirprwyedig yn Nhŷ'r Cyffredin yn unig. Mae'r dull sifftio yn cael ei thrafod ymhellach ym Mhennod 3.

14. Cyhoeddwyd adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, mewn pryd ar gyfer ail ddarlleniad y Bil yn Nhŷ'r Arglwyddi. Mae'n cynnwys dadansoddiad cynhwysfawr o'r Bil ac yn gwneud argymhellion ynghylch sut y dylid gwella'r Bil.[19]

15. O gofio pwysigrwydd cyfansoddiadol y Bil, cyhoeddodd Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi adroddiad yn gynt na'r arfer arno ym mis Medi 2017[20], a chyhoeddodd adroddiad arall ar 1 Chwefror 2018[21], wedi i'r Bil gyrraedd Tŷ'r Arglwyddi. Roedd ei adroddiad yn 2018 yn cynnwys y pwyntiau a ganlyn:

> "The European Union (Withdrawal) Bill gives excessively wide law-making powers to Ministers.
>
> The Bill even allows Ministers to make regulations that amend or repeal the European Union (Withdrawal) Act itself.

---

[16] Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin, *Scrutiny of delegated legislation under the European Union (Withdrawal) Bill: interim report,* Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2017-19, Tŷ'r Cyffredin 386, Tachwedd 2017

[17] Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin, *Scrutiny of delegated legislation under the European Union (Withdrawal) Bill: interim report*, Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2017-19, Tŷ'r Cyffredin 386, Tachwedd 2017, Crynodeb

[18] Gwefan Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin [fel ar 15 Chwefror 2018]

[19] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 9 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 69, Ionawr 2018

[20] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 3 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 22, Medi 2017

[21] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 12 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 73, Chwefror 2018

> The Bill contains insufficient parliamentary scrutiny of many of the law-making powers given to Ministers.
>
> Parliament should be given a greater say on the procedure applicable to regulations made by Ministers under the Bill."[22]

Ein gwaith hyd yn hyn

16. Mae canlyniad ein gwaith hyd yma ar ddull gweithredu Llywodraeth y DU mewn perthynas ag ymadael â'r UE wedi'i nodi mewn gohebiaeth gyda'r canlynol:

- Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin;[23]
- Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol (sy'n cynnwys ein *Datganiad ynghylch Effaith gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru)*;[24] a
- Robin Walker AS, Is-ysgrifennydd Seneddol yn yr Adran Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd.[25]

17. Yn ogystal, cyhoeddwyd adroddiad gennym ym mis Rhagfyr 2017 ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil.[26]

Y pwerau yn y Bil i wneud rheoliadau

18. Mae'r Bil yn rhannu cyfraith yr UE a ddargedwir yn dri math:

- Deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE (o dan gymal 2 o'r Bil);

---

[22] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 12 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 73, Chwefror 2018, Crynodeb

[23] Llythyr at Charles Walker AS, Cadeirydd Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin, *Delegated powers in the 'Great Repeal Bill' inquiry*, 25 Ebrill 2017

[24] Llythyr at David Rees AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *UK Government White Paper: Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, 7 Mehefin 2017

[25] Llythyr at y Gwir Anrhydeddus David Davis AS, yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r UE, *European Union (Withdrawal) Bill*, 31 Gorffennaf 2017; Llythyr gan Robin Walker AS, yr Is-Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ymadael â'r UE, *European Union (Withdrawal) Bill*, 24 Hydref 2017

[26] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, Rhagfyr 2017

- Deddfwriaeth uniongyrchol yr UE (o dan gymal 3 o'r Bil);
- Hawliau, pwerau, rhwymedigaethau ac ati sy'n codi o dan Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 (o dan gymal 4 o'r Bil).

19. Fel y'i drafftiwyd ar hyn o bryd, mae'r Bil yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru ddiwygio un math o gyfraith yr UE a ddargedwir, hynny yw, deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE. Er y cafodd y Bil ei ddiwygio yn ystod y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Cyffredin er mwyn caniatáu i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth uniongyrchol yr Undeb Ewropeaidd mewn meysydd datganoledig, gellir arfer y pŵer hwnnw dim ond mewn achosion pan gytunwyd nad oes angen fframwaith cyffredin mewn maes datganoledig penodol.

20. O ran gwneud rheoliadau mewn meysydd datganoledig, mae'r Bil yn cynnwys cymysgedd cymhleth o bwerau cydredol a phwerau ar y cyd. Gellir crynhoi natur y pwerau cydredol a'r pwerau ar y cyd yn y Bil yn y tabl isod, sy'n cynnwys crynodeb o'r adegau y mae'r dull sifftio a nodir yn y Bil yn gymwys.

