

Adroddiad ar y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru)

Mawrth 2018

Y cefndir¹

1. Cyflwynwyd Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) ("Bil yr UE (Ymadael)") gerbron Tŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2017. Mae'r Bil yn diddymu *Deddf Cymunedau Ewropeaidd 1972*, yn cadw'r mwyafrif helaeth o gyfraith yr UE sydd mewn grym yn y DU ar hyn o bryd ac yn rhoi pwerau i Weinidogion y DU a Gweinidogion Datganoledig i wneud newidiadau i'r corff hwnnw o gyfraith yr Undeb Ewropeaidd a ddargedwir. Mae'r pwerau a roddir i Weinidogion Datganoledig i wneud newidiadau yn fwy cyfyngedig na'r pwerau a roddir i Weinidogion y DU. Mae'r Bil hefyd yn gwneud newidiadau i'r setliad datganoli a chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.

2. Yn sgil cyflwyno Bil yr UE (Ymadael) yn Senedd y DU, cyhoeddodd Prif Weinidog Cymru ddatganiad ar 13 Gorffennaf 2017 yn dweud na fu braidd dim ymdrech gan Whitehall i gydweithio â'r Llywodraethau datganoledig, a bod rhannau o'r Bil yn gwbl annerbyniol i Lywodraeth Cymru.²

3. Ym mis Tachwedd 2017, rhoddodd y Prif Weinidog dystiolaeth i sesiwn ar y cyd rhwng y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol lle cadarnhaodd fod Bil Parhad wedi'i ddrafftio i ddiogelu datganoli yng Nghymru pe na bai Bil yr UE (Ymadael) yn cael ei ddiwygio. Cyhoeddodd y Pwyllgorau adroddiadau ar Gynnig Cydsyniad

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Crynodeb o'r Bil: Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru)*, y Gwasanaeth Ymchwil a'r Gwasanaethau Cyfreithiol, Mawrth 2018

² Datganiad Ysgrifenedig Llywodraeth Cymru, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, 13 Gorffennaf 2017



Deddfwriaethol Bil yr UE (Ymadael) ar 15³ ac 18⁴ Rhagfyr 2017; daeth y ddau i'r casgliad y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol beidio â rhoi ei ganiatâd i Fil yr UE (Ymadael) yn ei ffurf bresennol.

4. Ar 27 Chwefror 2018, gwnaeth Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid (Ysgrifennydd y Cabinet), ddatganiad yn y Cyfarfod Llawn am gyfarfod Cydbwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau'r UE) a gynhaliwyd ar 22 Chwefror 2018.⁵ Dywedodd, er bod y cyfarfod wedi bod yn adeiladol, nad oedd cynigion y DU yn dderbyniol i Lywodraeth Cymru nac i Lywodraeth yr Alban o hyd. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet fod camau'n cael eu cymryd tuag at gyflwyno deddfwriaeth parhad arfaethedig gan Lywodraeth Cymru. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddatganiad i'r wasg ar yr un diwrnod, a oedd yn esbonio y byddai'n well ganddi weld Llywodraeth y DU yn diwygio Bil yr UE (Ymadael) ond bod angen i Lywodraeth Cymru barhau â'i Fil Parhad fel opsiwn amgen i ddiogelu datganoli pe nai bai cytundeb rhwng y ddwy lywodraeth o ran y gwelliannau sydd eu hangen.⁶

Y weithdrefn ar gyfer Bil Brys a chyflwyno'r Bil

5. Mae Rheol Sefydlog 26.95 yn gwneud darpariaeth ar gyfer pasio deddfwriaeth frys os caiff ei chymeradwyo gan gynnig yn y Cynulliad Cenedlaethol. Bil Brys yw Bil Llywodraeth y mae angen ei wneud yn Ddeddf yn gynt nag y mae proses ddeddfu arferol y Cynulliad Cenedlaethol yn ei chaniatáu.

6. Ar 6 Mawrth 2018, cytunodd y Cynulliad Cenedlaethol ar gynnig sy'n caniatáu i'r Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) ("y Bil") gael ei drin fel Bil Brys Llywodraeth. Cytunodd hefyd ar gynnig o dan Reol Sefydlog 26.98(ii) yn cadarnhau'r amserlen ar gyfer craffu ar y Bil.⁷

³ Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael): Adroddiad interim ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol*, Rhagfyr 2017

⁴ Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, Rhagfyr 2017

⁵ Datganiad yn y Cyfarfod Llawn gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid: Cyfarfod Cydbwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau'r UE), 22 Chwefror 2018

