Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

National Assembly for Wales
Constitutional and Legislative Affairs Committee

Bruce Crawford ASA
Cynullydd
Y Pwyllgor Cyllid a Chyfansoddiad
Sennedd yr Alban

17 Mai 2019

Annwyl Bruce

Diolch i chi am eich llythyr dyddiedig 26 Mawrth 2019 yn gwahodd ein safbwyntiau ynghylch Gweinidogion y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig o ganlyniad i ddeddfwriaeth Brexit y DU, a'r gwaith craffu ar gytundebau rhyngwladol a fframweithiau cyffredin.

Deddfwriaeth

O ran deddfwriaeth a'r broses Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, er y byddwch yn gyfarwydd â rhywfaint o'r cefndir, credaf y byddai'n ddefnyddiol nodi'r dull a fabwysiadwyd yma a sut mae wedi datblygu.

Yn dilyn methiant i gyrraedd cytundeb ar ddiwygiadau i Fil yr UE (Ymadael) gyda Llywodraeth y DU, penderfynodd Llywodraeth Cymru i gyflwyno'r Bil a elwir yn Fil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru), a basiwyd ym mis Mawrth 2018. Ynghyd â Bil Ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd (Parhad Cyfreithiol) (Yr Alban), fe'i cyfeiriwyd at y Goruchaf Lys am ddyfarniad ar gymhwysedd deddfwriaethol. Fodd bynnag, ym mis Ebrill 2018, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bod wedi dod i **Gytundeb Rhynglywodraethol** â Llywodraeth y DU o ran y Bil Ymadael. Fel rhan o'r cytundeb, cytunodd y ddwy lywodraeth y byddai camau'n cael eu cymryd i ddiddymu'r Bil (ar ôl iddo ddod i rym) ac y byddai'r cyfeiriad at y Goruchaf Lys yn cael ei dynnu'n ôl.

Ar ôl i'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil Ymadael gael ei drafod a'i gymeradwyo gan y Cynulliad ar 15 Mai 2018, ysgrifennodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru at y Llywydd i gadarnhau y byddai'r cyfeiriad at y Goruchaf Lys yn cael ei dynnu'n ôl. Oherwydd hyn, aeth y Bil ymlaen at Gydsyniad Brenhinol, a daeth yn Ddeddf ar 6 Mehefin 2018. Yn dilyn y

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

weithdrefn a nodir yn y Ddeddf, diddymwyd y Ddeddf ar 22 Tachwedd 2018 gan Reoliadau'r Ddeddf Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) 2018 (Diddymu) 2018. Nododd adroddiad y Pwyllgor ar y Rheoliadau:

> "Rydym yn nodi arwyddocâd y Rheoliadau hyn a'r ffaith y byddai'r diddymiad yn golygu y bydd materion cyfansoddiadol a chyfreithiol pwysig (megis parhad cyfraith Cymru sy'n gysylltiedig â'r UE ar ôl ymadael, a phwerau Gweinidogion Cymru i gywiro diffygion yng nghyfraith yr UE a ddargedwir) yn cael eu trin o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018.
>
> Rydym hefyd yn nodi bod diddymu'r Ddeddf yn rhan o'r Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin."

Mae'r Cytundeb Rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn nodi'r canlynol:

> "The UK Government will be able to use powers under clauses 7, 8 and 9 to amend domestic legislation in devolved areas but, as part of this agreement, reiterates the commitment it has previously given that it will not normally do so without the agreement of the devolved administrations. In any event, the powers will not be used to enact new policy in devolved areas; the primary purpose of using such powers will be administrative efficiency."

Yn dilyn ein hadroddiad ym mis Gorffennaf 2018, **Craffu ar y rheoliadau a wnaed o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018: materion gweithredol**, gwnaed newidiadau i Reolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol a oedd yn cynnwys gofynion i Lywodraeth Cymru gyflwyno datganiad ysgrifenedig i roi gwybod am unrhyw reoliadau a wnaed, neu sydd i'w gwneud, gan Weinidog yn y DU sy'n gweithredu ar ei ben ei hun o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu gymhwysedd gweithredol Gweinidogion Cymru. Yn ogystal â chrynhoi diben y rheoliadau, mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru esbonio eu heffaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a pham y rhoddwyd cydsyniad.

Yn ogystal â hyn, mae rheoliadau gan Weinidogion y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd y Cynulliad, yn sbarduno proses y Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol.

Ym mis Chwefror 2019, gwnaethom gyhoeddi **adroddiad cynnydd** ar ein gwaith craffu ar reoliadau a wnaed o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 (Deddf 2018), ac rydym wedi **cyfnewid gohebiaeth gyda'r Prif Weinidog** o ran y pryderon a fynegwn yn yr adroddiad. Yn benodol, gwnaethom dynnu sylw at Lywodraeth Cymru yn rhoi cydsyniad i Lywodraeth y DU wneud rheoliadau gweithdrefn negyddol sy'n cyfyngu ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (er bod hynny mewn meysydd cul) heb i'r Cynulliad gael rôl. Yn ogystal, gwnaethom fynegi pryder o ran y ffordd y mae'r broses Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol wedi bod yn gweithredu ac yn ddiweddar gwnaethom **gyfnewid gohebiaeth gyda'r Llywydd** ynghylch ein pryderon.