21. O ran y dull sifftio hwnnw, ni fydd yn gymwys i reoliadau y mae'n rhaid iddynt ddilyn y weithdrefn gadarnhaol. Mae paragraffau 1 a 6 o Atodlen 7 i'r Bil yn nodi'r amgylchiadau lle y mae'n rhaid i reoliadau ddilyn y weithdrefn gadarnhaol (er enghraifft, lle y mae rheoliadau yn sefydlu awdurdod cyhoeddus yn y DU neu'n creu trosedd).

Tabl: Pwerau i wneud rheoliadau yn y Bil (fel y'i cyflwynir yn Nhŷ'r Arglwyddi)

Pŵer	Gellir ei arfer gan	Cymal neu Atodlen	Wedi'i osod gerbron	A yw'r broses sifftio yn gymwys o dan y Bil
I gywiro diffygion yng nghyfraith yr UE a ddargedwir mewn meysydd datganoledig	GDU yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Cymal 7	SDU	Ydy
	GC yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Rhan 1 o Atodlen 2	CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn gweithredu ar y cyd	Rhan 1 o Atodlen 2	SDU a CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn defnyddio pwerau cydredol mewn offeryn cyfansawdd	Cymal 7 (GDU) Rhan 1 o Atodlen 2 (GC)	SDU a CCC	Ydy
I weithredu goblygiadau rhyngwladol mewn meysydd datganoledig	GDU yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Cymal 8	SDU	Ydy
	GC yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Rhan 2 o Atodlen 2	CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn gweithredu ar y cyd	Rhan 2 o Atodlen 2	SDU a CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn defnyddio pwerau cydredol mewn offeryn cyfansawdd	Cymal 8 (GDU) Rhan 2 o Atodlen 2 (GC)	SDU a CCC	Ydy
I weithredu cytundeb ymadael mewn meysydd datganoledig	GDU yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Cymal 9	SDU	Ydy
	GC yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Rhan 3 o Atodlen 2	CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn gweithredu ar y cyd	Rhan 3 o Atodlen 2	SDU a CCC	Nac ydy
	GDU a GC yn defnyddio pwerau cydredol mewn offeryn cyfansawdd	Cymal 9 (GDU) Rhan 3 o Atodlen 2 (GC)	SDU a CCC	Ydy
Darpariaethau canlyniadol a throsiannol mewn meysydd datganoledig	GDU yn gweithredu ar eu pen eu hunain	Cymal 17	SDU	Nac ydy

Allwedd:
GC = Gweinidogion Cymru GDU = Gweinidogion y DU. CCC = Cynulliad Cenedlaethol Cymru SDU = Senedd y DU.

3. Ein hargymhellion ar gyfer newidiadau

Deddfu ar gyfer ymadael â'r UE

22. Mewn rhai o'n datganiadau cychwynnol ar oblygiadau deddfu at ddibenion gadael yr UE, rydym wedi nodi rhai egwyddorion cyfansoddiadol pwysig y dylid eu cymhwyso i rôl y Cynulliad Cenedlaethol yn ein barn ni. Mae'r rhain yn cynnwys y Cynulliad Cenedlaethol yn pasio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig, ac yn dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn barnu ei bod yn briodol, a'r weithdrefn sydd i'w chymhwyso ar gyfer craffu ar yr is-ddeddfwriaeth honno.

23. Rydym yn cydnabod bod penderfyniad y DU i adael yr UE yn her ddeddfwriaethol unigryw a chymhleth y bydd gofyn ei chyflawni o fewn amserlen gyfyngedig. O dan yr amgylchiadau hyn, ac am resymau ymarferol, rydym yn derbyn y bydd angen i'r Bil ddirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth, ac yn sgil hynny, bydd angen iddo bennu'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth y pwerau hynny.

24. Rydym am bwysleisio'r ffaith na ddylid ystyried bod y dull hwn o weithredu yn golygu ein bod yn rhoi'r gorau i'r egwyddorion pwysig hyn na'n pryderon cyffredinol ynghylch ymagwedd y Bil tuag at ddatganoli. Yn hytrach, ymateb pragmatig ydyw i raddfa'r her unigryw sydd o'n blaenau i sicrhau llyfr statud gweithredol.

25. Nodwn isod y ffyrdd y bydd angen diwygio'r Bil, yn ein barn ni, gan gynnwys y ffyrdd y gall y Cynulliad Cenedlaethol gadw rhywfaint o reolaeth ar y weithdrefn sydd ynghlwm wrth wneud is-ddeddfwriaeth.