⁶ Datganiad i'r wasg gan Lywodraeth Cymru, *Cyfraith newydd a gynigir i ddiogelu datganoli yng Nghymru*, dydd Mawrth 27 Chwefror 2018

⁷ Y Cyfarfod Llawn, Cynnig o dan Reol Sefydlog 26.95 y bydd Bil y cyfeirir ato fel y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) yn cael ei drin fel Bil Brys Llywodraeth a Chynnig o dan Reol

7. Ar 7 Mawrth 2018, cyflwynodd Ysgrifennydd y Cabinet y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru). Cyn ei gyflwyno, ar 27 Chwefror 2018, cyhoeddodd y Llywydd ddatganiad am gymhwysedd deddfwriaethol yn cadarnhau y byddai darpariaethau'r Bil, yn ei barn hi, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.⁸ Mae'r Llywydd hefyd wedi rhoi nodyn i Aelodau'r Cynulliad sy'n crynhoi'r materion y bu'n eu hystyried mewn perthynas â chymhwysedd.⁹

8. Bwriad y Bil, fel y'i cyflwynwyd, yw diogelu cyfraith yr UE sy'n cwmpasu pynciau sydd wedi'u datganoli i Gymru ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd y Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i sicrhau bod deddfwriaeth sy'n ymdrin â'r pynciau hyn yn gweithio'n effeithiol ar ôl i'r DU ymadael â'r UE ac y diddymir *Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972* gan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael). Awgryma'r ME ymhellach fod y Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddeddfu i gynnal cydweddiad rheoleiddiol â'r UE er mwyn hwyluso mynediad parhaus at farchnad yr UE ar gyfer busnesau Cymru, ac yn creu sefyllfa ddiofyn yn y gyfraith lle bydd cydsyniad Gweinidogion Cymru yn ofynnol cyn bod Gweinidogion y DU yn gallu gwneud unrhyw newidiadau i ddeddfwriaeth ddatganoledig o fewn cwmpas cyfraith yr UE.¹⁰

9. Cafwyd tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet, a dau o swyddogion Llywodraeth Cymru ar 12 Mawrth 2018.¹¹

Cymhwysedd deddfwriaethol

10. Nodwn fod y Llywydd wedi datgan, yn ei barn hi, fod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym hefyd yn nodi'r materion cymhwysedd deddfwriaethol a godwyd gan Lywydd Senedd yr Alban¹²

Sefydlog 26.98(ii) i gytuno ar yr amserlen ar gyfer y Bil a elwir y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru), 6 Mawrth 2018

⁸ Datganiad y Llywydd ar Gymhwysedd Deddfwriaethol, Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru), 27 Chwefror 2018

⁹ Datganiad y Llywydd: Nodyn at Aelodau'r Cynulliad, 27 Chwefror 2018

¹⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 1-2

¹¹ Mae'r holl sylwadau yn yr adroddiad hwn gan Ysgrifennydd y Cabinet a swyddogion Llywodraeth Cymru, yng nghyd-destun rhoi tystiolaeth i ni, yn dod o Gofnod y Trafodion ar gyfer cyfarfod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a deddfwriaethol ar 12 Mawrth 2018

¹² Bil Ymadawiad y DU o'r Undeb Ewropeaidd (Parhad Cyfreithiol)(yr Alban): Datganiadau ar Gymhwysedd Deddfwriaethol, 27 Chwefror 2018

a'r Arglwydd Adfocad mewn perthynas â Bil Ymadawiad y DU o'r Undeb Ewropeaidd (Parhad Cyfreithiol) (yr Alban).¹³

11. Nododd Llywodraeth Cymru hefyd fod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Nodwn farn Llywodraeth Cymru na all unrhyw beth o dan y Bil gael effaith gyfreithiol cyn y diwrnod ymadael, ac felly ni all dim o dan y Bil wrthdaro â chyfraith yr UE tra bod cyfraith yr UE yn gymwys yng Nghymru.

Yr angen am y Bil

12. Rydym yn derbyn bod angen am y Bil.

13. Mae gadael yr UE wedi codi cwestiynau cyfansoddiadol difrifol ynghylch pa ddeddfwrfa ddylai arfer pwerau mewn meysydd datganoledig, unwaith y bydd y DU yn gadael yr UE. Yn ei ffurf bresennol, mae Bil yr UE (Ymadael) yn methu â diogelu pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol mewn meysydd datganoledig. Felly, hyd nes y gwelwn newidiadau i Fil yr UE (Ymadael)(yn benodol, i gymal 11), rydym yn derbyn bod angen y Bil er mwyn amddiffyn pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol mewn meysydd datganoledig.

