

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael)

Ionawr 2020

1. Cefndir

Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), Llywodraeth y DU

1. Cafodd bil Llywodraeth y DU, Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael)¹ (y Bil), ei gyflwyno i Dŷ'r Cyffredin a chael ei ddarlleniad cyntaf ar 19 Rhagfyr 2019. Caiff y Bil ei noddi gan yr Adran ar gyfer Gadael yr Undeb Ewropeaidd
2. Prif ddiben y Bil yw gweithredu'r Cytundeb Ymadael y cytunodd y DU a'r UE arno ar 17 Hydref 2019 fel ei fod yn cael effaith gyfreithiol mewn cyfraith ddomestig.
3. Mae'r nodiadau esboniadol i'r Bil (fel y'i cyflwynwyd) yn nodi: "[it will also be] the vehicle for the Government to give effect to the EEA EFTA Separation Agreement between the UK and Norway, Iceland and Liechtenstein, and the Swiss Citizens' Rights Agreement between the UK and Switzerland." a'r Swistir. "
4. Mae'r nodiadau esboniadol yn datgan:

"The Bill amends the EU (Withdrawal) Act 2018 to ensure it reflects the terms of the Withdrawal Agreement. The Bill also creates powers to make secondary legislation, where appropriate, to enable the Withdrawal Agreement to be implemented domestically."²

¹ [Bil yr Undeb Ewropeaidd \(Cytundeb Ymadael\)](#)

² [Bil yr Undeb Ewropeaidd \(Cytundeb Ymadael\), Nodiadau Esboniadol](#), Rhagfyr 2019



5. Mae'r nodiadau esboniadol hefyd yn dweud:

“It includes amendments to the Northern Ireland Act 1998 in relation to rights, safeguards and equality of opportunity protections contained in the Belfast (Good Friday) Agreement 1998.

(...)This Bill also includes provision relating to facilitating access for Northern Ireland goods to the market in Great Britain, as well as further provision to ensure no alteration to the arrangements for North-South co-operation can occur as a result of this Bill.”³

6. Pasiodd y Bil gyfnodau Tŷ'r Cyffredin, heb ei ddiwygio, ar 9 Ionawr 2020.⁴

7. Cafodd y Bil ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 9 Ionawr 2020.

8. Ar 9 Ionawr 2020, cyhoeddodd Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol Tŷ'r Arglwyddi adroddiad ar y Bil.⁵ Ar 14 Ionawr 2020, cyhoeddodd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi ei adroddiad ar y Bil.⁶

9. Daeth Cyfnod y Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi i ben ar 16 Ionawr 2020. Disgwylir i Dŷ'r Arglwyddi gwblhau ei Gyfnod Adrodd a'r Trydydd Darlleniad erbyn 21 Ionawr 2020.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

10. Ar 6 Ionawr 2020, gosododd y Prif Weinidog, y Gwir Anrhydeddus Mark Drakeford AC, Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Cynulliad Cenedlaethol⁷ mewn perthynas â'r Bil.

11. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor), a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth

³ Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), Nodiadau Esboniadol, paragraffau 2 a 3

⁴ Gweler [gwefan Senedd y DU](#) i gael gwybodaeth am gyfnodau'r Bil yn Nhŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi.

⁵ Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Dethol ar y Cyfansoddiad, [1st Report of Session 2019-20, European Union \(Withdrawal Agreement\) Bill](#), 14 Ionawr 2020

⁶ Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol, [1st Report of Session 2019-20, European Union \(Withdrawal Agreement\) Bill](#), 9 Ionawr 2020

⁷ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil yr Undeb Ewropeaidd \(Cytundeb Ymadael\)](#), Ionawr 2020

Ychwanegol, adrodd ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol erbyn 17 Ionawr 2020.⁸

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Cynulliad ar ei chyfer

12. Mae paragraff 6 o'r LCM yn nodi'r cymalau sy'n berthnasol i faterion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

13. Mae paragraffau 7 i 48 o'r LCM yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o ba ddarpariaethau yn y Bil sydd angen cydsyniad.

14. Mae paragraffau 49 i 57 o'r LCM yn nodi'r rhesymau dros wneud y darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil.

15. Mae'r LCM yn nodi'r canlynol:

“Mae Llywodraeth Cymru'n cytuno bod angen deddfwriaeth i gynnig eglurder a sicrwydd i ddinasyddion a busnesau wrth inni ymadael â'r UE. Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno hefyd mai'r sefyllfa orau yw bod Senedd y DU yn gwneud y deddfwriaeth honno, a hynny ar ran y DU gyfan, gan mai dyna sy'n cynnig y mesur gorau o eglurder a sicrwydd i ddinasyddion a busnesau..”