Pwysigrwydd craffu ar bwerau eang

26. Rydym yn derbyn bod ymadael â'r UE yn her ddeddfwriaethol enfawr a digyffelyb. Rydym yn derbyn y bydd angen pwerau ar Weinidogion y Llywodraeth i wneud rheoliadau er mwyn mynd i'r afael â'r her honno. Fodd bynnag, nid ydym o'r farn bod hynny'n rheswm dros anwybyddu egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol. Yn benodol:

- ni ddylid defnyddio pwerau gwneud rheoliadau i symud pŵer yn ormodol tuag at lywodraethau ar draul deddfwrfeydd (yn enwedig y deddfwrfeydd datganoledig, fel sy'n digwydd o dan y Bil, yn ein barn ni).

- rhaid bod modd cyfiawnhau pwerau gwneud rheoliadau sy'n caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio (pwerau Harri'r VIII) a rhaid iddynt o leiaf fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol; dyma ein barn ers tro.

27. Rydym yn pryderu ynghylch y ffordd y mae'r egwyddorion sylfaenol hyn yn cael eu herydu o dan y Bil. Mae llawer o'r dystiolaeth sydd wedi dod i law hefyd wedi mynegi pryder ynghylch capasiti'r pwerau yn y Bil, a'r darpariaethau sy'n ymwneud â chraffu ar is-ddeddfwriaeth.[27]

28. Felly, mae'n fwy pwysig nag erioed bod gwaith craffu cywir yn cael ei wneud ar ddefnyddio'r pwerau gwneud rheoliadau sydd wedi'u cynnwys yn y Bil.

29. Rydym yn ailadrodd yr egwyddor gyntaf sydd wedi'i nodi yn ein Datganiad ynghylch Effaith Gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru, sef y dylai'r broses o adael yr UE, yn ei chyfanrwydd, ddangos parch bob amser tuag at reolaeth y gyfraith. Mae hyn yn cynnwys yr angen am waith craffu seneddol priodol ar ddeddfwriaeth.

30. Nodwn fod pryderon tebyg am y Bil wedi cael eu codi gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi:

> "We do not consider that it is appropriate for the Henry VIII powers in this Bill to be exercisable by the negative procedure, particularly as they might be used to make legislation of substantive policy significance. The Government has not offered sufficient justification for the widespread application of the negative procedure in this context, given the constitutional implications for the separation of powers."[28]

ac

> "In our view, the Bill as drafted proposes scrutiny measures that are inadequate to meet the unique challenge of considering the secondary legislation that the Government will introduce once the Bill is passed."[29]

---

[27] Er enghraifft, tystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 01, yr Athro John Bell, Prifysgol Caergrawnt a thystiolaeth ysgrifenedig, EUWB 09, Sefydliad Materion Cymreig

[28] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 9 Sesiwn 2017-19, papur Tŷ'r Arglwyddi 69, Ionawr 2018, paragraff 215

[29] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 9 Sesiwn 2017-19, papur Tŷ'r Arglwyddi 69, Ionawr 2018, paragraff 228

31. Yn ein barn ni, mae'n glir bod rhaid diwygio'r Bil er mwyn darparu ar gyfer gwaith craffu seneddol effeithiol ynghylch y rheoliadau a wneir o dan y Bil.

Y dull sifftio yn y Bil

32. Mae'r dull sifftio sydd bellach wedi'i gynnwys yn y Bil ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn Nhŷ'r Cyffredin fel a ganlyn:

- Rhaid gosod gerbron Tŷ'r Cyffredin yr holl reoliadau hynny y bwriedir eu gwneud o dan y pwerau yng nghymalau 7, 8 neu 9 o'r Bil, ac y mae Gweinidogion o'r farn y dylid eu gwneud o dan y weithdrefn negyddol.
- Yn ystod y deg diwrnod eistedd ar ôl gosod y rheoliadau, ni chaiff y Gweinidog sy'n gyfrifol wneud yr offeryn (hynny yw, ei lofnodi er mwyn ei wneud yn gyfraith).
- O fewn y cyfnod hwnnw, caiff pwyllgor sifftio Tŷ'r Cyffredin ystyried pob offeryn a datgan ei argymhelliad y dylai'r offeryn dan sylw fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.
- Ar ôl i'r cyfnod statudol o ddeg diwrnod fynd heibio, caiff y Gweinidog symud ymlaen â'r offeryn naill ai o dan:
  - y weithdrefn gadarnhaol (hynny yw, mae gofyn cynnal dadl a phleidlais ar yr offeryn yn y ddau Dŷ cyn y gellir ei wneud a'i ddwyn i rym), neu
  - y weithdrefn negyddol (hynny yw, caiff yr offeryn ei wneud a'i ddwyn i rym, ond caiff ei ddiddymu os bydd y naill Dŷ neu'r llall yn pasio cynnig i'w ddiddymu o fewn 40 diwrnod i'w osod).[30]

Y dull sifftio a rheoliadau mewn meysydd datganoledig

33. Credwn fod dull sifftio Tŷ'r Cyffredin sydd bellach yn y Bil yn gam cadarnhaol tuag at wella lefel y gwaith craffu sy'n gysylltiedig â'r is-ddeddfwriaeth a gaiff ei gwneud o dan y Bil. Dylai'r un dull sifftio fod yn gymwys yn y Cynulliad Cenedlaethol yn ein barn ni.

