Cynulliad Cenedlaethol Cymru
**Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol**
—
National Assembly for Wales
**Constitutional and Legislative Affairs Committee**

Mark Drakeford AC
Y Prif Weinidog

23 Ionawr 2020

Annwyl Mark

Diolch i chi am ymddangos gerbron y Pwyllgor ar 13 Ionawr 2020 i roi tystiolaeth ar gyfer ein hymchwiliad presennol i'r Newid yng Nghyfansoddiad Cymru, ac am ymestyn y sesiwn er mwyn caniatáu inni graffu ar eich Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael).

Roedd y sesiwn yn werthfawr o ran llywio ein hymchwiliad a'n hystyriaeth o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, ond mae nifer o faterion y byddem yn ddiolchgar o gael eglurhad pellach arnynt.

**Cytundebau rhynglywodraethol**

Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth, gwnaethom godi rôl cytundebau rhynglywodraethol yr ymrwymodd Llywodraeth Cymru iddynt fel rhan o'r gwaith o wneud deddfwriaeth y DU yn ymwneud â Brexit. Efallai y byddai'n ddefnyddiol pe bawn yn nodi'r cefndir i'n pryderon.

*Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018*

Ym mis Hydref 2019, gwnaethom ysgrifennu at y Cwnsler Cyffredinol ynghylch amrywiaeth o faterion, gan gynnwys defnyddio cytundebau rhynglywodraethol. Yn ei ymateb, ar 27 Tachwedd 2019, nododd y Cwnsler Cyffredinol sut mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod y cytundeb rhynglywodraethol sy'n gysylltiedig â Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 wedi dod â buddion o ran gallu'r Cynulliad i ddeddfu. Fodd bynnag, o ganlyniad i'r cytundeb hwn, a thrwy ganiatáu i Lywodraeth y DU wneud nifer sylweddol o reoliadau mewn meysydd datganoledig, mae cael Gorchymyn adran 109 o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 bellach yn ofynnol i ddiwygio Atodlen 7B i'r Ddeddf honno, er mwyn mynd i'r afael â'r effaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a'r risg iddo.

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

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

**Rydym yn cydnabod yr ymrwymiad yn llythyr y Trefnydd, dyddiedig 17 Rhagfyr 2019, i ddarparu diweddariad ar y cynnydd o ran Gorchymyn adran 109, ac edrychwn ymlaen at glywed sut y bydd yn mynd i'r afael â'r pryderon yr ydym wedi'u nodi ynglŷn â'r materion hyn.**

*Deddf Gofal Iechyd (Trefniadau'r Ardal Economaidd Ewropeaidd a Swistir) 2019 (y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol) gynt)*

Ym mis Ionawr 2019, cyhoeddwyd ein hadroddiad ar *Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol).* Roedd argymhelliad 1 ac argymhelliad 3 yn ymwneud â threfniadau cydsyniad y Gweinidog a hysbysu'r Cynulliad am benderfyniadau cydsynio. Nododd Vaughan Gething AC, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, ymateb Llywodraeth Cymru ar 12 Chwefror 2019. Wrth ystyried ymateb Llywodraeth Cymru i'n hadroddiad yn ein cyfarfod ar 18 Chwefror 2019, gofynnwyd inni beidio â chyhoeddi Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth drafft rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, a ddefnyddiwyd i egluro pam fod argymhelliad 1 ac argymhelliad 3 yn cael eu gwrthod. Mewn llythyr ar 18 Chwefror 2019, eglurodd y Gweinidog fod y cais i beidio â chyhoeddi'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth drafft yn unol â pharagraff 7 o'r *Cytundeb rhyng-sefydliadol rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru*, sy'n cyfeirio at y Cynulliad yn cydnabod ac yn parchu bod angen am drafodaeth ryng-lywodraethol gyfrinachol rhwng llywodraethau. Nid oedd digon o amser i'r Pwyllgor graffu ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol diwygiedig a oedd yn cynnwys y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth terfynol cyn y cynhaliwyd dadl ar y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol perthnasol ar 12 Mawrth 2019.

*Y Bil Amaethyddiaeth*

Er na chwblhaodd Bil Amaethyddiaeth Llywodraeth y DU ei daith drwy Senedd y DU cyn Etholiad Cyffredinol 2019, fe wnaethom graffu ar ddau Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn ymwneud â'r Bil, a chyhoeddi dau adroddiad. Yn ein hadroddiad cyntaf, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Amaethyddiaeth* a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2019, gwnaethom nodi bod Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i gytundeb dwyochrog â Llywodraeth y DU fel ffordd o ddatrys anghydfod ynghylch a oedd angen cydsyniad i gynnwys cymal penodol yn y Bil. Nododd Argymhelliad 9 ein hadroddiad:

