David Rees AC
Cadierydd Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

7 Mehefin 2017

Annwyl David

Papur Gwyn Llywodraeth y DU: Deddfu ar gyfer ymadawiad y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd

Cyfeiriaf at eich llythyr dyddiedig 27 Ebrill, a oedd yn gofyn am sylwadau ar Bapur Gwyn Bil y Diddymu Mawr.

Caiff barn y Pwyllgor hwn ei llywio gan ein sefyllfa ar y cyd o ran goblygiadau gadael yr Undeb Ewropeaidd (UE) ar gyfer sefyllfa gyfansoddiadol y Cynulliad Cenedlaethol o fewn y DU. Rydym wedi nodi'r farn hon yn y datganiad datganiadol isod.

Datganiad Datganiadol Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Effaith gadael yr Undeb Ewropeaidd ar y Setliad Datganoli i Gymru

Rydym o'r farn y dylai'r egwyddorion canlynol fod yn sail i Fil y Diddymu Mawr ac unrhyw Fil arall sy'n berthnasol i ymadawiad y DU o'r UE:

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

   Yng ngeiriau'r cyn Arglwydd Brif Ustus, yr Arglwydd Judge yn ddiweddar: 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.[1] Bydd gadael yr UE yn cyflwyno'r her

[1] Darlith Flynyddol Bingham, 3 Mai 2017: Y Gwir Anrhydeddus Arglwydd Judge: Barn Judge ar y Rheol Gyfreithiol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA
SeneddMCD@cynulliad.cymru
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD
0300 200 6565

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA
SeneddCLA@assembly.wales
www.assembly.wales/SeneddCLA
0300 200 6565

ddeddfwriaethol fwyaf a wynebwyd erioed gan y Cynulliad Cenedlaethol (ac, yn wir, y DU gyfan), ac mae'r rheol gyfreithiol yn mynnu bod deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o adael yr UE yn destun gwaith craffu priodol.

2. Rhaid i'r ddeddfwriaeth sy'n deillio o adael yr UE fod yn glir, yn gywir a bod 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 ar gyfer drafftwyr a fydd yn ceisio rhoi effaith i gyfarwyddiadau polisi; mae cyfarwyddiadau o'r fath yn debygol o esblygu fel y caiff amcanion polisi eu diweddaru, oherwydd bydd hynt Bil y Diddymu Mawr yn mynd rhagddo ochr yn ochr â thrafodaethau Llywodraeth y DU i adael yr UE.

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 gweledigaeth 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: Ar gyfer beth y mae'r Undeb? Nid yw'r cwestiwn hwn wedi cael digon o sylw, ac mae hynny'n creu hyd yn oed mwy o ansicrwydd ynghylch cyfeiriad cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig ar yr adeg dyngedfennol hon. Rydym yn cytuno â geiriau Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi mewn adroddiad yn 2014/15 nad oes dim ffocws clir o fewn Llywodraeth [y DU] ar gyfer goruchwylio'r cyfansoddiad.[2]

4. Rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol fod y 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 y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ei hystyried yn briodol, 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

[2] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, 6ed Adroddiad Sesiwn 2014/15: Swyddfa'r Arglwydd Ganghellor

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 yn 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.

Codwyd rhai o'r egwyddorion hyn yn anuniongyrchol yn ein hymateb i ymchwiliad gan Bwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin i bwerau dirprwyedig o fewn Bil y Diddymu Mawr, a anfonwyd atoch ar 26 Ebrill 2017.

Mae gennym rai pryderon penodol am y Papur Gwyn ei hun, ac rwyf nawr yn troi at y rhain.

Mae natur fer, astrus *Pennod 4: Rhyngweithio â setliadau datganoli* yn fater o gryn bryder. Mae'r diffyg egwyddorion clir yn y bennod a natur ddryslyd peth o'r iaith yn awgrymu bod angen rhoi rhagor o ystyriaeth i effaith y ddeddfwriaeth arfaethedig ar y setliadau datganoli.

Yr hyn sy'n gwneud y sefyllfa'n arbennig o ansicr i Gymru yw bod cyflwyno Bil y Diddymu Mawr yn cyd-fynd â setliad datganoli sy'n newid ac nad yw eto wedi'i gael na'i brofi. Mae ffiniau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol o dan y model cadw pwerau'n ôl weithiau'n ansicr ac felly, yng Nghymru, mae'r broses ansicr o adael yr UE yn cael ei rhoi ar waith ar ben yr hyn sydd eisoes yn sylfeini ansicr.

