



Llywodraeth Cymru  
Welsh Government

---

# Brexit a Datganolli

---

Diogelu Dyfodol **Cymru**



# Cynnwys

---

1

Rhagair y  
Prif Weinidog

**Tudalen 4**

2

Crynodeb o gynigion  
Llywodraeth Cymru

**Tudalen 6**

3

Refferendwm yr UE a'i  
effaith ar lywodraethu'r  
Deyrnas Unedig

**Tudalen 7**

4

Datganoli: cyd-destun  
Cymru ar gyfer  
ymadael â'r UE

**Tudalen 8**

5

Deddfu ar gyfer ymadael  
â'r UE: sicrhau parhad gan  
barchu datganoli

**Tudalen 11**

6

Cydlywodraethu gweithredol:  
ffordd newydd o arfer pwerau  
mewn Teyrnas Unedig y tu  
allan i'r UE

**Tudalen 13**

7

Cysylltiadau rhnglywodraethol:  
sut y mae pethau'n gweithio a  
sut y dylent newid

**Tudalen 17**

8

Llywodraethu'r Deyrnas  
Unedig yn y dyfodol: datblygu  
consensws ar gyfer yr  
hirdymor

**Tudalen 19**

9

Casgliad

**Tudalen 20**

# 1 Rhagair y Prif Weinidog

Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd (yr UE) yw'r her fwyaf sylweddol sy'n wynebu'r Deyrnas Unedig (y DU), ac mae'n her a ddaeth yn amlycach fyth yn sgil canlyniad yr Etholiad Cyffredinol. Bydd y penderfyniadau a wneir yn awr yn effeithio ar Gymru am ddegawdau i ddod.

Ein gallu i fasnachu, teithio, denu buddsoddiadau, penderfynu ar bolisïau, deddfu, cefnogi ein cefn gwlad, buddsoddi yn ein rhanbarthau – bydd y ffordd y byddwn yn ymadael â'r UE yn dylanwadu ar y rhain i gyd. Nid yw'r DU fydd yn ymadael â'r UE yr un wlad ag yr oedd hi pan ymunodd hi â'r Undeb ym 1973. Ar y pryd, roedd y DU yn un o wladwriaethau mwyaf canoledig Ewrop. Heddiw, wedi bron 20 mlynedd o ddatganoli, mae llawer wedi newid. Yn fwyaf nodedig, mae gan Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon weinyddiaethau a deddfwrfeydd datganoledig. Mae San Steffan a Whitehall yn parhau'n gyfrifol am rai polisïau yn Lloegr yn unig – megis iechyd, addysg ac amaethyddiaeth – ond yn gyfrifol am eraill, fel amddiffyn a pholisi tramor, ar ran y DU yn gyfan.

Mae'r UE rydym yn ymadael ag ef hefyd yn wahanol iawn i'r Gymuned Economaidd Ewropeaidd y gwnaethom ymuno â hi ym 1973. Yn ystod y cyfnod hwn, mae'r UE wedi tyfu cryn dipyn, mae ei bwerau wedi cynyddu ac mae llawer mwy o integreiddio rhwng yr Aelod-wladwriaethau. Felly mae'r dasg o ddadymafael yn gymhleth. Wrth inni baratoi i ymadael, mae'n rhaid rhoi sylw i nifer o faterion anodd o fewn y DU wrth inni ddsygu o'r newydd sut i reoli ein busnes fel democratiaeth aml-genedl ddeinamig y tu allan i'r UE.

Nid yw dychwelyd i'r Gymru a'r DU fel yr oeddent ym 1973 yn opsiwn. Rhaid i'r trefniadau ymadael â'r UE adlewyrchu gwirionedd datganoli. A gadewch inni atgoffa ein hunain bod datganoli, yn yr un modd ag ymadael â'r UE, hefyd yn seiliedig ar refferenda a dymuniad poblogaidd. Rhaid i ni, a chydweithwyr ledled y DU, gadw hynny mewn cof wrth inni drafod ein dyfodol ar y cyd.

Mae'r ddogfen hon yn amlinellu cynigion Llywodraeth Cymru i ymateb yn gadarnhaol ac yn greadigol i oblygiadau cyfansoddiadol ymadael â'r UE. Awgrymwn y ffordd orau o reoli'r rhaniad rhwng cymhwysedd y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU er budd pawb – a'r ffordd y mae angen i ni gydweithio i sicrhau bod y DU yn gweithredu'n ddidrafferth ar ôl inni ymadael â'r UE.

**Mae'n gyfnod pwysig yn ein hanes ac mae'n hanfodol i Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig gydweithio mewn partneriaeth ddiffuant i lunio ein dyfodol ar y cyd.**

Dylem gytuno ar ffyrdd cyffredin o weithredu yn ôl yr angen – drwy drafod, nid dictad – gan ei fod o fantais i ni gyd wneud hynny. Os oes “difidend Brexit” i Gymru, yna yn sicr mae'n rhaid i hynny gynnwys y cyfle i arfer ein pwerau datganoledig mewn modd llawnach a mwy creadigol.