34. Fodd bynnag, rydym yn rhannu pryderon Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi fod diffyg grym i'r dull presennol.[31] Rhaid i'r

[30] Gwefan Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin [fel ar 15 Chwefror 2018]

defnydd o'r dull sifftio fod yn gam ystyrlon a fydd yn arwain at newidiadau i'r weithdrefn sy'n gymwys i reoliadau mewn meysydd datganoledig lle'r ystyrir bod newidiadau o'r fath yn briodol.

35. Mae angen i'r dull sifftio a nodir yn y Bil fod yn fwy cadarn. Felly, rydym o'r farn:

(a) y dylid mabwysiadu meini prawf sifftio er mwyn rhoi eglurder i'r pwyllgor sifftio o ran y meini prawf y dylid eu cymhwyso wrth benderfynu ar y weithdrefn a ddylai fod yn gymwys (a rhoi eglurder i Weinidog perthnasol y Llywodraeth o ran yr hyn y dylid ei gynnwys yn y memorandwm a gaiff ei osod yn unol ag amod 1[32] yn y Bil);

(b) y dylid mabwysiadu'r meini prawf sifftio a ganlyn(yn naturiol, bydd rhai ohonynt yn gorgyffwrdd):

(i) a oes digon o eglurder a thryloywder yn y memorandwm ynghylch pam mae'r Gweinidog o'r farn y dylai'r weithdrefn penderfyniad negyddol fod yn gymwys. Os nad yw'r memorandwm yn ddigon eglur a thryloyw ynglŷn â pham y dylid cymhwyso'r weithdrefn penderfyniad negyddol, dylai'r pwyllgor sifftio fod yn ofalus iawn am fwrw ymlaen â'r weithdrefn penderfyniad negyddol. Rydym yn nodi bod y deunydd esboniadol yn aml yn anghyson o ran eglurder a thryloywder: lle mae'r deunydd yn taro deuddeg, gall y broses graffu fod yn effeithlon ac yn effeithiol; fodd bynnag, lle nad yw'r deunydd yn gwneud hynny, gall y broses graffu fod yn araf ac yn llai cadarn ar adegau. Credwn fod hon yn gyfle i godi safonau yn gyffredinol mewn perthynas â deunydd esboniadol;

(ii) a yw'r memorandwm yn ddigon clir a thryloyw o ran y newidiadau y mae'r rheoliadau yn eu gwneud. Byddem yn disgwyl i'r memorandwm fod yn glir a thryloyw ynghylch yr hyn sy'n cael ei newid, y rheswm dros ei newid a'r effaith y bydd y newid hwnnw'n ei chael;

(iii) a fu ymgynghori digonol. Unwaith eto, byddem yn disgwyl i'r memorandwm fod yn glir ac yn dryloyw o ran y drefn ymgynghori;

[31] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 12 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 73, Chwefror 2018, paragraff 58

[32] Amod 1, fel y'i nodir ym mharagraffau 3 a 13 o Atodlen 7 i'r Bil.

(iv) a yw'r memorandwm yn ddigon clir a thryloyw ynghylch yr effaith y gall rheoliadau ei chael ar gydraddoldeb a hawliau dynol. Unwaith eto, bydd diffyg eglurder a thryloywder yn naturiol yn codi amheuon ynghylch unrhyw gynnig sy'n dilyn y weithdrefn penderfyniad negyddol;

(v) a yw'r rheoliadau'n codi materion o bwys cyhoeddus, gwleidyddol neu gyfreithiol. Mae hyn yn rhoi gallu cyffredinol i'r pwyllgor ystyried y rheoliadau yn eu cyfanrwydd a defnyddio ei brofiad a'i arbenigedd i bennu'r weithdrefn y dylid ei chymhwyso;

(c) gan ddefnyddio'r meini prawf sifftio a nodir uchod, y bydd y pwyllgor sifftio yn gwneud y penderfyniad terfynol ynghylch y weithdrefn a fydd yn gymwys i'r rheoliadau. Dylid nodi'n glir ar wyneb y Bil mai'r weithdrefn y bydd y pwyllgor yn penderfynu arni fydd y weithdrefn a gaiff ei defnyddio mewn perthynas â'r rheoliadau (oni bai fod y Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu fel arall). Mae hyn yn adlewyrchu'r argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi[33] a Phwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi[34].