14. Yn ogystal, nodwn fod y Bil yn ddull o lenwi'r bwch deddfwriaethol os na fydd y Cynulliad Cenedlaethol yn cydsynio i Fil yr UE (Ymadael) a bod Llywodraeth y DU yn parchu penderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ein barn ni, gan nad oes unrhyw gynllun arall ar gyfer ymdrin â phenderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol i beidio â rhoi cydsyniad, mae hyn yn ddull synhwyrol a chyfrifol.

15. Rydym yn croesawu'r opsiwn a ffeirir gan Lywodraeth Cymru, sef diogelu datganoli trwy Fil yr UE (Ymadael), ac mai ail ddewis Llywodraeth Cymru yw'r Bil. Mae'n gwneud synnwyr inni fod yr egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol sy'n deillio o ymadael â'r UE wedi'u nodi ym Mil yr UE (Ymadael). Felly, rydym yn annog pob plaid i barhau i gydweithio er mwyn cyrraedd cam lle gall y Cynulliad Cenedlaethol roi ei gydsyniad deddfwriaethol i Fil yr UE (Ymadael), gan sicrhau ar yr un pryd lwybr trefnus ar gyfer gadael yr UE.

16. Os na fydd cytundeb, y Bil hwn fydd un o'r Biliau pwysicaf i'r Cynulliad Cenedlaethol graffu arno. Mae'n siomedig bod y Bil wedi codi'n bennaf oherwydd methiant Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru (hyd yn hyn) i ddod i gytundeb ar Fil yr UE (Ymadael).

¹³ Adroddiad Swyddogol Senedd yr Alban, Cyfarfod y Senedd ar 28 Chwefror 2018

17. Mae'r Bil ymwneud â materion cymhleth, a allai gael effaith sylweddol ar sut y gwneir cyfraith yng Nghymru ar ôl Brexit. Un o'r canlyniadau o ymdrin â'r Bil fel Bil Brys yw nad oes digon o amser i ddeall goblygiadau darpariaethau'r Bil yn llawn neu i glywed barn rhanddeiliaid, gan gynnwys cyfreithwyr cyfansoddiadol ac arbenigwyr yn y maes, fel y gwnaethom yn ystod ein gwaith craffu ar Fil yr UE (Ymadael).

18. O ganlyniad, mae pryder, fel y tynnodd y pwyllgor a'n rhagflaenodd yn y Pedwerydd Cynulliad¹⁴ sylw ato, y gallai'r Bil fod yn destun gwaith craffu llai gwybodus yng Nghyfnodau 2 a 3.

19. Mae'r un materion o egwyddor yn gymwys i'r pwerau gwneud rheoliadau yn y Bil hwn â'r rhai sy'n gymwys mewn perthynas â Bil yr UE (Ymadael), sef:

- ni ddylid defnyddio pwerau gwneud rheoliadau i symud cydbwysedd y pŵer yn ormodol tuag at lywodraethau ac oddi wrth ddeddfwrfeydd;
- rhaid cyfiawnhau pwerau gwneud rheoliadau sy'n caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio (pwerau Harri'r VIII) yn glir a rhaid iddynt, o leiaf, fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- yr agwedd bwysig ar bwerau gwneud rheoliadau yw sut y gellid eu defnyddio. Er ein bod yn aml yn clywed sicrwydd gan weinidogion y llywodraeth nad ydynt yn bwriadu defnyddio pŵer mewn ffordd benodol, y cwestiwn go-iawn yw "sut y gellid defnyddio'r pwerau?"¹⁵

20. Roedd un Aelod o'r Pwyllgor o'r farn nad oedd angen y Bil ac nad oedd yn briodol, gan gredu ei fod yn lleihau effeithlonrwydd y broses cynnig cydsyniad deddfwriaethol.¹⁶ Felly, nid yw'r Aelod dan sylw yn cytuno i'r adroddiad hwn.

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru*, Hydref 2015, paragraff 320

¹⁵ Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)*, Rhagfyr 2017, paragraff 23

¹⁶ Rheol Sefydlog 29

Adrannau 3, 4 a 5

21. Mae adrannau 3, 4 a 5 yn greiddiol i'r Bil drwy roi pwerau eang i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n:

- dargadw cyfraith uniongyrchol yr UE (adran 3)
- ailddatgan deddfiadau sy'n deillio o'r UE (adran 4)
- sicrhau bod darpariaethau a wneir o dan bwerau sy'n ymwneud â'r UE yn parhau i gael effaith (adran 5),

22. Codwyd nifer o gwestiynau ynglŷn â defnyddio'r pwerau hyn.

23. O ran y pŵer i wneud darpariaeth “gyfatebol” yn adran 3(1), rydym yn gwerthfawrogi'r enghraifft ddefnyddiol a ddarparwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet mewn perthynas â diogelu stociau llyswennod yn nyfroedd Cymru. Fodd bynnag, dim ond un enghraifft o sut y gellid defnyddio'r pŵer yw honno. Nid oes diffiniad pendant i'r pŵer “cyfatebol”, rhywbeth yr oedd Ysgrifennydd y Cabinet yn ei gydnabod pan ddywedodd fod yr ateb i'r cwestiwn o 'beth y mae cyfatebol yn ei olygu' yn anodd ei ateb yn haniaethol.

