Cynulliad Cenedlaethol Cymru / National Assembly for Wales

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol / The Constitutional and Legislative Affairs Committee and the External Affairs and Additional Legislation Committee

Ymgynghoriad ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a'i oblygiadau i Gymru / The European Union (Withdrawal) Bill and its implications for Wales

EUWB 07

Ymateb gan Cytûn / Evidence from Cytûn

1.1 Mae Cytûn (Eglwysi Ynghyd yng Nghymru) yn dwyn ynghyd prif enwadau Cristnogol Cymru, a nifer o fudiadau Cristnogol eraill, i gyd-weithio ar faterion o gonsýrn cyffredin. Mae gan yr 16 aelod eglwysi ryw 165,000 o aelodau mewn oed ymhob cymuned yng Nghymru, a chyswllt rheolaidd â llawer mwy o oedolion, plant a phobl ifainc. Ceir rhestr gyflawn o'r aelodau yn: http://www.cytun.cymru/ni.html

1.2 Sefydlwyd Gweithgor Cymru ac Ewrop yn sgîl refferendwm Mehefin 2016 i alluogi'r eglwysi i gyd-weithio wrth ymateb i'r canlyniad a'r amryw newidiadau a ddaw yn ei sgîl i fywyd y genedl. Mae pob un o aelod eglwysi Cytûn yn cyfrannu at y gwaith. Gwelir yr adnoddau a gynhyrchwyd gan y gweithgor yn: www.cytun.cymru/cymruewrop

1.3 Cytunwyd yr ymateb hwn gan gyfarfod y Gweithgor ar 21ain Awst 2017 a thrwy ohebiaeth e-bost wedyn, a gellir ei gyhoeddi'n llawn.

2.0 Ymateb cyffredinol i'r Bil

2.1 Fel eglwysi Cristnogol, ein prif gonsýrn yw'r egwyddorion sy'n arwain ein trafodaethau wrth ymadael â'r UE, ac effaith y ddeddfwriaeth ddilynol. Nid her technegol yn unig yw ymadael â'r UE, ond hefyd datganiad am ein hunaniaeth genedlaethol. Dylai felly adlewyrchu'r gwerthoedd yr ydym am eu cyflwyno gerbron y byd. Mae'r elfennau a ganlyn o bwys arbennig:

2.1.1 Cadw addewidion. Pe gwnaed ymrwymiadau yn ystod ymgyrch y refferendwm neu yn union ar ei ôl (e.e. i wneud iawn am daliadau'r UE neu rhyddhau arian ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus), dylid gwneud pob ymdrech i'w cyflawni.

2.1.2 Dweud y gwir. Mae'n bwysig i hygrededd llywodraeth nad yw'r etholwyr yn cael eu camarwain gan wybodaeth anghywir neu wallus.

2.1.3 Gofal am y di-rym. Yn ogystal â siarad o blaid aelodau mwyaf bregus cymdeithas, a all fod heb lais yn y broses ddemocrataidd – megis plant, gweithwyr mudol, ffoaduriaid, ceiswyr lloches a'r sawl nad ydynt yn ddinasyddion y DU – mae ein gofal yn cwmpasu pawb a effeithir gan benderfyniadau a wneir ymhell oddi wrthynt. Gall gweithwyr neu berchnogion busnesau, er enghraifft, golli swyddi neu fywoliaeth am i'r economi droi ar i lawr yn dilyn penderfyniadau nad ydynt hwy wedi bod â rhan ynddynt.

2.1.4 Sicrhau gwrandawiad i bob llais. Democratiaeth ddylai sicrhau hyn; felly mae'n bwysig peidio â'i thanseilio drwy ddirymu egwyddorion neu dynnu pwerau sydd eisoes wedi eu cytuno'n ddemocrataidd (megis y setliad datganoli). Mae 'sybsidiaredd' yn air diwinyddol yn ogystal â gweinyddol am yr egwyddor hon, sef y dylid gwneud penderfyniadau ar y lefel agosaf posib at y sawl a effeithir ganddynt.

2.2 Fel Gweithgor, cefnogwn awydd Llywodraeth y DU i weld cymaint o sefydlogrwydd ag yn bosibl yn ein fframwaith ddeddfwriaethol wrth i ni ymadael â'r UE. Tra bod gennym rai pryderon am drefniadau craffu ar y pwerau a roddir i Weinidogion y Goron, credwn yn gyffredinol y sicrheir y sefydlogrwydd cyfreithiol a ddymunem o ran deddfwriaeth San Steffan drwy'r Bil hwn.