(d) y bydd y pwyllgor yn gwneud ei benderfyniad terfynol ynghylch y weithdrefn a gaiff ei chymhwyso o fewn 10 diwrnod o osod y rheoliadau drafft, ac os na wneir penderfyniad o'r fath yn ystod y cyfnod hwnnw o 10 diwrnod, gall Weinidog perthnasol y Llywodraeth wneud y rheoliadau a fydd yn dilyn y weithdrefn penderfyniad negyddol. Unwaith eto, dylid nodi hyn yn glir ar wyneb y Bil.

36. Rydym o'r farn y bydd y meini prawf hyn yn helpu'r pwyllgor i wneud penderfyniad gwybodus ynghylch y weithdrefn a ddylai fod yn gymwys i'r rheoliadau a wneir o dan y Bil. Bydd y pwyslais ar eglurder a thryloywder yn helpu'r pwyllgor i wneud penderfyniad mewn ffordd effeithiol ac effeithlon (a bydd yn helpu'r pwyllgor gyda'i waith craffu cyffredinol ar y rheoliadau).

37. Bydd diffyg eglurder a thryloywder ynghylch pethau fel y newidiadau sy'n cael eu gwneud, y math o ymgynghori a wneir, a'r effaith ar gydraddoldeb a

---

[33] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 9 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 69, Ionawr 2018, paragraff 227

[34] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 12 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 73, Chwefror 2018, paragraff 58

hawliau dynol yn golygu na fydd gan y pwyllgor yr holl wybodaeth, ac yn golygu hefyd y bydd y dull sifftio yn ei gyfanrwydd yn arafach ac yn llai cadarn.

38. Yn ogystal, mae'r un terfyn amser yn gymwys, sef 10 diwrnod, yn unol â'r hyn sydd wedi'i nodi yn y Bil ar hyn o bryd. Golyga hyn na fydd y dull sifftio cadarn hwn, o reidrwydd, yn arafu'r broses o wneud rheoliadau o dan y Bil.

39. Mae'r dull yr ydym yn ei amlinellu yn sicrhau y gall y Cynulliad Cenedlaethol gael y gair olaf ynghylch y weithdrefn a fydd yn gymwys i wneud is-ddeddfwriaeth a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

> **Argymhelliad 1.** Rydym yn argymell 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. Rydym hefyd yn argymell bod un o bwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol yn gyfrifol am wneud argymhelliad ynghylch y weithdrefn briodol ar gyfer y rheoliadau dan sylw.

> **Argymhelliad 2.** Dylai'r argymhelliad a wneir gan y pwyllgor sifftio o dan argymhelliad 1 fod yn orfodol, oni bai fod y Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu fel arall. Dylid adlewyrchu'r gofyniad hwn ar wyneb y Bil.

40. Er y byddem yn ffafrio cynnwys y meini prawf sifftio ar wyneb y Bil (er mwyn rhoi cymaint o awdurdod i'r meini prawf â phosib) nid ydym yn gweld gwerth cynnwys meini prawf manwl yn y Bil a fydd yn gymwys i bwyllgor sifftio'r Cynulliad Cenedlaethol heb ar yr un pryd nodi'r un fanylder parthed pwyllgor sifftio yn San Steffan.

41. Felly, rydym yn cynnig y dylid cynnwys y meini prawf sifftio a amlinellir ym mharagraff 35(b) uchod yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol. Yna, bydd y meini prawf hynny yn anfon neges glir o ran y math o wybodaeth y mae'n rhaid ei chynnwys mewn memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd â rheoliadau a wneir o dan y Bil.

> **Argymhelliad 3.** Rydym yn argymell bod y meini prawf sifftio sydd wedi'u nodi ym mharagraff 35(b) o'r adroddiad hwn yn cael eu cymhwyso i'r holl reoliadau sy'n cael eu gwneud o dan y Bil ac a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, ac y dylid nodi'r meini prawf yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol.

42. Dylid darllen Argymhellion 1 i 3 ar y cyd â pharagraffau 50 a 51 ac Argymhelliad 6, sy'n egluro'r categorïau gwahanol o reoliadau y gellir eu gwneud mewn meysydd datganoledig.

43. Bydd y dull sifftio cadarn yn helpu'r broses o liniaru'r amgylchiadau cyfyngedig a nodir yn y Bil o ran pryd y bydd y weithdrefn gadarnhaol yn gymwys (gweler paragraffau 1(2) a 6(1) o Atodlen 7 i'r Bil). Fodd bynnag, ni all dull sifftio, ni waeth pa mor gadarn ydyw, gymryd lle datganiad clir ar wyneb y Bil ynghylch pryd y bydd y weithdrefn gadarnhaol yn gymwys.