Fel Prif Weinidog, yn cynrychioli plaid a gafodd gymeradwyaeth ddiarheuoel unwaith eto gan etholwyr Cymru, mae gen i gariad angerddol at fy ngwlad ac rwyf hefyd yn falch o'n Teyrnas Unedig. Ni welaf fod y naill yn gwrth-ddweud y llall. Yn amlwg, nid yw pawb o'r un farn. Mae rhai'n gweld ein Hundeb fel cyffion i'n dal yn ôl, ac eraill yn amharchu'r mandad clir ar gyfer datganoli yng Nghymru a atgyfnerthwyd gan y refferendwm yn 2011. Rwy'n credu yng ngallu Cymru i fynd i'r afael â'n dyfodol yn unol â'n hanghenion a'n gwerthoedd. Yn yr un modd, rwy'n credu bod Undeb hyfyw a deinamig o fudd i bawb. Byddai encilio tuag at Deyrnas Unedig unffurf, wedi'i chanoli yn mynd â ni i'r cyfeiriad anghywir ac yn yr hirdymor, rwy'n sicr y byddai'n bygwth ac nid yn cryfhau ein Hundeb. Rhaid i'r cyfleoedd sydd ynghlwm wrth ymadael â'r UE ganolbwyntio ar y dyfodol, nid y gorffennol.

Rwy'n credu bod yn rhaid inni fynd i'r afael â phedwar cwestiwn sylfaenol:

- sut fedrwn ni sicrhau cysondeb ledled y DU i amddiffyn ein marchnad fewnol heb danseilio datganoli ar yr un pryd?

- sut fedrwn ni sicrhau cydweithrediad dwys a chynaliadwy rhwng y pedair llywodraeth wrth arfer ein cymwyseddau unigol, ond cysylltiedig, ar ôl i'r DU ymadael â'r UE?
- sut fedrwn ni ddiwygio systemau llywodraethu i gefnogi'r cysondeb a'r cydweithio hyn?
- sut fedrwn ni ddatblygu consensws ehangach rhwng y pleidiau gwleidyddol a chymdeithas ddinesig ynghylch llywodraethu'r DU dros gyfnod hwy?

**Bydd Cymru a'r DU yn gryfach drwy drafod yn agored. Dylai'r drafodaeth hon ar ddyfodol yr Undeb fod yn gadarnhaol ac yn gynhwysol, a dylai ddatblygu heb ddifrio nac amharchu eraill. Nid oes gan unrhyw un fonopoli ar syniadau da.**

Mae'r ddogfen hon yn amlinellu ffordd Llywodraeth Cymru o fynd i'r afael â'r cwestiynau hyn. Rwyf am i'n Teyrnas Unedig oroesi a ffynnu. Mae hynny'n gofyn am weledigaeth, uchelgais a dychymyg ac rwy'n credu bod y ddogfen hon yn cyfrannu'n sylweddol at y drafodaeth honno.



**Carwyn Jones**  
Prif Weinidog Cymru



## 2 Crynodeb o gynigion Llywodraeth Cymru

---

Ar ddechrau 2017 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru, ar y cyd â Phlaid Cymru, Bapur Gwyn “Diogelu Dyfodol Cymru”, a oedd yn amlinellu sut y dylai'r DU fynd ati i ymadael â'r UE yn ein barn ni. Mae'r ddogfen newydd hon yn datblygu syniadau cyfansoddiadol a llywodraethol a godwyd gyntaf yn y Papur Gwyn hwnnw.

---

**Bydd ymadael â'r UE yn newid cyfansoddiadol mawr i'r DU ac i Gymru. Er hyn, ni ddylai Brexit danseilio datganoli, sydd bellach yn rhan sylfaenol a pharhaol o gyfansoddiad y DU fel y cydnabyddir yn Neddf Cymru 2017.**

Rydym yn galw am gydweithrediad dwys a chynaliadwy rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU ar ôl ymadael â'r UE, drwy ddatblygu ffordd o gydlywodraethu ar sail cytundeb rhwng y pedair llywodraeth ac adeiladu ar draddodiad o gydweithio a sefydlwyd drwy fod yn aelod o'r UE am flynyddoedd. Mae ein cynigion ar gyfer cytuno ar fframweithiau newydd i'r DU yn disgrifio sut y byddai hyn yn gweithio'n ymarferol. Bydd angen trefniadau newydd ar gyfer ymgynghori, dod i benderfyniadau ar y cyd a chyflawni ar y cyd.

Mae hynny'n gofyn am ail lunio ein ffordd o ddelio â chysylltiadau rhynglywodraethol, er mwyn helpu i gydlywodraethu materion datganoledig a chydweithio'n fwy dwys pan fo materion datganoledig a heb eu datganoli yn cydblethu.

Rhaid diwygio systemau rhynglywodraethol y DU a sefydlu Cyngor Gweinidogion y DU newydd, yn cael ei wasanaethu gan ysgrifenyddiaeth annibynnol, er mwyn cryfhau'r broses o wneud penderfyniadau a chydweithio.

Dylid cynnal Confensiwn ar Ddyfodol y Deyrnas Unedig i ddatblygu consensws trawsbleidiol a chymdeithas sifil ar lywodraethu'r DU yn y dyfodol dros y tymor hwy.

# 3 Refferendwm yr UE a'i effaith ar Lywodraethu'r Deyrnas Unedig

O ganlyniad i refferendwm yr UE ym mis Mehefin 2016, mae'r Deyrnas Unedig wedi tanio Erthygl 50 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd. Mae hyn wedi dechrau cyfnod negodi rhwng Llywodraeth y DU a'r UE ar y telerau ar gyfer ymadael. Mae Erthygl 50 yn caniatáu dwy flynedd ar gyfer y cyfnod negodi hwn ac, os bydd y sefyllfa'n aros fel y mae, y rhagdybiaeth yw y bydd y DU yn ymadael yn ffurfiol â'r UE yn ystod gwanwyn 2019.