16. Mae Atodiad A i nodiadau esboniadol y Bil yn rhestru'r cymalau y mae Llywodraeth y DU yn credu eu bod angen cydsyniad.

17. Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno bod angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r cymalau a ganlyn:

- Cymalau 1 a 2: Cyfraith a gadwyd ar gyfer y cyfnod gweithredu;
- Cymalau 3 a 4: Pwerau atodol yn ymwneud â'r cyfnod gweithredu, a phwerau sy'n cyfateb i gymal 3 sy'n cynnwys awdurdodau datganoledig;
- Cymalau 5 a 6: Y drefn gyffredinol o ran gweithredu gweddill y Cytundeb Ymadael a chytundebau gwahanu EFTA yr AEE a'r Swistir;
- Cymalau 12 i 14, cymal 16 ac Atodlen 1: Cydnabod cymwysterau proffesiynol, cydgysylltu systemau nawdd cymdeithasol a pheidio â

⁸ Adroddiad y Pwyllgor Busnes, Yr amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), Ionawr 2020

gwahaniaethu, hawliau gweithwyr a thriniaeth gyfartal ac ati a phwerau awdurdodau datganoledig;

- Cymal 15 ac Atodlen 2: Yr Awdurdod Monitro Annibynnol ar gyfer Cytundebau Hawliau Dinasyddion;
- Cymalau 18 a 19: Y prif bŵer mewn cysylltiad â materion gwahanu eraill a phwerau mewn cysylltiad â chymal 18 yn ymwneud ag awdurdodau datganoledig;
- Cymal 20: Darpariaethau ariannol;
- Cymalau 21 a 22: Y prif bŵer mewn cysylltiad â'r Protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon, a phwerau sy'n cyfateb i gymal 21 yn ymwneud ag awdurdodau datganoledig;
- Cymal 27: Ymdrin â diffygion yng nghyfraith yr UE a ddargedwir;
- Cymal 28: Pwerau codi ffioedd ategol; a
- Cymalau 40 i 41 ac Atodlen 4: Rheoliadau, darpariaeth ganlyniadol a darpariaeth drosiannol.

18. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â chymalau ychwanegol nas nodwyd yn Atodiad A i nodiadau esboniadol y Bil.

19. Yn dilyn ei ymddangosiad gerbron y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ar 6 Ionawr 2019⁹, ysgrifennodd y Prif Weinidog¹⁰ at Gadeirydd y Pwyllgor MADY yn darparu gwybodaeth am y meysydd lle ceid anghytuno rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ynglŷn â'r cymalau yn y Bil y mae angen cydsyniad ar eu cyfer.

20. Yn y llythyr, noda'r Prif Weinidog:

“Roedd anghytundeb ynghylch 10 cymal yn fersiwn mis Hydref o'r Bil ond roedd hyn wedi gostwng i bump pan ailgyflwynwyd y Bil ym mis Rhagfyr.”¹¹

⁹ Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, 6 Ionawr 2020.

¹⁰ Llythyr gan y Prif Weinidog at Gadeirydd y Pwyllgor MADY, 13 Ionawr 2020

¹¹ Llythyr gan y Prif Weinidog at Gadeirydd y Pwyllgor MADY, 13 Ionawr 2020

21. Ychwanegodd y Prif Weinidog, er bod llawer o gonsensws ynglŷn â pha gymalau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer, barn Llywodraeth Cymru, er nad yw Llywodraeth y DU yn derbyn hynny o hyd, fod angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer cymalau 17, 25, 26, 29 a 36.¹²

22. Mae'r Atodiad i'r LCM yn nodi'r rhestr lawn o ddarpariaethau sy'n cynnwys pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth.

23. Daw'r LCM i'r casgliad:

“...ni all Llywodraeth Cymru argymhell bod y Cynulliad Cenedlaethol yn rhoi ei gydsyniad i'r Bil hwn.”¹³

Gwelliannau arfaethedig Llywodraeth Cymru i'r Bil

24. Ar 8 Ionawr 2020 ysgrifennodd y Prif Weinidog i'n hysbysu ei fod wedi ysgrifennu at Arglwydd Lefarydd Tŷ'r Arglwyddi, “yn gwahodd Cymheiriaid i ystyried cyflwyno gwelliannau i Fil yr UE (Cytundeb Ymadael)”.¹⁴

25. Yn ei lythyr at yr Arglwydd Fowler, ysgrifennodd y Prif Weinidog:

“While these amendments focus on securing an appropriate role for the devolved institutions as we leave the EU, they also serve the purpose of entrenching the rights of Parliament in respect of oversight of the forthcoming negotiations, which the UK Government has sought to remove from earlier drafts of the Bill.”