44. Felly, yn ogystal â mabwysiadu dull sifftio cadarn, credwn y dylid ehangu'r amgylchiadau pan fydd y weithdrefn gadarnhaol yn gymwys yn awtomatig o dan y Bil. Yn hynny o beth, rydym yn cytuno â Phwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi fod y gyfres gyfyng o amgylchiadau lle bydd gofyn defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol yn annerbyniol o safbwynt cyfansoddiadol, ac y dylai'r Bil ddarparu ar gyfer defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol mewn perthynas ag unrhyw fesur sy'n ymwneud â gwneud polisi.[35]

45. Rydym hefyd yn cytuno ag argymhelliad y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio am y ffaith y dylai'r weithdrefn gadarnhaol fod yn gymwys i reoliadau o dan gymalau 7, 8, 9 a 17 sy'n diwygio neu'n diddymu deddfwriaeth sylfaenol[36]. Yn ein barn ni, dylai'r un drefn fod yn gymwys i reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru.

46. Fodd bynnag, nid ydym o'r farn y dylid defnyddio pwerau Harri'r VIII yn y Bil i ddiwygio *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*. O ganlyniad, dylid cynnwys *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn y rhestr o ddeddfiadau yng nghymal 7(7) na ellir eu diwygio drwy reoliadau.

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod y Bil yn cael ei ddiwygio yn unol â pharagraffau 44 i 46 o'r adroddiad hwn, sy'n cynnwys datganiadau yn cymeradwyo'r argymhellion a wnaed gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi a Phwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi.

Y pwyllgor sifftio yn y Cynulliad Cenedlaethol

47. Mae Argymhelliad 1 yn nodi mai pwyllgor yn y Cynulliad Cenedlaethol ddylai fod yn gyfrifol am wneud argymhelliad ynghylch y weithdrefn briodol ar gyfer y rheoliadau dan sylw. Credwn mai'r pwyllgor hwn yw'r un mwyaf priodol i gyflawni'r dasg honno.

---

[35] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 9 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 69, Ionawr 2018, paragraff 219

[36] Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, *European Union (Withdrawal) Bill*, Adroddiad rhif 12 Sesiwn 2017-19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 73, Chwefror 2018, paragraff 53

48. Mae gennym brofiad ac arbenigedd mewn perthynas â phwerau gwneud rheoliadau a'r gwahanol weithdrefnau a all fod yn gymwys drwy ein gwaith o ystyried yr holl Filiau a gyflwynir i graffu arnynt yn y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ogystal, rydym hefyd yn gwneud gwaith craffu ar elfennau technegol a rhagoriaethau'r holl offerynnau statudol sy'n cael eu gosod gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, yn unol â Rheol Sefydlog 21. Yn aml, gall hyn gynnwys gwneud dyfarniadau o ran a yw Gweinidogion Cymru yn gwneud defnydd priodol o'r weithdrefn negyddol neu'r weithdrefn gadarnhaol lle mae'r rhiant Ddeddf yn caniatáu dewis o ran y weithdrefn a gaiff ei defnyddio.

49. Yn ein barn ni, dyma fyddai'r dull gweithredu mwyaf effeithlon a phragmatig o ymdrin â'r dasg ddeddfwriaethol enfawr hon, sy'n destun pwysau sylweddol o ran amser.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell mai'r Pwyllgor hwn – y Pwyllgor Cyfansoddiadol a Materion Deddfwriaethol- ddylai fod y pwyllgor sifftio ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol ac y dylid diwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol yn unol â hynny.

Cymhwyso'r dull sifftio mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan y Bil mewn meysydd datganoledig

50. Rydym wedi nodi pedwar categori o reoliadau sy'n cynnwys darpariaethau datganoledig y gellir eu gwneud o dan y Bil.

- Categori 1: rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru, sy'n gweithredu ar eu pen eu hunain gan ddefnyddio eu pwerau o dan Atodlen 2, ac a osodir gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn unig;
- Categori 2: rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU, sy'n gweithredu ar y cyd o dan Atodlen 2, ac a osodir gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y DU;
- Categori 3: rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU gan ddefnyddio eu pwerau cydredol (o dan Atodlen 2 a chymalau 7, 8 a 9, yn y drefn honno) mewn rheoliadau cyfansawdd, a osodir gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y DU;
- Categori 4: rheoliadau a wneir gan Weinidogion y DU, sy'n gweithredu ar eu pen eu hunain gan ddefnyddio eu pwerau o dan gymalau 7, 8, 9 neu 17, ac a osodir gerbron Senedd y DU yn unig.

51. Fel y'i drafftiwyd, mae'r Bil yn darparu bod y dull sifftio yn gymwys i Gategorïau 3 a 4 (ac eithrio rheoliadau a wneir o dan gymal 17), ond nid yw'n gymwys i Gategorïau 1 a 2.