24. Er hynny, rydym yn croesawu datganiad Ysgrifennydd y Cabinet fod gwneud darpariaethau cyfatebol yn golygu bod rhaid defnyddio'r pŵer mewn modd sy'n “cadw pwrpas hanfodol” cyfraith uniongyrchol yr Undeb Ewropeaidd. Credwn fod hyn yn rhoi ffocws penodol i'r pŵer gwneud rheoliadau yn adran 3.

25. O ran adran 4, croesawn fod yn rhaid i'r rheoliadau hynny fod yn “angenrheidiol” ac, ymhellach, fod yn rhaid i'r rheoliadau fod yn angenrheidiol er mwyn sicrhau bod y deddfiad a gafodd ei ailddatgan yn parhau'n effeithiol. Ein dealltwriaeth ni yw bod hyn yn gwahardd Gweinidogion Cymru rhag defnyddio'r pŵer yn adran 4 i sicrhau y caiff eu polisiau eu gweithredu'n effeithiol - dim ond i sicrhau y caiff y deddfiad a gafodd ei ailddatgan ei weithredu'n effeithiol y gellir defnyddio'r pŵer.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod dadl Cyfnod 1, yn cadarnhau bod ein dealltwriaeth o ddefnyddio'r pŵer o dan adran 4 o'r Bil yn gywir.

26. Rydym yn nodi bod adran 4 yn cyfeirio at bwerau “angenrheidiol”, a bod y defnydd o “angenrheidiol” yn fwy cyfyng na'r defnydd o “priodol” yn adran 3. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ei bod yn ddewis bwriadol i ddefnyddio “priodol” yn adran 3 ac “angenrheidiol” yn adran 4.

- 27.** Yn ôl ein dealltwriaeth ni, roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn dweud bod angen y pŵer “priodol” pan fo'r Bil yn ymdrin â meysydd a fydd yn arbennig o ansicr yn y dyfodol, ac mai dim ond yn yr achosion hynny (hynny yw yn adran 3) y defnyddiwyd “priodol”. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet, lle mae mwy o ansicrwydd, fod angen yr hyblygrwydd ychwanegol ar Weinidogion Cymru i ymdrin â natur anhysbys yr amgylchiadau a allai fod yn ein hwynebu a bod hyn yn cyfiawnhau defnyddio “priodol” yn adran 3.
- 28.** Nid ydym wedi cael cyfle i drafod yn fanwl pam mae adran 3 yn ymdrin â materion sy'n llawer mwy ansicr na'r materion yr ymdrinnir â hwy yn adran 4. Fodd bynnag, croesawn gadarnhad Ysgrifennydd y Cabinet fod “angenrheidiol” yn fwy cyfyng na “priodol”.
- 29.** Hefyd, rydym yn derbyn nad yw “priodol”, o bosibl, yn codi'r un pryderon â'r rhai a godir yng nghyd-destun Bil yr UE (Ymadael). Y rheswm am hyn yw bod y Bil hwn a Bil yr UE (Ymadael) yn cymhwysu pwerau “priodol” mewn cyd-destunau gwahanol. Er enghraifft, rhaid defnyddio pwerau “priodol” o dan adran 3 o'r Bil er mwyn parhau i weithredu cyfraith uniongyrchol yr UE, ac mae'n rhaid defnyddio pwerau “priodol” o dan gymal 7 Bil yr UE (Ymadael) i atal, unioni neu liniaru methiant cyfraith yr UE a ddargadwyd i weithredu'n effeithiol, neu unrhyw ddiffyg arall.
- 30.** Rydym yn parhau i bryderu am y cyfyngiadau sy'n gymwys i'r geiriau “priodol” ac “angenrheidiol” yn y Bil hwn a Bil yr UE (Ymadael).

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn egluro yn ystod dadl Cyfnod 1 a yw'r ordinhadau hunan-gyfyngu (fel y'u disgrifiwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet) a gynhwysir yn y Bil yn fwy cyfyng na'r rhai a geir ym Mil yr (Ymadael).