26. Mae'r llythyr yn nodi bod newidiadau'n cael eu ceisio mewn perthynas â chymalau 21 a 22, cymal 26, cymal 38, ac Atodlen 2. Yn ogystal, mae'r llythyr yn nodi gwelliannau i gyflwyno cymalau newydd yn ymwneud â thryloywder a chraffu gan Senedd y DU a'r deddfwrfeydd datganoledig ar bob cyfnod o'r trafodaethau, a'r ffaith y dilëwyd y gwaharddiad ar Lywodraeth y DU rhag cytuno i estyniad i'r cyfnod trosglwyddo.

¹² Llythyr gan y Prif Weinidog at Gadeirydd y Pwyllgor MADY, 13 Ionawr 2020

¹³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, paragraff 59

¹⁴ Llythyr gan y Prif Weinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 8 Ionawr 2020

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

27. Gwnaethom ystyried yr LCM yn ein cyfarfod ar 13 Ionawr 2020 yn ystod sesiwn dystiolaeth gyda'r Prif Weinidog.¹⁵

28. Ymhlith y materion allweddol a godwyd gyda'r Prif Weinidog roedd:

- goblygiadau'r Bil (yn ei ffurf bresennol) i setliad datganoli Cymru;
- yr anghytuno rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ynghylch y cymalau sydd angen cydsyniad;
- newidiadau y gallai fod yn rhaid eu gwneud i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* o ganlyniad i weithredu'r cytundebau gwahanu;
- a allai Llywodraeth Cymru ymrwymo i gyflwyno cynigion ar gyfer Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol (SICMs) bob tro y mae Llywodraeth y DU yn defnyddio ei phwerau o dan y Bil i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig;
- a yw'r Prif Weinidog yn credu bod cymal 38 (sy'n datgan nad yw rhoi effaith i'r cytundeb ymadael mewn cyfraith ddomestig yn effeithio ar egwyddor sofraniaeth Seneddol y DU) yn angenrheidiol; ac
- yr effaith ar gysylltiadau rhynglywodraethol a rhyng-seneddol os yw penderfyniadau cydsynio'r deddfwrfeydd datganoledig yn cael eu diystyru.

29. Mae trawsgrifiad llawn o'r cyfarfod ar gael ar ein tudalennau gwe.¹⁶

Ein barn

Sylwadau cyffredinol

30. Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu'r prif faterion yr ydym am eu codi mewn perthynas â'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), a hynny yng nghyd-destun yr amser cyfyngedig oedd ar gael inni wneud ein gwaith craffu.

¹⁵ [Pwyllgor MCD, 13 Ionawr 2020](#)

¹⁶ [Pwyllgor MCD, 13 Ionawr 2020](#)

- 31.** Fodd bynnag, cyn troi at y materion hynny, ac yn unol â'r adroddiad a gyhoeddwyd gennym ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), rydym am fanteisio ar y cyfle hwn i ailadrodd sylwadau a wnaethom ar sawl achlysur yn ystod y ddwy flynedd ddiwethaf ynghylch trefniadau cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig.
- 32.** Hoffem bwysleisio mor bwysig ydyw bod holl bleidiau perthnasol y Deyrnas Unedig yn parchu'r broses cydsyniad deddfwriaethol. Mae gan Gonfensiwn Sewel rôl sylfaenol yn y ffordd y gweithredir cyfansoddiad y DU.
- 33.** Yn sgil pasio Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) (Deddf 2018 bellach), amlygwyd ffaeledau'r broses cydsyniad deddfwriaethol, yn enwedig o ran anallu unrhyw blaid berthnasol i geisio datrys maes a gaiff ei herio'n ffurfiol.
- 34.** Rydym yn ystyried cwmpas Confensiwn Sewel a'r modd y caiff ei gymhwysu fel rhan o'n hymchwiliad cyfredol i'r newid yng nghyfansoddiad Cymru. Byddwn yn gohebu ar y materion hyn yn ddiweddarach yn y flwyddyn.

Casgliad 1. Os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu peidio â chydysnio i'r Bil, o ran y materion y mae angen cydsyniad ar eu cyfer, ac os bydd Senedd y DU serch hynny yn penderfynu bwrw ymlaen heb gydsyniad, bydd hyn yn arwain at ganlyniadau cyfansoddiadol niweidiol iawn i ddyfodol Confensiwn Sewel ac i ddatganoli.