Mae ein Pwyllgor, ynghyd ag eraill, fel y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Materion Gwledig, wedi cyhoeddi adroddiad ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â Biliau Brexit, ac wedi mynegi pryderon o ran y dull a fabwysiadwyd. Er enghraifft, yn ein hadroddiad Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Amaethyddiaeth, gwnaethom ddweud:

> “Mae Senedd y Deyrnas Unedig i bob pwrpas yn dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru sy’n caniatáu iddynt weithredu mewn meysydd datganoledig, a hynny er nad yw’r Senedd honno wedi bod yn rhan o graffu ar bolisi amaethyddol Cymru ers cenhedlaeth bron. Wrth wneud hyn, mae gwaith craffu’r Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei anwybyddu, sef sefyllfa sydd yn ein barn ni’n gyfansoddiadol annerbyniol.”

Mewn perthynas â'r Bil Masnach, daeth y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol i'r casgliad a ganlyn:

> "Nid yw’r broses cydsyniad deddfwriaethol yn caniatáu ar gyfer ymgysylltu cynnil â’r ddeddfwriaeth y creffir arni. Yn hytrach, mae’n cynnig dewis syml a deuaidd rhwng rhoi caniatâd ar gyfer y darpariaethau fel y’u drafftiwyd neu eu gwrthod yn llwyr.
>
> Mae ein hystyriaeth o'r Bil Masnach yn dangos bod cadw'r ddysgl yn wastad yn aml yn anfoddhaol ac mae hyn yn ofynnol wrth ystyried cwestiynau am gydsyniad deddfwriaethol.”

Yn gyffredinol, o'n safbwynt ni, credwn y dylai deddfwrfeydd datganoledig chwarae mwy o ran yn y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth y DU mewn meysydd datganoledig.

Un mater penodol y credwn y mae angen mynd i'r afael ag ef yw sut yr ymdrinnir â Biliau'r DU mewn meysydd datganoledig lle mae materion amseru yn broblem. O bryd i'w gilydd, cynhelir dadleuon ar gynigion cydsyniad deddfwriaethol heb fod amser i bwyllgor graffu ar y memorandwm cydsyniad deddfwriaethol cysylltiedig oherwydd cyfyngiadau amser, yn aml wrth i Fil y DU nesáu at ei gamau deddfwriaethol terfynol.

Gall cyfyngiadau amser hefyd arwain at ganlyniadau eraill. Er enghraifft, yn y Bil Ymadael, penderfynodd Llywodraeth y DU beidio â gwneud diwygiadau iddo mewn perthynas â Chymru oherwydd diffyg amser i geisio am gydsyniad deddfwriaethol atodol. Effaith hyn oedd gosod gwahaniaeth bach mewn deddfwriaeth sy'n fach ond yn arwyddocaol yn gyfansoddiadol rhwng y broses sifftio sydd i'w mabwysiadu yn y Cynulliad a Senedd y DU.

Mae ein barn yn bwydo i mewn i fater ehangach ynghylch i ba raddau y mae Confensiwn Sewel yn cadw unrhyw ddilysrwydd cyfansoddiadol ac a oes angen ei adolygu neu fel arall ei ddisodli â threfniadau newydd.

Rydym hefyd yn pryderu ynghylch i ba raddau y mae cytundebau rhwng Llywodraethau'r DU a Llywodraeth Cymru yn cael eu defnyddio i oresgyn sefyllfaoedd lle, er enghraifft, na allant gytuno o ran a yw materion wedi'u cadw'n ôl neu ar ddiwygiadau i ddeddfwriaeth Brexit y DU. Ymddengys bod cytundebau o'r fath wedi cael eu llunio, neu wrthi'n cael eu datblygu, mewn perthynas â'r Biliau ar Amaethyddiaeth a Physgodfeydd, a'r Ddeddf Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol) (Trefniadau'r Ardal Economaidd Ewropeaidd a'r Swistir bellach) 2019.

Er mwyn cyfleu ein pryder, dyma ddyfyniad o Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol diweddar ynglŷn ag Amaethyddiaeth. Mae'n ymwneud â'r anghytundeb ynghylch a oes angen cydsyniad ar gymal 26 (Cytundeb Sefydliad Masnach y Byd ar Amaethyddiaeth: rheoliadau) o'r Bil Amaethyddiaeth (fel y'i cyflwynwyd):

> "Yn gryno, felly, mae cyfrifoldeb clir i geisio cytundeb. Fodd bynnag, os na fydd hynny'n bosibl, mae trefniadau cryf sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru fynegi barn. Caiff y trefniadau hynny eu rhoi ar bapur mewn Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn dweud hynny ar goedd mewn datganiad ar lawr Tŷ'r Cyffredin. Mae hwn yn ganlyniad da sy'n rhoi rôl gref a hyblygrwydd i Weinidogion Cymru ac fe'i sicrhawyd ar ôl llawer o gydweithio effeithiol rhwng y llywodraethau. Mae'n fodel gwerthfawr y gellid ei ddefnyddio mewn meysydd eraill lle mae angen i

> lywodraethau gydweithredu ac mae'n arwydd o ymrwymiad y ddwy lywodraeth i gydweithio.”