> **Argymhelliad 6.** Rydym yn argymell y dylai'r dull sifftio fod yn gymwys i reoliadau o dan Gategorïau 1, 2 a 3, sydd wedi'u nodi yn yr adroddiad hwn, sef yr holl reoliadau a wneir o dan y Bil sy'n cynnwys darpariaethau datganoledig a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

52. O ran y rheoliadau a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd y Deyrnas Unedig, rydym yn cydnabod y byddai dau bwyllgor sifftio yn sifftio'r un rheoliadau: un pwyllgor yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru ac un pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin.

53. Yn yr achosion hyn, bydd yn hanfodol bod y ddau bwyllgor yn cydweithio er mwyn cytuno ar y weithdrefn gymwys. Rydym o'r farn mai dyma'r dull mwyaf pragmatig o weithredu.

54. Mae'n bwysig nodi y gallai Gweinidogion y DU, drwy weithredu ar eu pen eu hunain, ddefnyddio eu pwerau eang i wneud rheoliadau mewn meysydd datganoledig. Gallai hyn arwain at sefyllfa lle byddai'r math o reoliadau y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn eu gweld o ddydd i ddydd yn cael eu gosod gerbron Senedd y DU yn unig.

55. Gallai Gweinidogion y DU, drwy weithredu ar eu pen eu hunain, hefyd ddefnyddio eu pwerau eang mewn modd sy'n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Er enghraifft, gallai Gweinidogion y DU ddefnyddio eu pwerau i drosglwyddo unrhyw swyddogaeth sydd gan un o awdurdodau cyhoeddus yr UE i un o awdurdodau cyhoeddus y DU.[37] Pan fo'r corff o dan sylw yn y DU yn "awdurdod a gedwir yn ôl" (fel y'i diffinnir yn yr Atodlen 7B newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006), ni fydd gan y Cynulliad Cenedlaethol bŵer i ddeddfu mewn perthynas â swyddogaethau'r awdurdod hwnnw a gedwir yn ôl oni bai fod Llywodraeth y DU yn cydsynio i hynny.

56. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd yr Athro Watkin:

> "…regarding the transfer of current EU functions to UK public authorities, the content of the subordinate legislation made at Westminster can have significant consequences for the devolved

[37] Byddai rheoliadau sy'n cyflawni proses drosglwyddo o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Er enghraifft, gweler paragraff 1(2) o Atodlen 7 i'r Bil.

> administrations…To ensure that the exercise of these powers by UK Ministers does not have detrimental consequences for devolved administrations, some scrutiny of such statutory instruments by them would be required."[38]

57. Mae'r sefyllfa hon yn un o ddwy enghraifft o gamau gweithredol a fyddai'n rheoli cwmpas pwerau deddfwrfa o dan y Bil. Yr enghraifft arall yw'r ffaith y gall Gweinidogion y Deyrnas Unedig ddefnyddio eu pwerau eang i ddiwygio cyfraith yr UE a ddargedwir pan fo cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol wedi'i gyfyngu i ymatal rhag torri cyfraith yr UE a ddargedwir. Felly, os yw Gweinidogion y Deyrnas Unedig yn defnyddio eu pwerau gwneud rheoliadau i wneud Newid X i gyfraith yr UE a ddargedwir, yna ni all y Cynulliad Cenedlaethol basio deddfwriaeth sylfaenol sy'n anghydnaws â Newid X. Mae amhriodoldeb cyfansoddiadol y sefyllfa hon yn glir.

58. Felly, mewn perthynas â Chategori 4, credwn y dylid rhoi rôl i'r pwyllgor sifftio yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru o ran craffu ar y rheoliadau a wneir gan Weinidogion y DU mewn meysydd datganoledig ac a osodir gerbron Senedd y DU yn unig. Fan lleiaf, dylai pwyllgor y Cynulliad Cenedlaethol gael gwybodaeth am unrhyw reoliadau o'r fath ar yr un pryd â'r pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin. Yna, gall pwyllgor y Cynulliad Cenedlaethol gyflwyno sylwadau i'r pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin neu ei gynghori lle bo hynny'n briodol.

Y pwyllgorau sifftio yn cydweithio

59. O ran trefnu bod pwyllgor sifftio yn y Cynulliad Cenedlaethol yn cydweithio â'r pwyllgor sifftio yn Nhŷ'r Cyffredin, byddai angen ystyried materion gweithredol.

60. Byddai cymhwyso'r meini prawf sifftio a amlinellir uchod yn datrys un o'r materion hyn: hynny yw, gallai'r ddau bwyllgor gymhwyso'r un meini prawf sifftio neu feini prawf tebyg. Byddai hyn hefyd yn helpu'r broses o gysoni'r math o wybodaeth y byddai'n rhaid i weinidogion perthnasol y llywodraeth ei darparu (fel y nodir uchod, byddai'r meini prawf sifftio'n rhoi eglurder i'r llywodraethau yn ogystal â'r pwyllgorau).