Ers y refferendwm, mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn trafod â Llywodraeth y DU, Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon ynghylch blaenoriaethau negodi cyffredinol y DU. Mae blaenoriaethau Llywodraeth Cymru wedi'u hamlinellu yn ein Papur Gwyn "Diogelu Dyfodol Cymru". Cynhaliwyd y trafodaethau hyn drwy gyfuniad o gyfarfodydd dwyochrog a systemau rhynglywodraethol ffurfiol y Cydbwyllgorau Gweinidogion. Mae'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Cyfarfod Llawn) yn dwyn ynghyd benaethiaid llywodraethau'r pedair gweinyddiaeth, a'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Negodiadau'r UE) yw'r fforwm ar gyfer gwaith mwy manwl gan Lywodraeth y DU a'r Gweinidogion sy'n cynrychioli'r gweinyddiaethau datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru wedi chwarae rhan adeiladol yn y broses hon ac mae'n parhau â'i hymrwymiad i weithio gyda phartneriaid i sicrhau canlyniadau cadarnhaol i Gymru a'r DU.

Erbyn y byddwn yn ymadael, bydd y DU wedi bod yn rhan o'r UE ers bron 50 mlynedd. Yn ystod yr hanner canrif hwn, mae cymwyseddau'r UE wedi ehangu'n sylweddol ac mae'r DU wedi integreiddio â pholisïau, marchnadoedd, rhaglenni ac arferion yr UE bellach yn eang ac yn ddwys. O'r herwydd, bydd dadymafael â'r UE yn broses gymhleth lle bydd angen mynd i'r afael â nifer o heriau.

**Nid yr UE yn unig sydd wedi newid dros y 50 mlynedd ddiwethaf. Mae'r DU ei hun wedi newid yn llwyr. Datganoli yw'r amlycaf o'r newidiadau hyn.**

Ymunodd y DU â'r Farchnad Gyffredin fel gwladwriaeth ganoledig iawn, ond bydd yn ymadael â'r UE fel gwlad llawer mwy datganoledig sy'n cael ei llywodraethu drwy bedair gweinyddiaeth o ddeddfwrfeydd sydd wedi'u hethol yn uniongyrchol. Mae'r Etholiad Cyffredinol a gynhaliwyd yn ddiweddar wedi tynnu sylw at y ffaith nad oes modd i un sefydliad neu blaid wleidyddol honni eu bod yn siarad ar ran y Deyrnas Unedig yn gyfan.

Wrth i'r DU ymadael â'r UE, mae'n amlwg na fydd dychwelyd i status quo 1973 yn opsiwn.

Rhaid i drefniadau Brexit yn y DU gydnabod datganoli a bod cymwyseddau wedi'u dyrannu i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru – yn ogystal â'n cymheiriaid yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

**Rhaid i ddyfodol cadarnhaol i'r DU fod yn seiliedig ar barch, cydnabyddiaeth o gymwyseddau a dod i benderfyniadau ar y cyd mewn meysydd sydd o fudd cyffredin i'r DU.**



# 4 Datganoli: cyd-destun Cymru ar gyfer ymadael â'r UE

## Datganoli yng Nghymru

Dechreuwyd datganoli yng Nghymru yn dilyn refferendwm Cymru ym mis Medi 1997. Gwnaeth Deddf Llywodraeth Cymru 1998 arwain y ffordd ar gyfer sefydliad democrataidd newydd yng Nghymru. Cynhaliwyd yr etholiadau cyntaf ym mis Mai 1999 a throsglwyddwyd pwerau o Weinidogion y DU i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar 1 Gorffennaf y flwyddyn honno.

Mae datganoli wedi trawsnewid ers 1999 o ganlyniad i Ddeddfau Seneddol pellach yn 2006, 2014 a 2017. Cynhaliwyd refferendwm arall yn 2011 gan gadarnhau cefnogaeth boblogaidd ar gyfer datganoli i Gymru. Ymysg materion eraill, rhoddwyd pwerau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru greu deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig gan y refferendwm hwn. Mae Deddf Cymru 2017 yn rhoi pwerau ychwanegol ac yn sefydlu model "cadw pwerau" ar gyfer datganoli yng Nghymru.

(isod) Y Senedd, Bae Caerdydd

## Erbyn hyn, Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r prif gorff deddfu i Gymru ar y rhan fwyaf o faterion sy'n effeithio ar bobl o ddydd i ddydd, megis y canlynol:

- Iechyd
- Addysg a hyfforddiant
- Tai
- Yr amgylchedd
- Datblygu economaidd
- Llywodraeth leol
- Trafnidiaeth
- Cynllunio
- Amaethyddiaeth a physgodfeydd
- Diwylliant
- Chwaraeon a hamdden

Mae rhai o'r meysydd polisi hyn, gan gynnwys datblygu economaidd, diogelu'r amgylchedd ac amaethyddiaeth a physgodfeydd, hefyd yn feysydd sydd wedi bod yn ddarostyngedig i bwerau mwyaf sylweddol sefydliadau'r UE. Ni ddylai'r Cynulliad Cenedlaethol, wrth arfer ei bwerau, ddeddfu yn groes i gyfraith yr UE ar y materion hyn.

Mae Gweinidogion Llywodraeth Cymru yn arfer ystod eang o bwerau gweithredol yn yr un meysydd yn fras â'r rheini y gall y Cynulliad ddeddfu ynddynt. Mae Gweinidogion Cymru yn gwneud penderfyniadau, dyfarnu grantiau, gwneud is-ddeddfwriaeth a chymryd camau angenrheidiol eraill i hyrwyddo llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru. Wrth arfer y swyddogaethau hyn, mae Gweinidogion Cymru yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol.

O dan gyfansoddiad y DU, mae Senedd y DU yn cadw'r pŵer i ddeddfu ar unrhyw fater dros Gymru yn yr un modd â gweddill y DU.