- 31.** O ran adrannau 3(5), 4(5) a 5(7) o'r Bil, nodwn fod y Bil yn caniatáu i rai pethau gael eu gwneud gan reoliadau na ellid eu gwneud o dan *Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972*. Er enghraifft, mae *Ddeddf 1972* yn gosod cyfyngiadau ar y mathau o droseddau y gellir eu creu mewn rheoliadau a wneir o dan adran 2 (2) o *Ddeddf 1972*. Dywedodd cynghorydd cyfreithiol Ysgrifennydd y Cabinet fod rhwymedigaethau'r UE wedi cael eu gweithredu yn y gorffennol, nid yn unig trwy reoliadau a wnaed o dan adran 2(2) ond hefyd trwy ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, ac mai dyma'r rheswm y mae'r Bil yn rhoi mwy o hyblygrwydd o amgylch y mathau o droseddau y gellir eu creu.

- 32.** Fodd bynnag, nid ydym o'r farn ei bod yn briodol codi'r cyfyngiadau ar y mathau o droseddau y gellir eu creu mewn rheoliadau dim ond am fod

deddfwriaeth sylfaenol wedi creu'r troseddau hynny yn y gorffennol. Yn anffodus, mae cyfyngiadau amser yn ein hatal rhag edrych yn ddyfnach i'r mater hwn, ond rydym yn pwysleisio ei bod yn bwysig bod gwahaniaeth clir rhwng yr hyn y dylid ei wneud mewn deddfwriaeth sylfaenol a'r hyn y dylid ei wneud mewn is-ddeddfwriaeth.

33. Yn y pen draw, rhaid i ni fod yn ofalus i beidio â brysio i gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol heb feddwl sut y gellid defnyddio'r pwerau yn adrannau 3, 4 a 5. Yn hyn o beth, mae Senedd y DU mewn sefyllfa llawer gwell oherwydd ei fod wedi craffu'n helaeth ac adrodd ar y pwerau gwneud rheoliadau ym Mil yr UE (Ymadael).

Adran 7 a'r Siarter Hawliau Sylfaenol

34. Cytunwn, o gofio pwysigrwydd y Siarter Hawliau Sylfaenol, y dylai'r Siarter fod yn gymwys ym mhob maes o gyfraith y DU ar ôl gadael yr UE. O ystyried ein teimlad y dylai'r Siarter fod yn gymwys yn eang, rydym yn cytuno ag Ysgrifennydd y Cabinet y dylid ymgorffori'r Siarter yng nghyfraith ddomestig y DU o dan Fil yr UE (Ymadael).

35. Fodd bynnag, rydym yn croesawu o hyd fod y Bil yn cyfeirio at y Siarter yn adran 13, fel bod y Siarter yn dylanwadu ar ddehongli pob rheoliad a wneir o dan adrannau 3, 4 a 5.

Adran 11

36. Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi:

“Mae adran 11 yn creu pŵer disgresiynol i Weinidogion Cymru gadw bob yn gam â chyfraith yr UE ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. Os caiff ei basio, byddai Bil yr UE (Ymadael) sydd gerbron Senedd y DU ar hyn o bryd yn diddymu DCE 1972, gan gynnwys adran 2(2).. Ni ellid adlewyrchu yn ddomestig unrhyw ddatblygiadau yng nghyfraith yr UE yn dilyn ymadawiad y DU heb unrhyw bwerau perthnasol eraill sy'n bodoli eisoes. Mae adran 11 yn parhau â'r pŵer i weithredu cyfraith yr UE, er na fyddai rhwymedigaeth i weithredu cyfraith yr UE, gan na fydd y DU yn aelod o'r UE mwyach.

Fel gydag adran 2(2) o DCE 1972, gall y pŵer addasu deddfwriaeth sylfaenol ac mae'n ddarostyngedig i gyfyngiadau sy'n ymwneud â gosod neu gynyddu trethiant, darpariaeth ôl-weithredol a throseddau. Mae is-adran (3) yn adlewyrchu y bydd yn ofynnol addasu cyfraith yr UE

i raddau amrywiol cyn y gall fod yn gymwys yn effeithiol mewn cyd-destun domestig.

Nid yw'r cyfyngiad ym mharagraff 1(1)(c) o Atodlen 2 i DCE 1972 ar roi pwerau i ddeddfu yn gymwys i'r pŵer yn adran 11.¹⁷

37. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn ychwanegu cyd-destun pellach, gan ddweud bod adran 11:

“...yn galluogi Gweinidogion Cymru i ystyried pob datblygiad yng nghyfraith yr UE fesul achos, ac ar ôl ymgynghori â'r personau perthnasol bydd modd iddynt wneud y ddarpariaeth sy'n briodol yn eu barn nhw.

