

Leanne Wood AC
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd, CF99 1NA

08 Mai 2018

Annwyl Carwyn,

Effaith cytundeb rhynglywodraethol Cymru a San Steffan ar bwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Derbyniodd Plaid Cymru gyngor cyfreithiol ynghylch y fargen rhwng Llywodraeth Lafur Cymru a'r Llywodraeth Geidwadol yn San Steffan. Yr ydym yn ysgrifennu atoch i geisio eglurder ar y cyngor a dderbyniwyd gennych ac i ganfod na ydych yn bwriadu cymryd unrhyw gamau pellach i warchod ein setliad datganoli.

Atodaf i'r llythyr hwn y cyngor cyfreithiol llawn a dderbyniwyd gan gyfreithwyr y Cynulliad ac yr wyf wedi amlinellu'r darnau allweddol isod.

Mae cyfreithwyr Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi cadarnhau y bydd:

“Y Mesur fel y'i diwygiwyd yn dal i ganiatáu cyfyngu ar gynhwysedd y Cynulliad heb eu caniatâd, ac nid yw'r cytundeb rhynglywodraethol yn rhoi sicrwydd pendant na fydd hyn yn digwydd .”

Dengys hyn bod ein setliad datganoli wedi ei beryglu'n enbyd o ganlyniad i'r cytundeb hwn. Dan y trefniant newydd, gall San Steffan droi datganoli yn ôl heb i'r Cynulliad allu lliniaru hyn o gwbl. Mae sefyllfa o'r fath yn mynd yn hollol groes i'r ddau refferendwm ar ddatganoli a gefnogwyd gan bobl yng Nghymru.

Mae Plaid Cymru yn wastad wedi derbyn, os bydd y DG yn gadael yr UE, y bydd angen datblygu fframweithiau pedair-cenedl fydd yn cydnabod anghenion cyfansoddiadol, economaidd a chymdeithasol unigryw pob un gwlad. Dan y trefniant presennol, cymerir rhwng 24 a 26 o feysydd polisi datganoledig yn ôl dan reolaeth San Steffan er mwyn cyrraedd at hyn. Gellid bod wedi defnyddio'r pwerau hyn i ddatblygu atebion penodol i bynciau penodol Gymreig. Rhaid i ni yn awr ddibynnu ar San Steffan i ddatblygu atebion i ni yn y meysydd polisi hyn – rhywbeth y mae San Steffan yn gyson wedi methu â gwneud yn y gorffennol.

Ymhellach, mae'r cyngor cyfreithiol yn cadarnhau bod:

“Diffyg eglurder a sicrwydd am y meysydd lle gellir gosod cyfyngiadau, gan na restrir y rhain ar wyneb y Mesur. Dywed y cytundeb rhynglywodraethol (para. 5) fod cyfyngiadau

yn “debygol” o fod mewn 24 maes, ond ei bod yn “bosib” y cyfyngir ar rai meysydd ychwanegol.”

Fel y nodwyd, bydd y rhestr uchod o bwerau a gedwir yn San Steffan eisoes yn debygol o dyfu o 24 i 26 fel yr amlinellir yn y *Cytundeb Rhyng-lywodraethol* - gyda’r posibilrwydd o gynnwys ‘cymorth gwladwriaethol’ a ‘Dangosyddion Bwyd Daearyddol’. Fel y noda’r cyngor cyfreithiol, nid oes camau gwarchod ar gael i atal y rhestr hon rhag cynyddu. Mae gadael yr Undeb Ewropeaidd yn debygol o esgor ar lawer mwy o gymhlethdodau a chwestiynau ynghylch datganoli, fydd eisoes yn rhoi grym i San Steffan i ymestyn y rhestr o feysydd polisi. Ymhellach, nawr bod Llywodraeth Cymru wedi penderfynu y bydd yn diddymu Bil y Cyfreithiau sy’n Deillio o’r Undeb Ewropeaidd (Cymru), bydd ein cyfrwng i atal deddfwriaeth hefyd yn cael ei ildio. Pa bwerau sydd gan Lywodraeth Cymru, neu, hyd y deallwch, y Cynulliad, i atal San Steffan rhag cymryd mwy o feysydd polisi dan eu rheolaeth?