Fodd bynnag, yn unol â “Chonfensiwn Sewel”, ni fydd Senedd y DU fel arfer yn deddfu dros Gymru ar faterion sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, neu sy'n effeithio ar y cymhwysedd hwnnw, oni bai bod y Cynulliad wedi rhoi caniatâd swyddogol drwy Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol. Ar y llaw arall, mae pwerau gweithredol Gweinidogion Cymru wedi'u trosglwyddo o Lywodraeth y DU a chânt eu harfer yn gyffredinol heb y posibilrwydd o unrhyw ymyrraeth gan Weinidogion y DU. Nid yw Gweinidogion Cymru yn atebol mewn unrhyw fodd i Senedd y DU. Mae'r model datganoli sydd ar waith yn y DU yn cynnwys rhai enghreifftiau o gytundebau a wneir ar y cyd mewn perthynas ag arfer cymhwysedd, ond caiff y rhan fwyaf o'r penderfyniadau eu gwneud un ai gan Weinidogion Cymru neu gan Weinidogion y DU fel sy'n briodol.

Mewn gwirionedd fodd bynnag, gan ystyried dosbarthiad y cyfrifoldebau gweithredol rhwng y Llywodraethau, gall gweithredoedd un llywodraeth arwain at oblygiadau sylweddol i bolisiau un neu fwy o'r lleill, neu i ddinasyddion mewn tiriogaeth “arall”. Golyga hyn fod angen i'r systemau ar gyfer cydweithio rhynglywodraethol fod yn effeithiol. Mae'r trefniadau presennol yn cael eu gweithredu drwy'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion, sy'n dwyn ynghyd Weinidogion o'r pedair gweinyddiaeth i drafod materion cyffredin. Mae'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion yn gorff ymgynghorol ac nid yw'n gwneud unrhyw benderfyniadau: mae ymadael â'r UE yn codi cwestiynau sylfaenol am ei rôl a'i drefniadau gweithio, ac rydym yn mynd i'r afael â'r rhain ym mhennod 7.

Mae'r model hwn o gymhwysedd neilltuol ac ar wahân wedi gweithio'n dda mewn meysydd lle nad yw gweithgarwch llywodraethau'n dibynnu llawer ar ei gilydd, a lle bo pob gweinyddiaeth wedi bod yn rhydd i fynd ar drywydd polisiau gwahanol yn unol â'i dewis. Mae hyn yn wir, er enghraifft, o ran y rhan fwyaf o wasanaethau cyhoeddus rheng flaen megis addysg ac iechyd, sy'n faterion sydd wedi'u datganoli i raddau helaeth. Ond yma, hyd yn oed, mae rhywfaint o gysylltiad; er enghraifft, mae atgyfeiriadau iechyd trawsffiniol wedi'u cynnwys o dan brotocol rhynglywodraethol sy'n gweithio'n dda ar y cyfan. Yn gyffredinol nid yw'r materion hyn wedi arwain at heriau gweinyddol (yn hytrach na gwleidyddol) sylweddol ar gyfer y cysylltiadau rhynglywodraethol o fewn y Deyrnas Unedig, yn rhannol oherwydd mai cymharol gyfyngedig yw eu dimensiwn rhyngwladol ac felly nid oes angen sefydlu un safbwynt cyffredinol ar draws y DU. Mae'r setliad datganoli presennol yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru nodi rhwymedigaethau rhyngwladol ac mae'r cyfrifoldebau hyn wedi'u cyflawni'n llawn yn ystod y cyfnod datganoli.

### **Perthynas Llywodraeth Cymru â'r UE**

Yn ymarferol, mae'r cymwyseddau datganoledig hynny sy'n cael effaith ryngwladol sylweddol (gwirioneddol neu bosibl) wedi'u harfer yn gyffredinol o fewn fframwaith rheoliadau'r UE. O dan y trefniadau cyfredol, mae Llywodraeth Cymru yn delio â busnes sy'n ymwneud â'r UE mewn dwy ffordd.

Yn gyntaf, rydym yn delio'n uniongyrchol â'r Comisiwn Ewropeaidd ynghylch gweinyddu rhaglenni allweddol yng Nghymru sy'n cael eu hariannu gan y Cronfeydd Strwythurol, ac ynghylch gweithredu'r Polisi Amaethyddol Cyffredin.

Rydym hefyd yn cyfrannu, yn unol â'r Memorandwm Cydddealltwriaeth y cytunwyd gyntaf arno ym 1999 (gweler pennod 7), at ddatblygu safbwyntiau polisi'r DU i'w cyflwyno yng nghyfarfodydd y Cynghorau Ewropeaidd. Mae'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion ar Ewrop yn darparu system ar gyfer ein cyfranogaeth, ochr yn ochr â'r gweinyddiaethau datganoledig eraill, yn y broses o ddatblygu polisi'r DU ar faterion yr UE.

Nid yw Llywodraeth Cymru yn cydnabod y disgrifiad ym Mhapur Gwyn Llywodraeth flaenorol y DU (“Legislating for the UK's withdrawal from the European Union”) o'r cyfrifoldeb y mae i'w weld yn priodoli'n llwyr i Lywodraeth y DU o ran datblygu fframweithiau polisi'r UE. Llywodraeth y DU sydd fel arfer yn cynrychioli'r DU yng nghyfarfodydd Cyngor Gweinidogion Ewrop, ond wrth wneud hynny, rhaid iddi gynrychioli polisi'r Deyrnas Unedig gyfan yn hytrach na pholisi Llywodraeth y DU yn unig.