Gwelliannau a argymhellwyd gan Lywodraeth Cymru

35. Nodwn fod Prif Weinidog Cymru wedi ceisio gwelliannau i'r Bil yn Nhŷ'r Arglwyddi gyda'r bwriad iddynt warchod buddiannau Cymru. Nodwn ymhellach y byddai'r gwelliannau hyn a gynigiwyd yn ailgyflwyno darpariaethau a ddrafftwyd o'r blaen a fyddai'n galluogi lefel briodol o oruchwyliaeth seneddol mewn perthynas â'r negodiadau rhyngwladol sydd ar ddod.

Casgliad 2. Nid yw'r gwelliannau a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru yn tanseilio prif amcan y Bil, sef ymadael â'r Undeb Ewropeaidd ar 31 Ionawr 2020, ond yn hytrach bwriad y gwelliannau yw gwella rhannau o'r Bil mewn meysydd pwysig.

Cymal 21

36. Fel y mae cymal 21 wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, byddai'r cymal hwnnw o'r Bil yn caniatáu addasu *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006) gan reoliadau Llywodraeth y DU, i'r graddau yr ystyriai Llywodraeth y DU fod addasiad o'r fath yn briodol er mwyn gweithredu'r Protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon. Er y byddai angen cymeradwyo rheoliadau o'r fath yn nau Dŷ'r Senedd, ni nodir yn

y Bil rôl ffurfiol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn destun pryder gan nad ydym yn gwybod i ba raddau y gallai fod angen addasu Deddf 2006.

37. Mae adran 8 o *Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018* (Deddf 2018) yn rhoi pŵer tebyg i Weinidogion â'r hyn a gynhwysir yng nghymal 21 o'r Bil, gan olygu y gallai rheoliadau a wneir o dan yr adran honno wneud darpariaeth y gellid ei gwneud drwy Ddeddf y Senedd. Fodd bynnag, mae adran 8(7) yn cyfyngu ar y rheoliadau y caniateir iddynt gael eu gwneud o dan adran 8(1) fel na chânt, ymhlith pethau eraill, -

- osod neu gynyddu trethiant neu ffioedd,
- gwneud darpariaeth ôl-weithredol,
- creu trosedd berthnasol,
- sefydlu awdurdod cyhoeddus,
- diwygio, diddymu neu ddirymu *Deddf Hawliau Dynol 1998* neu unrhyw is-ddeddfwriaeth a wnaed oddi tani, neu
- ddiwygio neu ddiddymu *Deddf yr Alban 1998*, *Deddf 2006* neu *Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998*.

38. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi codi pryderon ynghylch ehangder y pŵer sydd yng nghymal 21, a bod un o'r gwelliannau a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru yn ceisio adlewyrchu (ag addasiad priodol) adran 8(7) o Ddeddf 2018.

39. Nodwn ymhellach fod y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol a Phwyllgor y Cyfansoddiad yn Nhŷ'r Arglwyddi hefyd wedi mynegi pryderon ynghylch cymal 21.

Casgliad 3. Rydym yn cytuno â'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol a Phwyllgor y Cyfansoddiad fod cymal 21 yn "ffurf fwy grymus" a "helaeth" o gymal Harri VIII. Ymhellach, rydym yn cytuno â'r ddau bwyllgor, os gellir cyfiawnhau cymal 21 yn ei fformat presennol, y dylid cyfyngu ar y pwerau ynddo.

Casgliad 4. Rydym yn ailddatgan ein barn hirsefydlog y dylai unrhyw addasiad i Atodlen 7A neu 7B i Ddeddf 2006 gael ei wneud drwy'r broses a nodir yn adran 109 o Ddeddf 2006.

Cymal 38

40. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi codi pryderon ynghylch cymal 38, ac wedi ceisio diwygiadau i'r cymal hwnnw.

Casgliad 5. Mae cymal 38 yn ddarpariaeth ddiangen mewn Bil sy'n ymwneud yn bennaf ag ymadael â'r UE yn hytrach na fframwaith cyfansoddiadol ehangach y DU. Mae trafodaethau pwysig i'w cael ynglŷn â natur sofraniaeth yn y DU. Gallai sefydlu hyn mewn statud ac, yn benodol, mewn Bil nad yw'n ymwneud â chyfansoddiad cyfansoddiadol y DU neu'r setliadau datganoli, arwain at ganlyniadau anfwriadol.

41. Rydym yn ysgrifennu at Lywodraeth Cymru ynghylch rhai o'r materion posibl sy'n codi o gynnwys cymal 38 yn y Bil.