Bwriedir i'r pŵer alluogi Gweinidogion Cymru i gynnal cydweddiad rheoleiddiol â'r UE lle bo hynny'n ddymunol. Mae'r UE yn farchnad bwysig iawn ar gyfer nwyddau a gwasanaethau Cymru, ac fe fydd hynny'n parhau i fod yn wir. Bydd darparu cydweddiad rheoleiddiol yn hwyluso mynediad at farchnad fewnol yr UE i fusnesau o Gymru, gan liniaru unrhyw effaith economaidd bosibl y gallai ymadawiad y DU â'r UE ei chael ar economi Cymru.”¹⁸

38. Mae adran 11 yn bŵer eang iawn. Yn hytrach na chywiro diffygion yn y llyfr statud yng Nghymru o ganlyniad i'r DU yn ymadael â'r UE, ei ddiben yw caniatáu i Weinidogion Cymru adlewyrchu cyfraith yr UE ar ôl y diwrnod ymadael trwy ddefnyddio is-ddeddfwriaeth yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol uwch a nodir yn Atodlen 2 (fel y'i cyflwynwyd gan adran 17).

39. Nodwn fod adran 11 yn caniatáu i Weinidogion Cymru adlewyrchu cyfraith gan sefydliad (yr Undeb Ewropeaidd) na fydd y Deyrnas Unedig na Chymru bellach yn rhan ohono, ac y gwneir hynny trwy ddefnyddio is-ddeddfwriaeth yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol. Bydd is-ddeddfwriaeth o'r fath yn gallu diwygio deddfwriaeth sylfaenol ac felly mae'n enghraifft o bŵer Harri'r VIII. Er ein bod yn nodi y bydd gweithdrefn gadarnhaol uwch yn cael ei defnyddio i graffu ar bwerau o'r fath, ni all Aelodau'r Cynulliad ddiwygio is-ddeddfwriaeth a wneir o dan adran 11.

40. Mae'r pŵer yn Adran 11 yn ehangach na'r pŵer yn adran 2(2) o *Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972*. Mae Adran 11 yn rhoi pwerau i Weinidogion

¹⁷ Memorandwm Esboniadol, tudalennau 74-75

¹⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 62-63

Cymru, drwy reoliadau, i adlewyrchu cyfreithiau'r UE sy'n cael eu pasio gan Senedd Ewrop a Chyngor yr UE ond na fydd yn destun dylanwad y DU bellach.

41. Gellir dadlau bod adran 11 yn ddull cyfansoddiadol newydd o weithredu ac yn un nad yw'n gwbl foddhaol.

42. O dan yr amgylchiadau, rydym yn gwneud yr argymhellion a ganlyn gan ofyn am eglurhad ar y dull ar gyfer sicrhau cydweddiad rheoleiddiol ac, os caiff adran 11 ei dargadw, y dull ar gyfer ei chryfhau.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn cyfiawnhau yn ystod dadl Cyfnod 1 pam na ellir defnyddio deddfwriaeth sylfaenol i sicrhau cydweddiad rheoleiddiol fesul achos yn hytrach na'r is-ddeddfwriaeth a ragwelir ar hyn o bryd o dan adran 11.

43. Fel y dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet, gall cyflymder datblygu cyfraith yr UE ganiatáu iddi gael ei hadlewyrchu gan ddeddfwriaeth sylfaenol. Byddai defnyddio deddfwriaeth sylfaenol yn fanteisiol gan ei bod yn galluogi Aelodau'r Cynulliad i graffu ar gynigion yn fanwl gan ddefnyddio proses ddeddfu lawn y Cynulliad Cenedlaethol.¹⁹

44. Nodwn mai diben adran 11 yw galluogi Gweinidogion Cymru i gynnal cydweddiad rheoleiddiol â'r UE lle bo hynny'n ddymunol. Fodd bynnag, mae adran 11 wedi'i drafftio mewn ffordd llawer ehangach na'r diben penodol hwn. Fel yr ydym ni a'r pwyllgor a'n rhagflaenodd wedi'i nodi'n gyson, yr agwedd bwysig ar bŵer gwneud rheoliadau yw sut y gallai Ysgrifennydd y Cabinet mewn unrhyw lywodraeth ei ddefnyddio ar unrhyw adeg, yn hytrach na bwriad Ysgrifennydd y Cabinet ar adeg cyflwyno Bil.

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i adran 11 o'r Bil, os caiff ei dargadw, i gyfyngu ei gwmpas i faterion sy'n sicrhau cydweddiad rheoleiddiol â'r Undeb Ewropeaidd yn unig, fel y nodir yn y Memorandwm Esboniadol.