Ers dechrau datganoli, mae Llywodraeth Cymru wedi gallu dylanwadu'n briodol yn uniongyrchol ym Mrwsel, drwy ein trefniadau cydweithio â Llywodraeth y DU. Yn gyffredinol iawn, mae Gweinidogion Cymru wedi gweld yr arferion cydweithio ar draws y DU ar fusnes yr UE yn gadarnhaol fel ffordd o ymestyn a diogelu buddiant Cymru ar lefel yr UE – gan weithio drwy'r DU fel yr Aelod-wladwriaeth y mae Cymru'n rhan ohoni. Bydd angen trefniadau cwbl newydd ar gyfer delio â'r materion hyn wrth ymadael â'r UE.

Rydym yn dweud yn glir na ddylai ymadael â'r UE arwain at "ailwladoli ac ailddosbarthu" swyddogaethau'r llywodraeth o fewn y DU. Bydd y pwerau yn aros lle cawsant eu rhoi o ganlyniad i ddeddfwriaeth seneddol ers 1999, ond ni fydd y rhain bellach yn cael eu harfer yn unol â rhwymedigaethau'r UE. Dyna'r sefyllfa o dan y ddeddfwriaeth ddatganoli, a'r unig ffordd o newid y sefyllfa honno, fel y nodwyd yn nyfarniad Miller<sup>1</sup>, fyddai drwy ddeddfwriaeth sylfaenol newydd yn San Steffan – credwn nad oes angen gwneud hynny, ac y byddai'n tansilio datganoli.

---

## Mae Llywodraeth Cymru'n gwrthwynebu'n gryf unrhyw awgrym

(isod) Prif fynedfa'r Goruchaf Lys, Llundain

## mai Whitehall a San Steffan yn unig fydd yn gyfrifol am unrhyw fframwaith polisi ar draws y DU gyfan a fydd yn ofynnol ar ôl i'r DU ymadael â'r UE.

Rhaid i bwerau sydd eisoes wedi'u datganoli barhau wedi'u datganoli ac mae gan Gymru fuddiant gwirioneddol mewn ystod o feysydd polisi a gedwir yn ôl a fydd yn effeithio arnom ni. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl parhau, o fewn cwmpas ein pwerau, i gyfrannu at ddatblygu fframweithiau polisi lle bo'u hangen, fel y mae wedi gwneud yn y gorffennol: amlinellir ein cynigion ar hyn ym mhennod 6.

## Aelodaeth o'r UE a'r setliadau datganoli

Rydym hefyd yn gwrthod y safbwynt a nodir ym Mhapur Gwyn Llywodraeth y DU y sonnir amdano uchod, bod y setliadau datganoli presennol yn seiliedig ar aelodaeth barhaus y DU o'r UE. Fel y nodwyd gan y Goruchaf Lys yn achos Miller:

"When enacting the EU constraints in the Northern Ireland Act and the other devolution Acts, Parliament proceeded on the assumption that the United Kingdom would be a member of the European Union....But, in imposing the EU constraints and empowering the devolved institutions to observe and implement EU law, the devolution legislation did not go further and require the United Kingdom to remain a member of the European Union...."



1 [www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/](http://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/)

# 5 Deddfu ar gyfer ymadael â'r UE: sicrhau parhad gan barchu datganoli

Uchelgais Llywodraeth Cymru yw i'r Bil Diddymu Mawr, neu unrhyw ddeddfwriaeth gyfatebol sy'n cael ei chyflwyno gan Lywodraeth y DU, gael ei lunio mewn ffordd sy'n ymgorffori cyfraith yr UE i gyfraith y DU pan fyddwn yn ymadael â'r UE, gan barchu ac ystyried datganoli. Credwn fod modd cyflawni hyn mewn ffordd syml ac mae Llywodraeth Cymru yn barod i weithio gyda Llywodraeth y DU i helpu i gwmpasu'r ddeddfwriaeth yn briodol.

Roedd Papur Gwyn Llywodraeth y DU ("Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union") yn nodi bwriad i atgynhyrchu fframweithiau presennol yr UE mewn cyfraith ddomestig. Awgrymodd y dylai trafodaethau dwys gael eu cynnal â'r gweinyddiaethau datganoledig i nodi lle bo angen cadw fframweithiau cyffredin yn y dyfodol, beth ddylai'r rhain fod a lle nad oes angen fframweithiau cyffredin ar gyfer y DU gyfan. Wrth i'r trafodaethau hyn gael eu cynnal â gweinyddiaethau datganoledig, dywed y bydd Llywodraeth y DU yn ceisio newid cyn lleied â phosib i'r fframweithiau hyn.

Er ein bod yn croesawu trafodaeth â Llywodraeth y DU ar feysydd o fuddiant cyffredin, rydym yn gwrthwynebu cyfyngiadau newydd ac ychwanegol ar ein cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig. Ymysg y dadleuon yng Nghymru dros ymadael â'r UE roedd y cyfle i "ddianc" rhag cyfyngiadau polisi'r UE: byddai cyfnewid cyfyngiadau'r UE am fersiwn yn y DU sy'n gwneud yr un peth

yn gadael Cymru yn yr unfan o ran datganoli – a gellir dadlau y byddai'n sefyllfa waeth, oherwydd wrth ddelio â'r UE roeddem yn sicr o gael llais wrth ffurfio safbwynt cyffredin y DU.

O gychwyn y ddadl am ein dyfodol ar y cyd y tu allan i'r UE, mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod bod angen datblygu fframweithiau ar lefel y DU. Mae'n bwysig iawn peidio creu unrhyw rwystrau newydd rhag symud nwyddau a gwasanaethau'n rhydd o fewn y DU wrth ymadael â'r UE. Dylid datblygu fframweithiau ar lefel y DU ar unwaith yn seiliedig ar negodiadau a chytundeb ymysg pedair gweinyddiaeth y DU.