Nid fu erioed yn fwy pwysig bod Senedd y DU a Llywodraeth y DU yn pennu eu hymrwymiad i ddatganoli yng Nghymru.

Mae'r Papur Gwyn yn sôn am greu fframweithiau'r DU a marchnad sengl. Nid yw'n eglur, fodd bynnag, sut y bydd y cenhedloedd datganoledig yn cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu'r fframweithiau hynny (gan gynnwys y gwahanol strwythurau a threfniadau llywodraethu y bydd angen eu rhoi ar waith) ac, o ganlyniad, sut y bydd y fframweithiau yn gweithio'n ymarferol. Mae perygl y gallai'r fframweithiau arwain at ragor o bwerau i lywodraethau ar draul y deddfwrfeydd, sy'n amlygu'r angen i ymgynghori â'r deddfwrfeydd datganoledig, i sicrhau bod gwiriadau a dulliau pwyso a mesur angenrheidiol yn cael eu hymgorffori.

Hefyd, nid oes gennym ddim syniad clir sut ddeddf fydd *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* ar ôl gadael yr UE.

Unwaith y bydd y model cadw pwerau'n ôl mewn grym, ni fydd ffiniau ein cymhwysedd deddfwriaethol yr hyn yr oeddent yn ôl ein dealltwriaeth o'r blaen, ac mae'n anodd dweud yn hyderus beth fydd cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

Yn sicr, bydd angen diwygio Deddf 2006 i ddileu'r gofyniad i ddeddfwriaeth y Cynulliad gydymffurfio â chyfraith yr UE, ond mae hefyd yn debygol y bydd angen gwneud addasiadau eraill. Bydd yn rhaid aros i weld a fydd addasiadau o'r fath â'r nod o ddiwygio cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, gan gynnwys ychwanegu cymalau cadw a chyfyngiadau. Fodd bynnag, yn seiliedig ar ddull Llywodraeth y DU mewn perthynas â *Deddf Cymru 2017*, rydym yn pryderu y gallai'r Cynulliad Cenedlaethol golli pwerau i'r rheolaeth ganolog o ganlyniad i adael yr UE, yn enwedig mewn meysydd polisi sydd wedi bod yn dibynnu'n drwm ar gyfraith yr UE, fel amaethyddiaeth a'r amgylchedd.

Yn gyffredinol, y mater allweddol y mae angen i Lywodraeth y DU fynd i'r afael ag ef yw bod yn rhaid creu cyd-destun cyfreithiol a chyfansoddiadol sy'n gwasanaethu'r gwledydd datganoledig a'r DU ar ôl gadael yr UE. Mae angen datblygu'r cyd-destun hwnnw mewn partneriaeth â'r gwledydd datganoledig, yn hytrach na'i fod yn cael ei orfodi arnynt. Byddai hwn yn amser da i ail-edrych ar yr angen i sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân yng Nghymru; cafodd absenoldeb awdurdodaeth o'r fath effaith negyddol ar y ffordd y drafftiwyd *Deddf Cymru 2017* a'r pwerau sydd ar gael i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae'n debygol y gallai ei habsenoldeb barhaus olygu y caiff buddiannau Cymru eu gwthio i'r ymylon yn y DU, ar ôl gadael yr UE.

O ran y broses o wneud is-ddeddfwriaeth er mwyn trosi cyfraith yr UE i gyfraith ddomestig, mae ein datganiad datganiadol a'n llythyr at y Pwyllgor Gweithdrefnau yn nodi ein safbwynt.

Hoffem bwysleisio ein barn, fodd bynnag, y dylai unrhyw bwerau a roddir i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (naill ai drwy ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU neu Lywodraeth Cymru) gael eu nodi'n gywir a rhaid iddynt ganiatáu i newidiadau sy'n angenrheidiol at ddibenion trosi cyfraith yr UE i gyfraith ddomestig yn unig gael eu gwneud. Hyd yn oed os caiff y pwerau hynny eu drafftio'n gywir, rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol barhau i gael y cyfle i sicrhau y cyflawnir gwaith craffu priodol ar arfer y pwerau hynny.

Byddwn yn ailedrych ar ein sefyllfa ar ôl cyflwyno Bil y Diddymu Mawr. Mae’r Bil o bwys cyfansoddiadol enfawr, ac rydym yn edrych ymlaen at weithio’n agos gyda chi ar ôl i’r Bil gael ei gyflwyno.

Yn gywir

Huw Irranca-Davies

Huw Irranca-Davies
Cadeirydd

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg.
We welcome correspondence in Welsh or English.