45. Yn ogystal, nodwn fod Ysgrifennydd y Cabinet wedi nodi y byddai'n briodol ystyried rhoi terfyn amser ar bwerau adran 11 pe bai hwnnw'n argymhelliad.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliannau i'r Bil i ddarparu:

¹⁹ Rheol Sefydlog 26

- (i) bod adran 11 yn cael ei diddymu ar ôl 5 mlynedd o'r diwrnod ymadael oni bai bod rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, yn darparu fel arall;
- (ii) bod rhaid i reoliadau a wneir mewn perthynas ag (i) gael eu llywio gan adolygiad ynghylch yr angen parhaus am y pwerau a ddarperir gan adran 11 o'r Bil.
- (iii) y dylai'r adolygiad yn (ii) gael ei gynnal gan bwyllgor o'r Cynulliad Cenedlaethol a chynnwys ymgynghoriad cyhoeddus llawn.

Adrannau 13 ac 14

46. Ni ofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet pam ei bod yn briodol i Weinidogion Cymru roi cydsyniad i Weinidogion y DU sy'n gwneud is-ddeddfwriaeth mewn meysydd datganoledig, gan gynnwys addasu deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet:

- yn cyfiawnhau pam nad oes gan y Cynulliad Cenedlaethol rôl gydsynio o dan adrannau 13 ac 14, yn arbennig lle mae Gweinidogion y DU yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol, gan gynnwys Deddfau a Mesurau'r Cynulliad Cenedlaethol;
- yn egluro sut y mae rôl gydsynio Gweinidogion Cymru o dan adrannau 13 ac 14 yn cyd-fynd â'r broses gydsynio mewn perthynas ag offerynnau statudol a nodir yn Rheol Sefydlog 30A.

Adran 17 ac Atodlen 2

47. Mae'r holl reoliadau a wneir o dan y Bil yn ddarostyngedig i'r fframwaith craffu a nodir yn Atodlen 2. Mae Atodlen 2 yn darparu ar gyfer tair gweithdrefn graffu wahanol:

- y weithdrefn safonol;
- y weithdrefn frys;
- y weithdrefn uwch.

48. Y weithdrefn gadarnhaol yw'r weithdrefn safonol, ac mae'n gymwys i'r holl reoliadau a wneir o dan y Bil nad ydynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn frys neu'r weithdrefn uwch.

49. Gall y weithdrefn frys fod yn gymwys i reoliadau a wneir o dan y Bil heblaw'r rhai a wneir o dan adran 11. Mae'r weithdrefn hon yn gymwys pan fydd Gweinidogion Cymru o'r farn fod angen gwneud rheoliadau heb osod na chymeradwyo drafft. Bydd rheoliadau a wneir o dan y weithdrefn frys yn peidio â chael effaith ar ôl cyfnod o 30 o ddiwrnodau oni bai bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi cymeradwyo penderfyniad cyn y cyfnod hwnnw.

50. Mae'r Bil hefyd yn gwneud darpariaeth ar gyfer gweithdrefn graffu gadarnhaol uwch. Y Cynulliad, neu bwyllgor o'r Cynulliad Cenedlaethol, sydd i benderfynu pa un ai i ddefnyddio'r weithdrefn uwch ar gyfer rheoliadau drafft sy'n gwneud darpariaeth o'r math a restrir ym mharagraff 1(1) o Atodlen 2 i'r Bil. Mae'r rhain yn cynnwys rheoliadau o dan adran 11 o'r Bil, rheoliadau sy'n sefydlu awdurdod cyhoeddus newydd a rheoliadau sy'n creu neu'n diwygio pŵer i ddeddfu. Mae'r weithdrefn uwch yn galluogi unrhyw un i wneud sylwadau ynghylch y rheoliadau drafft i Lywodraeth Cymru. Gall y Cynulliad Cenedlaethol basio penderfyniadau ynghylch y rheoliadau drafft, a gall pwyllgor o'r Cynulliad sy'n gyfrifol am adrodd ar y rheoliadau drafft wneud argymhellion yn eu cylch. Rhaid i Weinidogion Cymru roi sylw i unrhyw sylwadau, penderfyniad ac argymhellion a wnaed yn ystod y cyfnod o 60 diwrnod ar ôl gosod y rheoliadau drafft.