Er hyn, ac ar wahân i ymadael â'r UE, mae rhai meysydd pwysig lle mae materion datganoledig a materion heb eu datganoli yn dibynnu ar ei gilydd. Er enghraifft, mae newidiadau arfaethedig Llywodraeth y DU i fudd-daliadau nawdd cymdeithasol, ac i addysg uwch, wedi arwain at sgil effeithiau sylweddol i Lywodraeth Cymru nad yw'r systemau rhynglywodraethol presennol wedi mynd i'r afael â nhw'n ddigonol. Yn fwyaf diweddar, mae cynlluniau Llywodraeth y DU i ddiwygio carchardai a chyfiawnder ieuencid yn mynd i effeithio'n helaeth ar wasanaethau datganoledig, ac ar hyn o bryd nid oes gennym unrhyw systemau i fynd i'r afael â hyn. Mae nifer o enghreifftiau eraill. Yn fyr, nid yw'r systemau rhynglywodraethol presennol yn addas at y diben mwyach: rydym yn amlinellu ein cynigion ar gyfer newid ym mhennod 7.

Bydd ymadael â'r UE yn cynyddu'r meysydd hyn o gymhwysedd rhyng-gysylltiedig yn sylweddol. Bydd yn gwneud hynny mewn perthynas â:

- materion datganoledig lle bydd angen negodi a chytuno ar ffyrdd cyffredin o fynd ati ar draws y DU;
- materion heb eu datganoli a fydd yn effeithio'n sylweddol ar wasanaethau a chyllidebau datganoledig, neu ar Gymru yn fwy cyffredinol.

I fynd i'r afael â'r materion hyn o gymhwysedd rhyng-gysylltiedig, mae Llywodraeth Cymru yn annog cydweithrediad dwys a chynaliadwy rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU ar ôl ymadael â'r UE. Rydym yn credu bod y traddodiadau o gydweithio sydd wedi datblygu dros y blynyddoedd o fod yn aelod o'r UE yn darparu corff defnyddiol o brofiad ar gyfer meddwl yn rhynglywodraethol ac yn fan cychwyn defnyddiol ar gyfer gwaith pellach. Credwn nad oes modd i'r DU ymadael â'r UE ac yna parhau gyda'r trefniadau llywodraethu presennol fel pe na bai dim wedi digwydd. Rydym yn credu y byddai ymagwedd o'r fath, neu agenda sy'n canoli, yn bygwth yr Undeb dros y tymor hwy. Rydym hefyd yn credu y bydd ymateb ystyrion a hyblyg i'n trefniadau llywodraethu ar ôl ymadael â'r UE yn helpu i uno ein pedair gwlad yn agosach.

Cydweithredu a chydweithio rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU yn amlwg yw'r ffordd orau o lunio deddfwriaeth ar gyfer ymadael â'r UE ac ar gyfer y tymor hwy



wrth inni lywio dyfodol newydd ar gyfer y Deyrnas Unedig: yn wir, yn arbennig o ystyried canlyniad yr Etholiad Cyffredinol, byddai unrhyw ffordd arall o weithredu'n amhriodol yn gyfansoddiadol, ac yn ein hatgoffa o'r 1980au.

Gobeithiwn y bydd Llywodraeth y DU yn cydnabod hyn drwy:

- Ymgynghori'n llawn gyda Llywodraeth Cymru a'r sefydliadau datganoledig eraill ar egwyddorion a manylion y Bil Diddymu Mawr neu ddeddfwriaeth gyfatebol;
- Cytuno bod confensiwn Sewel yn berthnasol a bod rhaid ceisio Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol gan y Cynulliad Cenedlaethol;

- Cael gwared ag unrhyw fygythiad o gyflwyno cyfyngiadau newydd ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol neu Lywodraeth Cymru.

Os na fydd yn gwneud hynny, bydd rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried yr opsiynau eraill sydd ar gael i amddiffyn ein buddiannau datganoledig, gan gynnwys yr opsiwn o gyflwyno deddfwriaeth ein hunain i ddiogelu hawliau'r Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru mewn perthynas â chyfraith sy'n deillio o'r UE mewn meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli.

Byddai dwy ochr i'n hamcanion wrth wneud hynny. Yn gyntaf, diogelu'r setliad datganoli a'r pwerau y mae pobl Cymru wedi

pleidleisio'n gyson drostynt ers nifer o flynyddoedd. Yn ail, cynnal y mesurau amddiffyn cymdeithasol ac amgylcheddol a enillwyd drwy'r UE ar gyfer y tymor hir. Ni ddylai ymadael â'r UE roi rhwydd hynt i lacio'r mesurau amddiffyn amgylcheddol, ymysg eraill, na chaniatáu camfanteisio ar weithwyr. Os na allwn fod yn hyderus y bydd Llywodraeth y DU yn gweithio'n deg gyda ni i sicrhau'r canlyniadau hyn, bydd rhaid i ni ddilyn trywydd arall.

Mae'r penodau canlynol yn amlinellu sut y credwn y gallai trefniadau cydweithredol weithio'n ymarferol, drwy drefniadau rhynglywodraethol newydd a systemau newydd i'w cyflawni.



# 6 Cydlywodraethu gweithredol: ffordd newydd o arfer pwerau mewn Teyrnas Unedig y tu allan i'r UE

Mae'r bennod hon yn cynnig bod angen inni symud i ffwrdd o'n ffordd ddeuaidd bresennol (datganoledig neu heb ddatganoli) o ymdrin â chymhwysedd, i ffordd sy'n cydnabod realiti cymwyseddau rhyng-gysylltiedig. Ni fydd hyn yn newid yr angen am eglurder ynghylch lle mae'r pwerau'n gorwedd, ond bydd yn cyflwyno ffordd fwy soffistigedig o arfer y pwerau hynny er mwyn llywodraethu'n well a chyflawni'n well i ddinasyddion.