61. Yn ein barn ni, dylid gadael i'r pwyllgorau gytuno ar y materion gweithredol manwl sy'n gysylltiedig â'r dull hwn, fel sut y gall rhanddeiliaid allanol roi sylwadau i'r pwyllgorau a sut y bydd y pwyllgorau'n cydweithio er mwyn gwneud penderfyniadau ac ati.

---

[38] Papur gan yr Athro Thomas Glyn Watkin ar gyfer sesiwn y panel arbenigol ar 29 Ionawr 2018

Gwaith craffu mewn achosion brys

62. Nodwn fod y Prif Weinidog, yn ei lythyr ar 5 Chwefror 2018 at Ysgrifennydd Gwladol Cymru, yn dweud y dylai'r weithdrefn "gwneud cadarnhaol" sy'n gymwys mewn achosion brys o dan y Bil fod ar gael, mewn egwyddor, i Weinidogion Cymru a'r Cynulliad, a hynny er mwyn efelychu'r hyblygrwydd sydd ar gael i Weinidogion y DU.[39]

63. Cytunwn y dylai'r weithdrefn gwneud cadarnhaol fod ar gael i'r Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru mewn achosion brys.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell y dylai'r weithdrefn gwneud cadarnhaol ar gyfer achosion brys hefyd gael ei chymhwyso mewn perthynas â rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru (boed a ydynt yn gweithredu ar eu pen eu hunain neu'n gweithredu gyda Gweinidogion y DU mewn perthynas â rheoliadau cyfansawdd, neu'n gweithredu gyda Gweinidogion y DU mewn perthynas â rheoliadau ar y cyd), a hynny er mwyn sicrhau bod gweinidogion o bob llywodraeth yn cael eu trin yn gyson.

64. Fodd bynnag, rydym yn ategu'r pryderon a godwyd gan Gymdeithas Hansard[40] mewn perthynas â'r weithdrefn graffu sy'n gymwys mewn rhai achosion brys. Mae'r pryderon hynny fel a ganlyn:

(a) nid yw'r Bil yn gosod dyletswydd statudol ar Weinidog y Goron i egluro natur brys y mater dan sylw. Yn y cyd-destun hwn, nodwn fod y ddyletswydd i roi rhesymau o dan y gyfraith gyffredin yn berthnasol. Fodd bynnag, byddai cael dyletswydd statudol glir i roi rhesymau sy'n egluro natur brys y mater yn llawer mwy boddhaol;

(b) nid oes unrhyw derfynau diffiniedig i'r achosion hynny a all fod yn rhai brys neu beidio;

(c) gellir osgoi'r dull sifftio yn llwyr, a hynny heb i Weinidog y Goron orfod rhoi rhesymau dros ei osgoi.

65. Credwn y dylid cynnwys mesurau diogelu ar wyneb y Bil a fyddai'n mynd i'r afael â phob un o'r pryderon hyn.

---

[39] Llythyr gan y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, y Prif Weinidog, at y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, 5 Chwefror 2018

[40] Cymdeithas Hansard, *Scrutiny of SIs: further amendments are needed to EU (Withdrawal) Bill*, Blog, 15 Ionawr 2018

66. Ni fyddai'r mesurau diogelu hynny, o reidrwydd, yn arafu yn ddiangen y broses o wneud rheoliadau brys o dan y Bil. Er enghraifft, wrth benderfynu a yw achos yn fater brys, dylai'r Llywodraeth berthnasol wybod yn union pam ei fod yn fater brys, ac felly bydd yn hawdd iawn iddi roi rhesymau pam bod y mater yn un brys.

Diwygio rheoliadau sy'n cynnwys darpariaethau datganoledig

67. Rydym yn ategu'r awgrym a wnaed gan Bwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin,[41] (argymhelliad a wnaed hefyd gan Gymdeithas Hansard[42]), mewn perthynas â phwyllgor yn gwneud argymhellion ar gyfer rheoliadau a wneir o dan y Bil.

68. Rydym yn nodi y bydd unrhyw bwyllgor sifftio yn y Cynulliad Cenedlaethol yn gallu gwneud argymhellion o'r fath, ac na fydd yn arfer y pŵer hwnnw yn dibynnu ar gynnwys pŵer o'r fath ar wyneb y Bil.

[41] Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin, *Scrutiny of delegated legislation under the European Union (Withdrawal) Bill: interim report*, Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2017-19, Tŷ'r Cyffredin 386, Tachwedd 2017, paragraff 28

[42] Cymdeithas Hansard, *Scrutiny of SIs: further amendments are needed to EU (Withdrawal) Bill*, Blog, 15 Ionawr 2018