Mae Gweinidogion o lywodraethau Cymru a San Steffan wedi ceisio lliniaru pryderon y bydd y pwerau hyn yn cael eu cadw’n barhaol yn San Steffan trwy gyfeirio at gymal machlud yn y gwelliannau. Mae’r cymal machlud pum mlynedd hwn yn dilyn y rheoliad dwy flynedd sy’n rhoi pwerau mewn meysydd datganoledig i Weinidogion yn San Steffan gan y Mesur. Mae hyn yn mynd a chyfanswm yr amser y caiff Cynulliad Cenedlaethol Cymru ei eithrio rhag pasio deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig i saith mlynedd.

Dyma, mewn gwirionedd *isafswm* nifer y blynyddoedd cyn i bwerau ddychwelyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Fel y dywedasoeh o’r blaen, fodd bynnag, does dim gwarant na fydd y cymal machlud hwn yn cael ei “ymestyn ad infinitum” [Carwyn Jones; Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol; 27/11/2017].

Ynndo’i hun, mae’r cyfnod o 7 mlynedd o gyfyngu ar ein setliad datganoledig yn annerbyniol, yn enwedig gan ei fod yn mynd â ni hebio’r dyddiad pryd y cynhelir etholiadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 2021 . Gyda’r cyfyngiadau yn para tan 2026, mae’r cytundeb hwn hefyd yn clymu dwylo unrhyw weinyddiaeth yn y dyfodol a gallai danseilio eu gallu i lywodraethu’n effeithiol.

O ystyried eich sylwadau blaenorol, beth sydd wedi newid fel rhan o’r cytundeb newydd hwn, sydd yn sicrhau na fydd cymal machlud yn cael ei ymestyn “ad infinitum” gan San Steffan?

Mae a wnelo’r elfen fwyaf dryslyd ac sy’n peri mwyaf o bryder yn y gwelliannau a gytunwyd i Gymal 11 yn ymwneud a’r mecanwaith ar gyfer ‘cydsyniad’. Fel y gwyyddoch, pan fod San Steffan yn ceisio deddfu mewn maes polisi a ddatganolwyd, rhaid iddynt geisio cydsyniad ein Cynulliad. Mae Gweinidogion Cymru wedi honni bod y gwelliannau yn cadarnhau y bydd hyn yn parhau i ddigwydd mewn meysydd polisi sy’n dod dan y cytundeb hwn. Er enghraifft, dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet dros Gyllid y bydd “pethau [meysydd polisi] a gedwir ar lefel y DG angen cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru” [Mark Drakeford AC; Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ; 30/04/2018]. Nid fel yna y mae hi, fodd bynnag.

Nid yw’r mecanwaith ‘penderfyniad cydsyniad’ newydd sydd wedi gwreiddio yn y gwelliannau i Gymal 11 yn rhoi unrhyw ffordd ddeddfwriaethol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru atal y Senedd rhag

gosod rheoliadau mewn meysydd datganoledig. Fel y nodwyd yn y cyngor cyfreithiol a dderbyniwyd gan y Cynulliad:

“Mae’r geiriau “penderfyniad cydsyniad” yn awgrymu y gall y Gweinidog osod y rheoliadau drafft gerbron Senedd y DG yn unig naill ai os yw’r Cynulliad wedi cydsynio i’w gwneud, neu os na wnaeth y Cynulliad ddim yn eu cylch am 40 diwrnod. *Ond mae hyn yn gamarweiniol* [pwyslais y gwreiddiol]. Mae isadran 109A(5) newydd yn diffinio “penderfyniad cydsyniad” fel penderfyniad i gytuno i gynnig sy’n cydsynio i osod y rheoliadau drafft; neu benderfyniad i beidio â chytuno i gynnig o’r fath; neu benderfyniad i gytuno ar gynnig yn gwrthod cydsyniad i osod y rheoliadau drafft.”

Fel y dywed crynodeb y cyngor cyfreithiol:

“Gall y Senedd gymeradwyo’r rheoliadau hyd yn oed os bydd y Cynulliad wedi gwrthod cydsynio i’w gwneud, neu wedi dal eu cydsyniad yn ôl.”

Ymhellach, fel sy’n glir yn y gwelliannau ac fel y nodir yn y cyngor cyfreithiol, gall San Steffan hefyd gymeradwyo rheoliadau wedi 40 diwrnod, boed y Cynulliad wedi dewis gweithredu neu beidio.

Yr ydym yn ceisio eich cyngor ar frys ynghylch a ydych wedi derbyn unrhyw ddehongliad gwahanol o’r gwelliant hwn a’r ail-lunio hwn ynglŷn â’r modd mae ein Cynulliad yn rhoi cydsyniad i San Steffan ddeddfu mewn meysydd datganoledig.

Yr ydym yn croesawu gwrthdroi Cymal 11 o’i safbwynt gwreiddiol. Fel y’i lluniwyd yn flaenorol, yr oedd cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad yn ymdrin â phopeth, gan fod yn gymwys i bob maes yr oedd cyfreithiau’r UE yn effeithio arnynt, gyda’r grym i Lywodraeth y DG Government ganiatau eithriadau. Mae’r gwelliant i Gymal 11 yn awr yn gweld cadw’r setliad datganoli, gyda Llywodraeth San Steffan yn gosod cyfyngiadau mewn meysydd cymhwysedd penodol. Mae hyn, fodd bynnag, yn cael ei danseilio i raddau gan y ffaith nad yw’r cyfyngiadau hyn wedi eu gosod allan ar wyneb y Mesur, ac fel y nodwyd yn y cyngor cyfreithiol, maent:

“felly yn benagored.”

O’r herwydd, er bod y gwrthdroi hwn ar Gymal 11 mewn egwyddor yn hwyluso’r ffordd i setliad sydd yn adlewyrchu’n well strwythurau datganoledig y DG, ni all, yn ôl pob tebyg, gyflwyno unrhyw fframwaith cyfansoddiadol o’r fath.

At hyn, yn niffyg darpariaeth effeithiol i atal cydsyniad (ac mewn gwirionedd i roi terfyn ar unrhyw gyfyngu pellach gan San Steffan ar bwerau a ddatganolwyd unwaith) mae’n golygu:

“y gellir cyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad heb ei gydsyniad.”

Er bod hyn wedi ei gadarnhau gan gyfreithwyr y Cynulliad ei hun, hoffwn hefyd gael eglurder ynghylch a yw’r ail-lunio sylfaenol hwn ar berthynas Cynulliad Cenedlaethol Cymru a San Steffan yn gydnaws â’r cyngor a dderbyniwyd gennyh.

Elfen derfynol o'r cytundeb a'r gwelliannau sydd yn peri pryder yw'r diffyg cydraddoldeb amlwg rhwng Cymru a Lloegr. Er bod awgrym yn y cytundeb nad yw'n rhwymo ac nad yw'n ddeddfwriaethol na fydd llywodraeth San Steffan yn cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth sy'n gwyro oddi wrth gyfraith yr UE cyn Brexit mewn meysydd lle datganolwyd cymhwysedd, nid yw hyn wedi ei gynnwys yn y gwelliannau. Ar y llaw arall, mae gofyniad deddfwriaethol sy'n rhwymo'r Cynulliad Cenedlaethol Cymru i beidio â deddfu yn y meysydd hyn. Fel y dywed y cyngor cyfreithiol:

“Erys... diffyg cydraddoldeb oherwydd y cyfyngir y Cynulliad trwy statud, tra bydd Llywodraeth y DG wedi ei gyfyngu gan gytundeb heb fod yn ddeddfwriaethol yn unig.”

Mae hyn yn dangos diffyg ymddiriedaeth a pharch i gyfansoddiad presennol y DG.

Crëir mwy o bynciau gweithdrefnol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan y cytundeb hwn. Fodd bynnag, byddaf yn amlinellu fy mhryderon ynghylch y materion hyn ar wahân.

Yn y tymor byr, buaswn yn croesawu eich canllawiau ynghylch a yw'r cyngor cyfreithiol hwn i'w gymharu â'ch dealltwriaeth chi o'r cytundeb. Ymhellach, os yw'r cyngor cyfreithiol hwn yn gywir, beth mae eich llywodraeth yn bwriadu ei wneud i sicrhau na thanseilir ein Cynulliad Cenedlaethol na'r setliad datganoli ganddo.

Yr eiddoch yn gywir,



Leanne Wood

Arweinydd Plaid Cymru