> *"Dylai Ysgrifennydd y Cabinet esbonio i'r Pwyllgor hwn pam na fydd angen diwygio cymal 26 o Fil Amaethyddiaeth y Deyrnas Unedig o bosibl i ddatrys y materion sydd wedi peri pryder i Lywodraeth Cymru. Wrth wneud hynny, dylai Ysgrifennydd y Cabinet esbonio a fyddai'r cytundeb rhwng y ddwy lywodraeth y soniodd amdano i bob pwrpas yn caniatáu i Weinidogion y Deyrnas Unedig weithredu mewn meysydd datganoledig heb unrhyw waith craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol."*

Roedd ein hail adroddiad, ym mis Mehefin 2019, sef *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Amaethyddiaeth*, yn

mynegi pryder ynghylch yr oedi a fu i ymateb i'n hadroddiad cyntaf, yn ogystal â thynnu sylw at bryderon difrifol ynghylch defnyddio'r cytundeb dwyochrog. Ar 25 Gorffennaf 2019, ar ôl ein cyfarfod olaf yn nhymor yr haf, ymatebodd Lesley Griffiths AC, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig i'n hadroddiadau ac mewn perthynas ag argymhelliad 9 uchod, a nododd:

> *"Rwyf wedi sicrhau'r rôl gryfaf posibl i Weinidogion Cymru wrth ddefnyddio'r pwerau, ac nid oes angen diwygio'r Bil yn fy marn i. Bydd is-ddeddfwriaeth yn ymwneud â materion datganoledig yn parhau i gael ei chyflwyno gerbron y Cynulliad at ddibenion craffu yn y ffordd arferol."*

*Defnyddio cytundebau rhynglywodraethol*

Yn ei lythyr atom ar 27 Tachwedd 2019, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym:

> *O ran eu natur, cyfrifoldeb y gweithrediaethau perthnasol yw cytundebau rhynglywodraethol, a dylai hynny barhau. Ni ddylai cytundebau rhynglywodraethol fod yn ddarostyngedig i gydsyniad deddfwrfeydd. Mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ystod o gytundebau, rhai ohonynt sy'n ei rhwymo mewn cyfraith a rhai nad ydynt yn gwneud hynny, ac ni fyddai'n briodol yn gyfansoddiadol o ystyried y gwahanu pwerau i'r Cynulliad gydsynio i'r rheini. Fodd bynnag, gall Aelodau graffu arnynt wrth reswm, ac maent yn gwneud hynny.*
>
> *Pan fo cysylltiad rhwng cytundebau rhynglywodraethol â deddfwriaeth sylfaenol y mae cydsyniad y Cynulliad yn cael ei geisio ar ei chyfer, byddem yn rhagweld y byddai ystyried y cytundeb rhynglywodraethol perthnasol yn rhywbeth i'r Cynulliad ymgymryd ag ef. Yn fwy na hynny, byddem hefyd yn rhagweld y byddai'r Cynulliad yn parhau i graffu ar y modd y caiff cytundebau rhynglywodraethol eu gweithredu o dan y mecanweithiau y cytunwyd arnynt yn y cytundeb rhyng-sefydliadol rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru."*

Mae sylwadau'r Cwnsler Cyffredinol a'r dull a fabwysiadwyd mewn perthynas â'r Bil Gofal Iechyd a'r Bil Amaethyddiaeth yn tynnu sylw at ddiffyg eglurder ynghylch pryd y mae Llywodraeth Cymru yn credu ei bod yn briodol i bwyllgorau gynnal gwaith craffu ar gytundebau rhynglywodraethol sy'n gysylltiedig â deddfwriaeth sylfaenol. Yn ein sesiwn dystiolaeth, gwnaethoch gydnabod bod craffu ar gytundebau rhynglywodraethol yn digwydd ar sail "ôl-ddigwyddiad".

Yn ystod y sesiwn, fodd bynnag, gofynasom, pan na all llywodraethau gytuno ar gynnwys darpariaethau ym Miliau'r DU a fyddai'n ddarostyngedig i gydsyniad y Cynulliad, pam ei bod yn briodol i ddefnyddio cytundebau rhynglywodraethol yn eu lle, na fyddent wedyn yn amodol ar gydsyniad y Cynulliad. Cododd y cwestiwn hwn, yn benodol, o ganlyniad i'n gwaith craffu ar y Bil Amaethyddiaeth. Gofynnwyd hefyd a yw defnyddio cytundebau rhynglywodraethol felly yn gymhelliant i Lywodraeth y DU beidio â chynnwys

darpariaethau sy'n rhwymo'n gyfreithiol ym Miliau'r DU, a gwnaethoch nodi eich bod yn deall pam y gallai'r pryderon hyn godi.

Mae cytundebau rhynglywodraethol wedi dod o ddiddordeb a phryder sylweddol inni oherwydd eu bod yn ymwneud â Llywodraeth y DU yn gwneud rheoliadau mewn meysydd polisi datganoledig, sydd wedyn yn destun gwaith craffu ffurfiol gan Senedd y DU yn hytrach na'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae rôl pwyllgorau'r Cynulliad wrth graffu ar reoliadau a pholisi cysylltiedig â hwy o ran y materion datganoledig hyn i bob pwrpas yn gyfystyr â sylwebaeth ar ôl digwyddiad yn hytrach na dylanwadu ar feddylfryd neu ar y broses o wneud penderfyniadau drwy adrodd i'r Cynulliad ar y rheoliadau dan sylw.

**Rydym felly yn croesawu eich cynnig o ran ystyried sut y gallai'r Cynulliad Cenedlaethol gael rhan mwy sylweddol wrth graffu ar gytundebau rhynglywodraethol ac unrhyw syniadau pellach sydd gennych ar barhau i'w defnyddio a hyd eu parhad, yn enwedig gan y bydd cytundebau o'r fath hefyd yn sail i fwyafrif y fframweithiau cyffredin ledled y DU.**

**Rheoliadau o dan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)**

Mae Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) yn darparu nifer o bwerau i wneud rheoliadau i Weinidogion Cymru. Yn ystod y sesiwn dystiolaeth, gofynasom i ba raddau y mae Llywodraeth Cymru wedi asesu bod angen i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau o dan y Bil, yn enwedig o dan y cymalau canlynol: 4, 12-14, 19 a 22.

Dywedodd Prif Weinidog Cymru wrth y Pwyllgor fod y pwerau o dan gymal 4 yn rhai nad oes gan Lywodraeth Cymru unrhyw gynlluniau i'w defnyddio ar hyn o bryd. O ran y lleill, dywedodd eu bod i gyd yn faterion a fydd yn destun trafodaeth bellach rhwng Llywodraeth y DU a'r Undeb Ewropeaidd yn ystod y cyfnod gweithredu ac felly mae'n anodd gweld, ar hyn o bryd yn y broses, i ba raddau y gallai fod angen i Weinidogion Cymru ddefnyddio eu pwerau oherwydd nid ydym yn gwybod digon am y ffordd y bydd hawliau dinasyddiaeth er enghraifft yn destun mireinio pellach rhwng y DU a'r UE yn ystod y 12 mis nesaf.

**Er mwyn llywio ein gwaith paratoadol, byddem yn ddiolchgar pe gallech ddarparu i'r Pwyllgor eich asesiad o faint o is-ddeddfwriaeth y disgwylir iddynt gael eu gwneud o dan y cymalau hyn o Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) a'u hamserlenni, ac a yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu gwneud ei rheoliadau ei hun, neu gydsynio i offerynnau statudol a wneir gan Lywodraeth y DU.**

**Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol**

Rydym yn amlwg wedi anghytuno ynghylch y gofynion a nodir yn Rheol Sefydlog 30A. Beth bynnag fo ein gwahanol safbwyntiau ar y pwynt hwn, mae'n gywir dweud bod Llywodraeth y DU wedi diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig gyda chytundeb Llywodraeth Cymru a heb gydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym, fodd bynnag, yn croesawu'r llythyr gan Ken Skates AC, Gweinidog yr Economi a Thrafnidiaeth dyddiedig 17 Rhagfyr a oedd yn nodi, gan fod mwyafrif y rhaglen i gywiro'r

llyfr statud wedi'i gwblhau'n sylweddol, "bod yr amser yn iawn i ail-edrych ar y dull hwn o weithio, a dychwelyd at y drefn arferol, sef Llywodraeth Cymru yn cyflwyno Cynigion ar gyfer MCOSau." Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth gwnaethom geisio cael ymrwymiad y bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno cynigion ar gyfer Memoranda Cydsyniad Offerynnau Statudol bob tro y bydd Llywodraeth y DU yn defnyddio ei phwerau o dan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig, fel y gall y Cynulliad gydsynio'n ffurfiol. Mewn ymateb, gwnaethoch ymrwymo i gyflwyno cynigion cyn belled ag sy'n rhesymol ymarferol.

**Byddem yn ddiolchgar pe gallech roi eglurhad o ran o dan ba amgylchiadau na fyddai, o bosibl, yn ymarferol i gyflwyno cynigion o'r fath a chynnal dadl fer arnynt, yn enwedig pan fo nifer y Memoranda Cydsyniad Offerynnau Statudol yn gymharol fach (tua 20 dros y 14 mis diwethaf).**

**Byddem hefyd yn ddiolchgar pe gallech gadarnhau y bydd eich ymrwymiad yn gymwys mewn perthynas â Llywodraeth y DU yn defnyddio pwerau sy'n deillio o holl Ddeddfau Senedd y DU sy'n gysylltiedig â Brexit.**

**Cymal 38 o Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael)**

Yn ystod y sesiwn dystiolaeth, dechreuon ni edrych yn fanwl ar gymal 38 o Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) ynghylch sofraniaeth seneddol ond daeth ein hamser i ben. Byddwn felly yn ddiolchgar o gael eich sylwadau ar gymal 38, ac yn benodol ar oblygiadau'r cymal hwn i fframwaith cyfansoddiadol presennol y Deyrnas Unedig.

Yn gywir

**Mick Antoniw AC**
**Cadeirydd**

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