Fel y trafodwyd uchod, mae llawer o'r pwerau sydd wedi'u datganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ar hyn o bryd yn cael eu harfer o fewn fframwaith rheoliadau'r UE. Mae'r pwerau'n cynnwys amaethyddiaeth, pysgodfeydd a diogelu'r amgylchedd. Cafodd y pwerau hyn eu datganoli drwy ddeddfwriaeth gan Senedd y DU yn seiliedig ar gymeradwyaeth bendant pobl Cymru mewn dau refferendwm (1997 a 2011). Mae Deddf Cymru 2017 yn rhoi datganoli yng Nghymru o fewn model "cadw pwerau" yn debyg iawn i setliad yr Alban.

Golyga hyn bod y materion a gedwir yn rhan o gymhwysedd deddfwriaethol Senedd y DU wedi'u rhestru'n benodol; mae cymhwysedd y materion nad ydynt ar y rhestr wedi datganoli. Un o fanteision y model hwn yw ei fod yn fwy eglur ynghylch y pwerau a gedwir yn ôl a'r rhai na chânt eu cadw yn ôl.

Pan fydd y DU yn ymadael â'r UE, bydd y pwerau datganoledig hynny sydd ar hyn o bryd yn cael eu harfer o fewn cyd-destun

yr UE yn parhau i fod gan y gweinyddiaethau datganoledig yng Nghymru, oni bai bod deddfwriaeth gan Senedd y DU yn nodi i'r gwrthwyneb. O'n safbwynt ni, byddai unrhyw ganlyniad arall yn gofyn am ddeddfwriaeth Senedd y DU i wrthdroi'r setliad datganoli presennol. Byddai dilyn trywydd o'r fath yn mynd yn hollol groes i'r dewis a fynegwyd yn glir gan bobl Cymru a byddai Llywodraeth Cymru yn ei wrthwynebu'n gryf. Rydym o'r farn y byddai dilyn y trywydd hwn yn gwanhau ymddiriedaeth ac yn tanseilio'r Undeb.

## Fframweithiau rheoleiddio a pholisi presennol yr UE

O dan y trefniadau presennol, mae'r UE yn sicrhau cysondeb polisi ac arfer cyffredin, gyda fframweithiau y cytunwyd arnynt, yny meysydd lle ceir cymhwysedd. Er mwyn mynd i'r afael â goblygiadau cael gwared ar y fframweithiau hyn, ac i ddeall pa agweddau y gallai fod eu hangen ar draws y DU gyfan, mae'n bwysig gwerthfawrogi ehangder a chwmpas fframweithiau rheoleiddio a pholisi presennol yr UE. Ceir crynodeb o'r rhain ym Mluch 1.

Mae'r fframweithiau hyn hefyd yn sicrhau cysondeb o fewn y DU lle gallai dewisiadau polisi'r pedair gweinyddiaeth fel arall herio marchnad fewnol y DU rhag gweithredu'n esmwyth.

Yn ogystal â hynny, bydd ystod o bwerau o'r tu allan i'n cymhwysedd datganoledig sydd ar hyn o bryd yn cael eu harfer

gan yr UE yn unig, neu gan yr UE a'r Aelod-wladwriaethau ar y cyd, yn debyg o ddychwelyd i Lywodraeth y DU ar ôl Brexit. Bydd gan Lywodraeth Cymru bolisi gweithredol a buddiant ymarferol yn llawer o'r rhain, gan gynnwys polisiau cystadleuaeth, mudo, masnachu a rheoliadau Cymorth Gwladwriaethol.

## Blwch 1: Elfennau Fframweithiau'r UE

Ym mhob fframwaith rheoleiddio, ceir darlun cymhleth o ddeddfwriaeth ryngwladol, yr UE a domestig. Yn ogystal â hynny, mae trefniadau llywodraethu, gweinyddu a chyllido yn gweithredu ar lefel yr UE ac ar lefel ddomestig i gefnogi fframweithiau'r UE i weithredu.

Felly, gall fframwaith yr UE gynnwys rhai o'r canlynol, neu bob un ohonynt:

- Cyfeiriad polisi strategol cyffredinol a ddatblygwyd ac a osodwyd ar lefel yr UE.
- Fframwaith deddfwriaethol, sy'n gosod y cyfeiriad polisi mewn deddf, gan gynnwys Cytuniadau, Cyfarwyddbau a Rheoliadau'r UE y mae rhai ohonynt yn berthnasol yn uniongyrchol.
- Mae'r fframwaith deddfwriaethol hefyd yn trosi rhwymedigaethau rhyngwladol (lle maent yn bodoli) i fframwaith cyffredin yr UE sydd yna'n cael ei deilwra a'i weithredu ar lefel ddomestig.



- Deddfwriaeth ddomestig fel sy'n ofynnol i ddeddfu gofynion yr UE mewn cyfraith ddomestig.
- Trefniadau gweinyddol gan gynnwys er enghraifft rhai mewn perthynas â chofrestru, arolygu, labelu, trwyddedu, cwtâu, gofynion allforio a chynlluniau rheoli.
- Systemau gorfodi.
- Cymorth i ymchwil sy'n tanategu datblygiad polisi.
- Cymorth ariannol megis cronfeydd strwythurol, a rheolau cystadleuaeth megis y rhai yn ymwneud â Chymorth Gwladwriaethol.
- Mesurau llywodraethu sydd ar waith yn y DU fel Aelod-wladwriaeth i oruchwyllo cyfraniad y DU i lunio a darparu fframweithiau'r UE, gan gynnwys asiantaethau a chyrrff cyflenwi a fforymau gwneud penderfyniadau ac ati.