51. Os yw Gweinidogion Cymru yn dymuno parhau â'u drafft gwreiddiol o'r rheoliadau, rhaid iddynt hysbysu'r Cynulliad Cenedlaethol am unrhyw sylwadau a wnaed. Os bydd Gweinidogion Cymru yn gosod rheoliadau drafft diwygiedig, rhaid iddynt hysbysu'r Cynulliad am y newidiadau a wnaed ac, unwaith eto, rhoi manylion unrhyw sylwadau a wnaed am y drafft gwreiddiol. Caiff pwyllgor o'r Cynulliad argymhell na ddylid cynnal unrhyw drafodaethau pellach am y rheoliadau drafft; yn dilyn hyn ni chaniateir cynnal trafodion ar y rheoliadau drafft oni bai bod y Cynulliad yn y Cyfarfod Llawn yn gwrthod yr argymhelliad hwnnw. Mae hyn yn gymwys i sefyllfa pan fo Gweinidogion Cymru yn cadw at eu rheoliadau drafft gwreiddiol, yn ogystal â sefyllfa lle maent yn gosod rheoliadau drafft diwygiedig.

52. Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn datgan mai'r weithdrefn sydd â'r potensial ar gyfer y lefel graffu fwyaf yw'r weithdrefn uwch. Mae'n ychwanegu, ar wahân i'r rheoliadau a wneir o dan adran 11, fod y weithdrefn graffu a gaiff ei chymhwyso yn cael ei llywio gan gynnwys y rheoliadau yn hytrach na'r pŵer a ddefnyddir i wneud y rheoliadau.²⁰

²⁰ Memorandwm Esboniadol, tudalen 79

53. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym, wrth gyflwyno rheoliadau o dan y Bil, mai nod Llywodraeth Cymru fydd rhoi popeth i'r Pwyllgor er mwyn ei alluogi i gyflawni ei gyfrifoldebau.

54. O ran y weithdrefn uwch, awgrymodd Ysgrifennydd y Cabinet fod y defnydd sylweddol o'r weithdrefn hon yn y Bil yn rhoi'r diogelwch sydd ei angen ar y Cynulliad Cenedlaethol i gael goruchwyliaeth briodol dros y pwerau y bydd Gweinidogion Cymru yn eu cael yn sgil y Bil.

55. Gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet pam nad yw'r Bil yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i roi rhesymau pam y dylai'r weithdrefn frys fod yn gymwys. Dywedodd wrthym y bydd y memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd â phob rheoliad a gyflwynir gan ddefnyddio'r weithdrefn frys yn nodi'r rhesymeg a'r cyfiawnhad dros ddefnyddio'r weithdrefn honno. Gwnaethom ofyn hefyd i Ysgrifennydd y Cabinet roi enghraifft o adeg y gallai fod angen cymhwyso'r weithdrefn frys. Awgrymodd fod posibilrwydd y bydd trafodaethau angenrheidiol ar lefel y DU / UE yn parhau hyd nes y byddant yn agosáu at y diwrnod ymadael, ac felly, byddai'n rhaid i Lywodraeth Cymru ymateb yn gyflym i newidiadau munud olaf o ganlyniad i negodiadau o ran y cytuniad.

56. O ran y weithdrefn frys, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym y byddai'n edrych o ddifrif ar ein hystyriaethau a'n casgliadau.

57. Rydym yn gwneud yr argymhellion a ganlyn ynglŷn â'r gweithdrefnau craffu.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â rheoliadau a wneir o dan y Bil, fod yn glir ac yn dryloyw o ran:

- pam y dylai'r weithdrefn gadarnhaol fod yn gymwys;
- pa newidiadau sy'n cael eu gwneud gan y rheoliadau, gan gynnwys yr hyn sy'n cael ei newid, pam ei fod yn cael ei newid a'r effaith y bydd y newid yn ei chael;
- a fu ymgynghori digonol a beth oedd yr ymateb i'r ymgynghoriad;
- yr effaith y gall y rheoliadau ei chael ar gydraddoldeb a hawliau dynol;
- p'un a yw'r rheoliadau'n codi materion o bwys cyhoeddus, gwleidyddol neu gyfreithiol.

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Memoranda Esboniadol sy'n cydfynd â rheoliadau a wneir o dan y Bil, fod yn glir ac yn dryloyw o ran:

- pam y dylai'r weithdrefn frys fod yn gymwys;
- pa newidiadau sy'n cael eu gwneud gan y rheoliadau, gan gynnwys yr hyn sy'n cael ei newid, pam ei fod yn cael ei newid a'r effaith y bydd y newid yn ei chael;
- a fu ymgynghori digonol a beth oedd yr ymateb i'r ymgynghoriad;
- yr effaith y gall y rheoliadau ei chael ar gydraddoldeb a hawliau dynol;
- p'un a yw'r rheoliadau'n codi materion o bwys cyhoeddus, gwleidyddol neu gyfreithiol.