2.3 Ond mae gennym bryderon sylweddol am gyd-ymwneud y Bil hwn â darpariaethau Deddf Llywodraeth Cymru 2006 fel y'i diwygiwyd gan Deddfau Cymru 2014 a 2017 – gweler adrannau 3 a 4 isod.

2.4 Rydym hefyd yn parhau i bryderu am golli Siarter Hawliau Sylfaenol yr UE o'r gyfraith ddomestig a byddem am dynnu sylw'r Pwyllgorau at ein cyflwyniad blaenorol am hyn[1] Rydym yn pryderu hefyd bod Atodlen 1 paragraff 4 yn diffodd hawliau dinasyddion unigol i geisio iawn dan ddyfarniad *Francovich*. Nodwn fod sawl sylwebydd cyfreithiol yn credu y bydd hyn yn gwanhau hawliau dinasyddion wedi i ni ymadael â'r UE.[2] Mae cadw hawliau dinasyddion yn egwyddor bwysig i ni fel eglwysi (2.1.3), a byddem yn annog y Pwyllgorau i edrych yn ofalus ar effeithiau posibl y ddarpariaeth hon.

---

[1] http://www.cytun.cymru/cymruewrop/PDFs/Ewrop-CytunYmgynghoriadBilDiddymu05-17.pdf para 1.1.4

[2] Er enghraifft yr Athro Phil Syrpis https://eutopialaw.com/2017/07/18/european-union-withdrawal-bill-paving-the-way-towards-a-very-uncertain-future/ a Joelle Grogan http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2017/07/17/legislation-that-is-and-is-not-the-deeply-problematic-repeal-bill/

3.0 **Yr ymdriniaeth o ddatganoli**

3.1 Rydym yn cefnogi'r sylwadau a wneir gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ei lythyr at yr Ysgrifennydd Gwladol dro Adael yr UE[3] parthed yr anghyfartaledd yn y ffordd yr ymdrinir â gweinidogion y DU a Gweinidogion Cymru yn y pwerau dirprwyedig a gynigir gan y Bil, a hynny mewn tri chyswllt:

3.1.1 Darpariaethau sy'n caniatáu i Weinidogion y Goron newid deddfwriaeth ddatganoledig (sylfaenol ac eilaidd) gydag arolygaeth Senedd San Steffan yn hytrach na'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn groes i ddisgwyliadau etholwyr wrth ethol ASau ac ACau, a'u dealltwriaeth o gyfrifoldebau'r naill sefydliad a'r llall. Mae dealltwriaeth o'r fath yn hanfodol mewn democratiaeth iach (2.1.4). Croesawn y datganiad "The UK Government will not normally use the power to amend domestic legislation in areas of devolved competence without the agreement of the relevant devolved authority"[4] ond credwn y dylid bod ymrwymiad hefyd i ddarparu esboniad cyhoeddus llawn pe defnyddid y pŵer hwn.

3.1.2 Darpariaethau sy'n caniatáu i Weinidogion y Goron, yn eu gwaith fel gweinidogion â chyfrifoldeb dros faterion yn Lloegr a ddatganolir i'r cenhedloedd eraill, newid y gyfraith yn Lloegr tra bod gweinidogion yng Nghymru wedi eu rhwystro rhag newid y gyfraith yn yr un meysydd yng Nghymru. Mae hyn yn creu annhegwch ac anghyfartaledd rhwng cenhedloedd y DU, a gallai beryglu gweithredu llyfn marchnad sengl y DU, er mai diogelu hynny yw un o brif nodau'r Bil.

3.1.3 Darpariaethau sy'n cyfyngu Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol rhag deddfu mewn meysydd datganoledig a ddaw o dan gyfraith yr UE a gedwir ("retained EU law") heb gydsyniad Gweinidogion y Goron. Credwn fod hyn yn mynd yn groes i'r geiriau ar bapur pleidleisio refferendwm datganoli 2011 yng Nghymru, a ddywedodd:

---

[3] http://www.senedd.assembly.wales/documents/s65432/Letter%20from%20the%20Chair%20of%20the%20Constitutional%20and%20Legislative%20Affairs%20Committee%20to%20the%20UK%20Government.pdf

[4] https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/delegated%20powers%20memorandum%20for%20European%20Union%20(Withdrawal)%20Bill.pdf para 11.

"Os bydd y rhan fwyaf o bleidleiswyr yn pleidleisio 'ydw', bydd y Cynulliad yn gallu llunio deddfau ar bob mater yn yr 20 maes pwnc y mae ganddo bwerau ynddynt, *heb orfod cael cytundeb Senedd y DU*."[5] (ein pwyslais ni)

Fel y dywedwyd gennym mewn ymatebion blaenorol i ddeddfwriaeth Brexit [6], ac yn ymatebion Cytûn i Fil Cymru[7], credwn y dylai deddfwriaeth barchu canlyniadau refferendwm 2011 a refferendwm 2016 fel ei gilydd.

Nodwn i Lywodraeth y DU ddweud fod hwn yn "transitional arrangement"[8] ac yn "interim limit on competence"[9], ac y bwriedir ceisio cytundeb cyflym [10] ar y meysydd i'w datgyfyngu. O ystyried hyn, byddem yn croesawu cymal "machlud" parthed yr agwedd hon ar y Bil, fel a geir ar nifer o agweddau eraill eisoes.

3.2 Mae'r Memorandwm Pwerau Dirprwyedig yn dweud fod y drefn a arfaethir ar gyfer datganoli cyfrifoldebau parthed "retained EU law" "adopts a similar approach to the established procedure within the devolution legislation for devolving new powers" [11]. Tra bod yna drefn felly yn bodoli, yr "established procedure" o dan y model pwerau a gedwir a gyflwynwyd gan Ddeddf Cymru 2017, ac sydd eisoes ar waith yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, yw bod pob pŵer deddfwriaethol wedi'i ddatganoli oni bai iddo gael ei gadw'n ôl yn echblyg. O dan fodel pwerau a gedwir, y ffordd arferol o ddatganoli grym yw trwy dynnu cyfyngiad ar gymhwysedd y senedd ddatganoledig. Byddai defnydd helaeth o'r broses a arfaethir gan y Bil hwn i bob pwrpas yn dychwelyd i fodel "pwerau a roddir" mewn meysydd datganoledig helaeth.

3.3 Mae gan aelod eglwysi Cytûn syniadau gwahanol am ba mor eang y dylai cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig fod. Ond fe gredwn y dylai unrhyw newidiadau sylweddol i'r cymhwysedd (o ran ei ledu neu

---

[5] http://www.cynulliad.cymru/Research%20Documents/The%20National%20Assembly%20for%20Wales%20Referendum%202011%20-%20Research%20paper-25012011-208354/11-007-Cymraeg.pdf para 3.4 blwch

[6] e.e. http://www.cytun.cymru/cymruewrop/PDFs/Ewrop-CytunYmgynghoriadBilDiddymu05-17.pdf para 1.1.2

[7] e.e. http://senedd.cynulliad.cymru/documents/s54416/WB%205b%20-%20Cytun.pdf para 7

[8] https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/en/18005en.pdf para 36

[9] Ibid, para 260

[10] Ibid, para 36

[11] https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/delegated%20powers%20memorandum%20for%20European%20Union%20(Withdrawal)%20Bill.pdf para 69

ei gulhau) gael ei gyflawni – fel yn achos Deddfau Cymru 2014 a 2017 – trwy broses ddeddfu dryloyw gyda chraffu addas i'r diben. Nid yw'r newidiadau mawr i gymhwysedd datganoledig a awgrymir gan y ddeddfwriaeth hon, o fewn y cyfyngiadau amser, yn cwrdd â'r egwyddor hon. Mae hyn yn arbennig o amlwg yn achos Cymru, o gofio geiriad eglur papur pleidleisio 2011 (3.1.3) a phasio Deddf Cymru 2017 gan y Senedd ar ôl canlyniad refferendwm 2016.

4.0 Dirprwyo pwerau a'u rheoli a phrosesau craffu a rôl y deddfwrfeydd datganoledig

4.1 Rydym eisoes wedi cyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol am y materion hyn[12]. Parhawn i ofidio am y posibilrwydd y gellid camddefnyddio (yn fwriadol neu fel arall) pwerau dirprwyedig i newid cyfreithiau'r UE a gedwir a deddfwriaeth ddomestig yn y meysydd hynny y tu hwnt i'r hyn sy'n wirioneddol angenrheidiol iddynt weithio'n effeithlon. Byddem yn argymell cyflwyno prawf rheidrwydd ar wyneb y Bil i rwystro'r posibilrwydd hwn.

4.2 Rydym yn gofidio fod Atodlen 7 yn ceisio deddfu ar gyfer gweithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol, yn enwedig trwy wneud hynny mewn modd sy'n gofyn i'r darllenydd ganfod dros ei hun y weithdrefn yn y Cynulliad sy'n cyfateb i weithdrefn yn San Steffan. Nid ydym yn deall pam na ellir ymddiried y gweithdrefnau hyn parthed deddfwriaeth ddatganoledig i'r Cynulliad. Fel mater o egwyddor, nid ydym yn teimlo y dylai gweinidogion fod yn atebol mewn un ddeddfwrfa am weithredu gweithdrefnau a osodwyd gan ddeddfwrfa arall, yn enwedig mewn achosion anodd neu ddadleuol, gan fod hyn yn cymylu dyfroedd atebolrwydd democrataidd (2.1.4).

4.3 Rydym yn pryderu am y grymoedd a ddirprwyir gan Atodlen 4 Rhan 1 y Bil i ganiatáu i Weinidogion y Goron osod ffioedd, taliadau a "tax-like charges"[13] parthed materion a weinyddwyd gynt gan yr UE. Mae'n egwyddor ddemocrataidd mai deddfwrfeydd etholedig sy'n cyflwyno trethi newydd, yn hytrach na llywodraethau. ("no taxation without representation"). Yn y meysydd datganoledig, felly, y Cynulliad Cenedlaethol ddylai ddeddfu er cyflwyno trethi. Ond o dan y Bil presennol, yn ystod y cyfnod "transition" o "ddal pwerau" yn San Steffan, byddai Gweinidogion y Goron yn gallu gwneud hynny heb gydsyniad y Cynulliad. Mae hyn yn newid sylfaenol i'r setliad datganoledig, a chredwn y dylid newid hyn fel bod y Cynulliad yn cadw'r pŵer hwn.

4.4 Rydym hefyd wedi'n drysu gan y cyfeiriad yn y Memorandwm Pwerau Dirprwyedig at yr angen i "mitigate the burden on the general taxpayer to pick up the cost of all functions transferred from the EU to the

---

[12] http://www.cytun.cymru/cymruewrop/PDFs/Ewrop-CytunYmgynghoriadBilDiddymu05-17.pdf adran 3
[13] https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/delegated%20powers%20memorandum%20for%20European%20Union%20(Withdrawal)%20Bill.pdf para 89

UK."[14] Ein dealltwriaeth ni o ymgyrch y refferendwm yw y dylai ymadael â'r UE leihau'r faich ar drethdalwyr y DU yn hytrach nag fel arall, ac felly ni ddylai fod angen trethi newydd (2.1.1).

4.5 Mae Cymal 8 ac Atodlen 2, Rhan 2 yn rhoi pwerau eang i Weinidogion y Goron parthed sicrhau bod y DU yn parhau i gwrdd â'i ymrwymiadau rhyngwladol yn dilyn ymadael â'r UE. Deallwn yr angen am ddarpariaeth o'r fath, o ystyried yr ymwneud cymhleth rhwng cyfraith a chytundebau domestig, UE a rhyngwladol. Ond fe ofidiwn y gallai'r geiriad presennol ganiatáu i Weinidogion y Goron newid cyfraith ddomestig (gan gynnwys cyfraith ddatganoledig) er mwyn iddi gydymffurfio ag ymrwymiadau rhyngwladol newydd (yn hytrach na rhai sy'n bodoli eisoes), e.e. cytundebau masnach rydd a negodir â gwledydd y tu allan i'r UE. Byddem yn pryderu am unrhyw ddefnydd felly o'r pwerau hyn, ac yn pryderu yn fwy fyth at ddefnydd felly gan Weinidogion y Goron mewn meysydd datganoledig. Credwn y dylai unrhyw ganlyniadau deddfwriaethol domestig i gytundebau masnach newydd fod yn ddarostyngedig i weithdrefnau arferol San Steffan a (mewn meysydd datganoledig) y Cynulliad Cenedlaethol.

4.6 Nodwn i arbenigwyr yn y gyfraith godi sawl cwestiwn am gyd-ymwneud amryfal gymalau'r Bil mewn ffordd allai ymestyn ei bwerau tu hwnt i'r cwmpas a'r cyfyngiadau amser a awgrymir ar yr wyneb[15]. Byddem am weld cau unrhyw fylchau felly yn dynn cyn i'r Bil ddod yn gyfraith.

---

[14] loc cit

[15] For example, https://publiclawforeveryone.com/2017/08/14/the-devil-in-the-detail-twenty-questions-about-the-eu-withdrawal-bill/