Cytuniadau Rhyngwladol a Fframweithiau Cyffredin

O ganlyniad i'n swyddogaethau mewn perthynas â chraffu ar is-ddeddfwriaeth a Biliau cyfansoddiadol a gyflwynwyd i'r Cynulliad, nid ydym wedi gwneud llawer o waith yn y maes hwn ond efallai y byddwn yn ceisio gwneud hynny yn ddiweddarach yn y flwyddyn.

Wedi dweud hynny, rwy'n credu y bydd angen i ni ddeall sut y bydd y cytuniadau a'r fframweithiau cyffredin yn effeithio ar Gymru. Bydd hyn yn arbennig o bwysig gan fod yn rhaid i ni ddeddfu i weithredu rhwymedigaethau a nodir mewn cytuniadau y cytunir arnynt ar lefel llywodraethol. Unwaith y caiff cytuniad ei lofnodi, bydd yn rhaid i Gymru (a gweddill y DU) gydymffurfio ag ef, a bydd yn rhy hwyr i newid y rhwymedigaethau a geir ynddo.

Ochr yn ochr â'n gwaith, mae'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol hefyd wedi bod yn ystyried y goblygiadau i Gymru o ran cytundebau rhyngwladol y DU a pholisi masnach y DU yn fwy cyffredinol. Yn ystod y misoedd diwethaf, datblygodd weithdrefn newydd ar gyfer craffu ar gytundebau rhyngwladol i ymdrin â'r cynnydd yn nifer y cytundebau sy'n cael eu llofnodi cyn diwedd mis Mawrth 2019.

Mae'r weithdrefn newydd hon yn canolbwyntio ar asesu a yw cytundebau rhyngwladol y DU yn cynnwys cymhwysedd datganoledig ac a ydynt yn effeithio ar feysydd polisi cyhoeddus datganoledig. Os yw asesiadau cychwynnol yn awgrymu bod hyn yn wir, mae'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol yn edrych yn fanylach ar y cytundebau. Os bydd materion sy'n peri pryder yn codi, bydd yn adrodd y rhain i'r Cynulliad ac yn ceisio eu dwyn i sylw Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, a swyddogion cyfatebol y pwyllgor yn neddfwrfeydd eraill y DU. Ers dechrau mis Mawrth 2019, mae'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol wedi ystyried 26 cytundeb, gan adrodd ar chwech ohonynt. Mae hefyd wedi ysgrifennu at Lywodraeth y DU gyda barn gychwynnol ynghylch rôl y Cynulliad wrth ddatblygu a chraffu ar gytundebau rhyngwladol.

O ran fframweithiau cyffredin, mae cryn ansicrwydd ynghylch natur fframweithiau deddfwriaethol ac aneddfwriaethol, pwynt a amlygwyd yn yr argymhellion a wnaethom yn ein hadroddiad Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Pysgodfeydd.

Trwy sesiynau craffu Gweinidogol a gohebiaeth, mae'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol hefyd wedi bod yn pwyso am fwy o dryloywder o ran y gwaith rhynglywodraethol parhaus i ddatblygu fframweithiau polisi cyffredin y DU, ac i lywodraethau gyfleu rhaglen waith fwy cydlynol.

Mae wedi ystyried y *Dadansoddiad Fframweithiau Diwygiedig* a gyhoeddwyd yn ddiweddar gan Lywodraeth y DU ac mae'n ceisio am werthusiad manylach o'r sefyllfa gan Lywodraeth Cymru yn erbyn pob un o'r meysydd polisi a nodwyd yn y dadansoddiad diwygiedig.

Unwaith y derbynnir gwybodaeth bellach gan Lywodraeth Cymru, mae'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol yn bwriadu datblygu safbwynt manylach o ran craffu ar fframweithiau aneddfwriaethol, ar y cyd â phwyllgorau eraill y Cynulliad.

Credwn felly y dylai'r deddfwrfeydd datganoledig gyfrannu mwy o lawer at y gwaith o graffu ar gytuniadau rhyngwladol a fframweithiau cyffredin.

Casgliad

Mae'r materion yr ydych yn eu codi yn amlygu'r angen inni gymryd golwg ehangach o ran effeithiau Brexit ar fframwaith cyfansoddiadol y DU, sy'n debygol o gael ei roi dan bwysau sylweddol dros y degawd nesaf. Felly, rydym yn croesawu eich llythyr, gan ein bod yn credu y bydd cydweithredu adeiladol rhwng deddfwrfeydd yn hanfodol o ran helpu i graffu ar drefniadau cyfansoddiadol a chydberthnasau yn y dyfodol a'u llunio. Oherwydd hyn, byddem yn croesawu'r cyfle i drafod y materion hyn gyda chi mewn cyfarfod anffurfiol rhwng ein pwyllgorau.

Yn gywir

Mick Antoniw AC
Cadeirydd

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

cc: David Rees AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol