Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol: Papur briffio gan Swyddog Polisi Cynulliad Cenedlaethol Cytûn

Mae'r papur hwn yn asesiad personol gan Swyddog Polisi Cytûn ac nid yw wedi derbyn sêl bendith Cytûn na'i Weithgor Cymru ac Ewrop.

Cyflwyniad

Ar ddydd Mawrth 15 Mai 2018 fe roddodd y Cynulliad Cenedlaethol Gydsyniad Dedddfwriaethol i Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael). Y diwrnod canlynol, fe dderbyniodd hwnnw ei Drydydd Darlleniad yn Nhŷ'r Arglwyddi. Yn y bleidlais yn y Cynulliad, fe gafodd Llywodraeth Cymru (Llafur/DemRhydd/Annibynnol) gefnogaeth y Ceidwadwyr Cymreig ac UKIP, gyda dim ond Plaid Cymru yn erbyn. Ar yr un diwrnod, fe bleidleisiodd Senedd yr Alban i wrthod cydsyniad deddfwriaethol. Ar y mater hwn, roedd gan lywodraeth leiafrifol yr SNP gefnogaeth Plaid Werdd yr Alban, Democratiaid Rhyddfrydol yr Alban a Phlaid Lafur yr Alban, gyda Phlaid Geidwadol yr Alban yn unig yn gwrthwynebu.

Roedd y digwyddiadau hyn yn dilyn penderfyniad Llywodraeth Cymru i dderbyn y Cytundeb Rhyng-lywodraethol (IGA) a luniwyd rhwng Llywodraethau'r DU, Cymru a'r Alban, a phenderfyniad Llywodraeth yr Alban i'w wrthod. Fe all nad hyn fydd diwedd yr hanes, oherwydd gohirio tan ar ôl egwyl y Sulgwyn ystyriaeth Tŷ'r Cyffredin o'r gwelliannau i Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), gan gynnwys y gwelliannau am ddatganoli, a deëllir bod trafodaethau â Llywodraeth yr Alban yn parhau.

Mae'r hyn sy'n dilyn yn seiliedig ar weithredu'r Bil Ymadael a'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol yn y ffurf gytunwyd ar 15/16 Mai.

Ydy hyn o hyd yn golygu 'cipio pwerau'?

Byddai'r Bil Ymadael, yn y ffurf y cafodd ei gyflwyno i Senedd y DU yn y lle cyntaf, wedi sicrhau fod yr holl bwerau sy'n dychwelyd o'r UE wedi i'r DU ymadael yn cael eu gweithredu gan Lywodraeth y DU, hyd yn oed mewn meysydd sydd fel arall wedi eu datganoli, megis amaethyddiaeth, yr amgylchedd, ayb. Gellid datganoli pwerau yn raddol, trwy Orchmynion y Cyfrin Gyngor, dros gyfnod amhenodol. Dywedodd Llywodraeth y DU y byddai datganoli yn digwydd wrth i 'fframweithiau'r DU' gael eu llunio ymhob maes polisi. Yn y cyfamser, byddai'r deddfwrfeydd datganoledig yn cael eu rhwystro rhag cyflwyno newidiadau i "gyfraith yr UE a ddargedwir". Roedd Llywodraeth y DU wastad yn gwrthod derbyn mai "cipio pwerau" oedd hyn, gan fod y Bil yn dweud fod y cyfyngiad hwn ar gymhwysedd datganoledig "does not apply to any modification so far as it would, immediately before exit day, have been within the Assembly's legislative competence." (Cymal 109A(2)) newydd Deddf Llywodraeth Cymru). Ond nid oedd cymal cyfatebol ynghylch y cyfyngiadau ar gymhwysedd gweithredol yn Atodlen 3, ac fe ymddangosai y byddai rhyddid y llywodraethau datganoledig i weithredu yn fwy cyfyng nag yw ar hyn o bryd.

Roedd y Cymal 11 newydd (bellach wedi'i ail-rifo yn Gymal 15) a'r atodlenni perthnasol a gyflwynwyd yn sgîl y cytundeb fis Ebrill, ac a gytunwyd gan Dŷ'r Arglwyddi ar Fai 16, yn gwyrdroi y rhagdybiaeth ynghylch ble fyddai pwerau deddfu sydd ar hyn o bryd yn nwylo'r UE yn cael eu lleoli ar ôl i'r DU ymadael. Bydd pob pŵer mewn meysydd nad ydynt wedi eu cadw'n ôl gan Ddeddf Cymru 2017 yn cael eu gweithredu gan y Cynulliad Cenedlaethol a/neu Llywodraeth Cymru, ar wahân i restr o feysydd a lunir yn raddol yn y ddwy flynedd ar ôl ymadael. Ni fydd meysydd "fel arfer" yn cael eu cynnwys yn y rhestr hon heb gydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol (IGA, cymal 6). Ymhob maes, gellir cadw'r pwerau ar lefel y DU am bum mlynedd er mwyn caniatáu creu fframweithiau'r DU. Byddai'r pwerau wedyn yn cael eu datganoli (ond o fewn cyfyngiadau'r fframweithiau). Yn ystod y cyfnod o gadw'n ôl, dywed Llywodraeth y DU na fyddai'n ceisio deddfu yn y meysydd hyn o ran Lloegr tra bod y Cynulliad yn methu â gwneud hynny i Gymru, a dywed Cymal 5 y Cytundeb Rhyng-lywodraethol y byddai hyn yn gyfnod o "temporary preservation of EU law" – h.y. parhau â'r sefyllfa bresennol. Nid yw hyn ar wyneb y ddeddfwriaeth, ond os cedwir ato fe fydd yn cwrdd â gofid a godwyd gan Cytûn a sylwebwyr eraill. Dywed Llywodraeth Cymru y byddai'r cyfyngiad hwn ar ddeddfu dros Loegr yn annog Llywodraeth y DU i geisio llunio fframweithiau yn gyflym.

Ail agwedd ar y Bil Ymadael gwreiddiol a gafodd ei ddisgrifio fel "cipio pwerau" yw rhoi'r hawl i weinidogion y DU ddiwygio cyfraith yr UE a ddargedwir mewn meysydd datganoledig, gan gynnwys newid deddfwriaeth a gytunwyd gan y seneddau datganoledig. Dadleuodd Llywodraeth Cymru y dylid dileu'r gallu hwn. Mae'r Cymal 15 diwygiedig yn cadw hawl Llywodraeth y DU i weithredu yn y modd hwn. Ond dywed y Memorandwm a atodwyd i'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol "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" (para 8).

Yn ystod y trafodaethau seneddol, mae'r Bil Ymadael wedi ei ddiwygio mewn nifer o ffyrdd eraill i geisio cwrdd â phryderon datganoledig – e.e. lleihawyd nifer yr amgylchiadau lle gall gweinidogion y DU newid Deddf Llywodraeth Cymru drwy is-ddeddfwriaeth (er nid yw'r gallu hwnnw wedi diflannu'n llwyr). Mae'r Cytundeb a'r Memorandwm yn rhestru ambell faes arall lle y bydd yna ymgynghori â'r gweinyddiaethau datganoledig cyn i Weinidogion y DU ddefnyddio eu pwerau dan y Bil Ymadael.

Sut fydd y Bil a'r Cytundeb yn gweithio?

Mae para 7 y Memorandwm yn datgan proses weddol glir ar gyfer cynnig a chytuno "Rheoliadau Cymal 11 [bellach Cymal 15]", h.y. ychwanegu meysydd polisi lle bydd cyfraith yr UE yn cael ei chadw dros dro ar draws y DU. Mae'r broses hon yn cynnwys ceisio cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd yr Alban i gynnwys maes ar y rhestr. Ond os na cheir cydsyniad, gall Llywodraeth y DU osod y rheoliad gerbron Senedd y DU, ond ei bod hefyd yn cyflwyno datganiad yn esbonio pam y mae am fwrw ymlaen a datganiad gan y weinyddiaeth ddatganoledig yn dweud pam bod y ddeddfwrfa berthnasol wedi methu â chydsynio.

Mae Llywodraethau Cymru a'r DU wedi gwneud yn fawr o ymestyn yr angen i gael cydsyniad i is-ddeddfwriaeth (at ddeddfwriaeth sylfaenol yn unig y mae 'Confensiwn Sewel' yn Adran 2 Deddf Cymru 2017 yn cyfeirio). Ond mae i hyn ambell wendid:

- Er bod rhaid *gofyn* am gydsyniad, nid oes rhaid ei *dderbyn*. Mae Adran 157ZA y Bil Ymadael yn ei gwneud hi'n glir y gall Senedd y DU fwrw ymlaen i ddeddfu heb gydsyniad, ac mae dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos *Miller*[1] yn ei gwneud hi'n glir na ellid herio hynny yn y llysoedd.
- Datganiad gan Lywodraeth Cymru, yn hytrach na gan y Cynulliad ei hun, fyddai'n cael ei gyflwyno i'r Senedd, ac ni ellid gwarantu y byddai'r Llywodraeth yn adlewyrchu'n gywir – nac yn gallu gwybod yn llawn – y rhesymau dros fethu â chydsynio. Gallai hyn fod yn arbennig o wir pan fyddai llywodraeth leiafrifol yn y Cynulliad na allai reoli'n llwyr canlyniad pleidlais.
- Mae Senedd y DU yn pleidleisio am reoliadau o'r fath dan gyfarwyddyd y chwipiaid. Nid oes modd eu diwygio. Pan fo llywodraeth fwyafrifol yn San Steffan mae'n annhebygol iawn y byddai rheoliad a gyflwynwyd gan y Llywodraeth yn cael ei drechu. Fe gyflwynir nifer fawr o reoliadau, ac nid oes gan ASau yr amser i ddarllen y datganiadau sydd ynghlwm â nhw. Nid yw hawl y weinyddiaeth ddatganoledig i lunio datganiad o'r fath yn debygol o fod yn arwyddocaol iawn, felly, oni bai fod yna ddadl gyhoeddus fawr sy'n effeithio ar ASau yn Lloegr yn ogystal ag yn y cenhedloedd datganoledig. (Mae yn wir y gallai'r sefyllfa bresennol yn y Senedd gynnig y posibilrwydd damcaniaethol y gellid trechu'r Llywodraeth pe byddai'r DUP yn cytuno â gwrthwynebiad gan y llywodraethau datganoledig a'r gwrthbleidiau eraill yn San Steffan i ryw reoliad penodol).

Er bod trafodaethau yn y Cynulliad wedi canolbwyntio ar y broses hon, yn ymarferol mae'r meysydd lle y mae cyfraith yr UE yn debygol o gael ei chadw dros dro eisoes wedi eu cytuno gan y llywodraethau, ac wedi eu rhestru yn Atodlen A i'r Cytundeb. Maen nhw'n cynnwys y meysydd sy'n ddarostyngedig i gyfraith yr UE ar hyn o bryd o ran amaethyddiaeth, a iechyd a lles anifeiliaid; rheoli cemegau gan gynnwys pla-leiddiaid; gofal iechyd cilyddol; yr amgylchedd; rheoli pysgodfeydd; diogelwch bwyd; cydnabyddiaeth gilyddol ar gymwysterau proffesiynol; iechyd planhigion; caffael cyhoeddus a'r gyfarwyddeb gwasanaethau. Mae yna ddadl yn parhau ynghylch a yw dynodyddion daearyddol bwydydd a rheolau cymorth gwladol yn ddatganoledig ai peidio.

[1] Paras 136-151

Aneglur braidd yw'r union weithdrefn ar gyfer creu'r fframweithiau eu hunain, er yr ymddengys mai trefn y y Cyd-Bwyllgor Gweinidogion (JMC) a ddefnyddir. Dywed y Cytundeb y bydd Confensiwn Sewel yn parhau i gael ei weithredu yn achos deddfwriaeth sylfaenol (IGA para 8) – ond nid yw'n cadarnhau a fydd hyn yn cynnwys is-ddeddfwriaeth. Yn nhrafodaeth Tŷ'r Arglwyddi am welliannau a gyflwynwyd i Gymal 11 (bellach Cymal 15) ym Mil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), dywedodd yr Arglwydd Keen[2] mai trwy ddeddfwriaeth sylfaenol y byddid yn cyflwyno rhan helaetha'r fframweithiau, ac felly byddai angen cydsyniad y Cynulliad.

Fe fydd y cymhlethdodau mwyaf difrifol yn codi, yn ôl pob tebyg, wrth i'r cymhwysedd datganoledig presennol yn y meysydd hyn (a fydd yn parhau) yn rhyngweithio â chyfraith yr UE a gedwir dros dro ac â datblygiadau o ran polisi datganoledig ac ar draws y DU. Enghraifft amlwg yw taliadau cefnogi amaethwyr. Fe ddatganolir gweinyddu;'r taliadau hyn ar hyn o bryd, ac mae gan Lywodraeth Cymru beth hyblygrwydd o ran sut y mae'n cymhwyso rheolau presennol yr UE. Mae gan Lywodraeth y DU hyblygrwydd tebyg o ran Lloegr yn unig. Mae Llywodraeth y DU newydd orffen ymgynghori am ei chynigion ar gyfer trefniadau i'r dyfodol; fe gyhoeddodd Llywodraeth Cymru ar Fai 7 y byddai'n cadw'r drefn bresennol ar gyfer 2018 a 2019, ac y byddai cyn bo hir yn ymgynghori am gynigion gwahanol ar gyfer trefniadau o 2020. Nid yw sylwedd unrhyw 'fframwaith y DU' eto'n hysbys, wrth reswm. Nid yw ymgynghoriad Llywodraeth y DU na chyhoeddiad Llywodraeth Cymru yn sôn am sut y bydd y Cytundeb Rhyng-lywodraethol yn effeithio ar yr ymgynghori hyn. Mae cwestiynau tebyg yn codi yng nghyd-destun ymgynghoriad cyfredol Llywodraeth y DU am Fil Egwyddorion a Llywodraethiant Amgylcheddol a fydd, fe ymddengys, yn cynnwys fframweithiau'r DU a mesuaru penodol ar gyfer Lloegr. Yr ansicrwydd hwn ar gyfer y sawl sy'n dibynnu ar bolisi'r llywodraeth, megis ffermwyr, sydd yn achosi'r pryder mwyaf.

Mae'r Cytundeb hefyd yn cadw ar agor y posibilrwydd y bydd fframweithiau'r DU i'r dyfodol yn newid cymhwysedd datganoledig, naill ai trwy gytuno fframwaith dynnach na threfniadau presennol yr UE (ac felly lleihau cymhwysedd datganoledig) neu drwy gytuno fframwaith fwy llac (ac felly ehangu cymhwysedd datganoledig). Pan ddeuwn i'r man yma, y tebygrwydd yw y clywir mwy o sôn am "gipio pwerau" mewn meysydd polisi penodol.

Cymru a'r Alban

Tan Ebrill 24, fe fu llywodraethau Cymru a'r Alban yn cydweithio'n agos yn eu trafodaethau â Llywodraeth y DU. Fe ddeëllir bod trafodaethau'n parhau, ac y bydd unrhyw newidiadau pellach i'r Cytundeb neu i'r Bil Ymadael yn berthnasol i Gymru fel ag i'r Alban. Ond roedd araith Ysgrifennydd Cabinet y DU, David Lidington, ar Fai 11, yn dwyn yr enw Protecting the vital UK common market, yn awgrymu'n gryf mai'r cytundeb presennol sydd ar gael i Lywodraeth yr Alban yn hytrach nag unrhyw gytundeb gwell.

Mewn araith yn Glasgow yr un diwrnod, fe ddywedodd Jeremy Corbyn ei fod yn gwrthwynebu'r cytundeb o ran yr Alban, ac fe bleidleisiodd Plaid Lafur yr Alban yn ei erbyn yn Senedd yr Alban (er i'r Blaid Lafur ei gefnogi yn Nhŷ'r Arglwyddi). Ond mae llefaryddion Llafur o fewn Llywodraeth Cymru wedi parhau i fynnu mai dyma oedd y cytundeb gorau oedd ar gael.

Bil Parhad Cymru

Pasiwyd y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru) ar 21 Mawrth, ond ar 16 Ebrill fe'i cyfeiriwyd at Oruchaf Lys y DU gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr, yn gweithredu ar ran Llywodraeth y DU. Byddai'r Bil wedi caniatáu i'r dyletswyddau mewn meysydd datganoledig dan Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) gael eu gweithredu gan weinidogion datganoledig a chan y Cynulliad Cenedlaethol. Dywed y Cytundeb Rhyng-lywodraethol y bydd y Bil hwn yn cael ei ddiddymu. Yn rhyfedd iawn, mae hyn yn gofyn tynnu'n ôl yr her yn y Goruchaf Lys a derbyn Cydsyniad Brenhinol i'r Bil, gan mai yn y Bil y ceir y grym i'w ddiddymu!

[2] https://hansard.parliament.uk/Lords/2018-03-21/debates/BF5D8A3E-05C4-4EB4-ACC2-0029BB0C8A21/EuropeanUnion(Withdrawal)Bill col. 337

Fe ymddengys y bydd y Bil Cymreig yn cael ei ddiddymu yn ei gyfanrwydd. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi awgrymu y byddai'n ceisio ail-ddeddfu'r cymalau hynny nad ydynt yn rhan o'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol, megis y ddarpariaeth (yng Nghymal 11 y Bil Cymreig) sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i gysgodi newidiadau mewn cyfraith yr UE mewn meysydd datganoledig ar ôl Brexit.

Mae bil cyfatebol yr Alban, yr UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill, yn cynnwys cymal tebyg, a chymalau ychwanegol a ychwanegwyd yn ystod y drafodaeth Seneddol, megis cynnwys gwarchodaeth amgylcheddol yr UE a Siarter Hawliau Sylfaenol yr UE o fewn cyfraith yr Alban. Mae Llywodraeth yr Alban wedi awgrymu, hyd yn oed petai'n dod i gytundeb neu pe byddai'r Goruchaf Lys yn atal gweithredu'r Bil yn ei ffurf bresennol, y byddai o bosibl yn ceisio deddfu'r cymalau hyn yn yr Alban.

Deddfwriaeth arall yn ymwneud â Brexit

Mae'r materion ynghylch cymhwysedd datganoledig sy'n codi o ran y Bil Ymadael yn codi hefyd yng nghyd-destun deddfau eraill yn ymwneud â Brexit. Yn benodol, mae'r Bil Masnach a'r Bil Trethiant (Masnach Traws-ffiniol) sydd ar hyn o bryd gerbron Senedd y DU, yn cynnwys cymalau parthed datganoli tebyg i'r Cymal 11 gwreiddiol yn y Bil Ymadael. Mae'r biliau hyn ar hyn o bryd wedi eu hoedi am resymau nad yw Llywodraeth y DU wedi eu datgelu yn gyhoeddus.

Mae wedi bod yn fater o bryder i Cytûn yn ystod y broses hon y gallai fod angen cynnyws mewn deddfwriaeth yn gweithredu cytundebau masnach i'r dyfodol gymalau yn caniatáu newid deddfwriaeth ddatganoledig heb gydsyniad datganoledig er mwyn i Lywodraeth y DU allu trafod materion datganoledig megis gwarchod yr amgylchedd neu cefnogi amaethyddiaeth wrth ddod i gytundebau â gwledydd eraill allai ddymuno gweld newidiadau I drefniadau felly o fewn yr UE fel rhan o'r cytundeb. Dim ond un waith y mae angen i San Steffan ddeddfu ar gyfer pwerau felly iddynt ddod i rym.

Wrth gyflwyno'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol i'r Cynulliad ar Ebrill 25, fe ddywedodd Mark Drakeford AC (wrth ateb cwestiwn) y byddai "popeth a gytunwyd gennym ynghylch cydsyniad ac ati, yn rhaeadru ymlaen i'r Biliau y bydd Llywodraeth y DU yn eu cyflwyno bellach, megis y Bil Masnach."[3] Ond nid yw'r Cytundeb Rhyng-lywodraethol nag unrhyw ddatganiadau gan Weinidogion y DU yn cadarnhau'r honiad hwn. Hyd nes y ceir cadarnhad swyddogol, nid yw'n eglur a yw'r sylwadau hyn yn ddibynadwy.

Beth sy'n digwydd nesaf?

Bydd gwelliannau'r Arglwyddi i'r Bil Ymadael yn cael eu hystyried gan Dŷ'r Cyffredin ar ddyddiad i'w bennu yn dilyn Egwyl y Sulgwyn. Fe ddilynir hyn gan 'ping pong' rhwng y ddau dŷ hyd nes y cytunir ar y Bil terfynol ac fe all dderbyn Cydsyniad Brenhinol.

Mae agwedd bresennol Llywodraeth a Senedd yr Alban yn golygu y gall hyn gael ei ddilyn gan wrandawiad yn y Goruchaf Lys ynghylch darpariaethau Bil Parhad yr Alban, a'u cydnawsedd â Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) fel y caiff ei basio, yn ogystal ag â deddfwriaeth arall. Er mai achos rhwng llywodraethau'r Alban a'r DU fyddai hwn, mae'n anochel y byddai rhyw effaith ar Gymru.

Dim ond unwaith i hyn ddod i fwcwl y gallai llywodraethau'r DU a Chymru fwrw ati yn hyderus i osod rheoliadau gerbron Senedd y DU a'r Cynulliad Cenedlaethol yn ceisio cynnwys cyfraith bresennol yr UE yng nghyfraith y DU a Chymru, gan wneud y 'cywiriadau' angenrheidiol iddynt weithredu'n llyfn. Bydd hyn yn achosi llwyth gwaith sylweddol i'r ddwy senedd wrth i bwyllgor yn y naill a'r llall 'hidlo'r rheoliadau i weld pa rai sydd angen craffu pellach, yna craffu ar y rhai sydd angen eu harchwilio, a'u deddfu.

Bydd y llwyth deddfwriaethol yn ddi-gynsail, felly bydd y rhan fwyaf o seneddwyr – beth bynnag eu barn am Brexit – yn falch o'r cyfnod pontio/gweithredu 'aros yn yr unfan' sydd yn debygol o barhau tan 31 Rhagfyr 2020, a fydd yn rhoi iddynt o leiaf peth amser i ysytyried y ddeddfwriaeth, ac i'r ddwy lywodraeth ei gweithredu cyn i gyfraith yr UE beidio â bod yn berthnasol i'r DU.

Gethin Rhys 21.05.18

[3] http://record.assembly.wales/Plenary/4978#A43203 para 336