Yn rhai o'r meysydd hyn, mae'n bosib iawn y bydd yn rhaid i'r DU barhau i fynd i'r un cyfeiriad rheoleiddiol â'r UE hyd yn oed ar ôl Brexit, er mwyn gwireddu'n prif amcan o ran ein perthynas yn y dyfodol gyda'r UE, sef sicrhau mynediad llawn a dirwystr at y Farchnad Sengl.

Ond mewn meysydd eraill, bydd ymadawiad y DU â'r UE yn siwr o godi'r cwestiwn canlynol: sut fedrwn ni sicrhau cysondeb polisi ac arferion ledled y DU i ddiogelu ein marchnad fewnol heb danseilio datganoli?

Mae Papur Gwyn Llywodraeth flaenorol y DU 'Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union' yn datgan ar dudalen 27:

**“pan fydd y DU yn ymadael â'r UE, bydd y pwerau y mae'r UE yn eu harfer ar hyn o bryd mewn perthynas â'r fframweithiau cyffredin yn dychwelyd i'r DU, gan ganiatáu i'r rheolau hyn gael eu gosod yma yn y DU gan gynrychiolwyr a etholwyd yn ddemocrataidd.”**

Rydym yn cytuno â hyn: ond rydym o'r farn mai cynrychiolwyr a etholwyd yn ddemocrataidd yng Nghaerdydd, Caeredin a Belfast, yn ogystal â'r rheini yn Llundain, sydd angen gosod y rheolau hyn mewn meysydd sydd wedi'u datganoli.

O ran materion sydd wedi'u datganoli, ac yn ôl yr angen, mae Llywodraeth Cymru yn credu y dylai unrhyw fframweithiau ar draws y DU y mae'n rhaid cadw atynt gael eu llunio a'u cytuno gan y pedair gweinyddiaeth: Cymru, yr Alban, Gogledd Iwerddon a Llywodraeth y DU yn cynrychioli buddiant Lloegr a buddiant yr Undeb ehangach ar wahân, os oes angen. Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod yr angen am fframweithiau o'r fath ac mae'n barod i dderbyn y ddyletswydd i ddod i gytundeb sydd o fudd i bawb ac yn ddrwg i neb. Yr hyn na fyddem yn gallu ei dderbyn, a'r hyn fyddai'n bygwth rhwygo'r Undeb, yw pe bai Llywodraeth y DU yn ceisio cymryd pwerau ei hun a cheisio gorfodi drwy ddictad canolog yr hyn y gellid

ac y dylid ei gyflawni drwy negodi, buddiant ar y cyd a chytundeb.

O ran y materion heb eu datganoli a grybwyllir uchod, bydd gan Lywodraeth Cymru, yn naturiol, fuddiant gweithredol yn y rhain. Yn yr un modd ag y dylid cynnal trafodaethau ledled y DU gyfan ar rai polisiau datganoledig, rydym hefyd yn dadlau dros drafodaethau a chytundeb gan y DU gyfan mewn rhai agweddau ar bolisiau heb eu datganoli. Credwn fod hyn yn angenrheidiol i sicrhau bod gan bolisiau hygrededd ym mhob rhan o'r DU, ac i sicrhau bod integreiddio priodol yn digwydd yn ôl yr angen rhwng polisiau datganoledig a heb eu datganoli.

### **Pennu'r achos ar gyfer fframweithiau cydlywodraethu ar lefel y DU**

Wrth inni gynllunio ar gyfer ymadawiad y DU â'r UE, bydd yn hanfodol i Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig gytuno lle bydd angen dulliau cydlywodraethu.

Rydym yn cynnig y dylid mynd i'r afael â hyn ar sail sybsidiaredd a phan bennir bod angen cydlywodraethu, y dylid ystyried y cwmpas a'r systemau gofynnol ym mhob achos. Fel y gwelir ym Mluch 1, mae amrywiaeth eang o opsiynau a systemau rheoleiddio i'w hystyried, gan gynnwys: strwythurau llywodraethu, cyrff gwneud penderfyniadau a throsolwg gweithredol.

Lle cytunir bod angen fframweithiau cydlywodraethu, ni fydd hyn o reidrwydd yn golygu sicrhau unffurfiaeth polisi. Mewn rhai achosion, gall fframweithiau hyrwyddo cydgyfeirio a nodi dull penodol i'r holl weinyddiaethau ei ddilyn – er enghraifft, wrth ddelio â bygythiadau amgylcheddol penodol. Mewn achosion eraill, gall fframweithiau gyfyngu



(uchod) Cronfa Ddŵr Llyn Clywedog

ar wahaniaethau ond gan barhau i adael lle i symud i weinyddiaethau unigol er mwyn addasu i amgylchiadau lleol – er enghraifft, yn yr un modd â'r Polisi Amaethyddol Cyffredin (casgliad a gymeradwywyd ar gyfer cyfraith ddomestig y DU gan y Llys Apêl yn 'achos Horvath'<sup>2</sup>). Mae'n werth nodi, fel enghraifft, bod safonau amgylcheddol o dan Gyfarwydddebau'r UE yn caniatáu i'r gweinyddiaethau fod yn wahanol ar hyn o bryd, felly ni ddylid rhagdybio y bydd cydgyfeiriant o dan fframweithiau'r DU yn y dyfodol, ac eithrio lle bo hyn yn angenrheidiol i sicrhau canlyniad polisi cyffredin y cytunwyd arno.

Felly lle nad yw cydgyfeirio rheoleiddol yn ofynnol ar gyfer ein perthnas yn y dyfodol gyda'r UE, rydym yn cynnig cyfuno sofraniaeth y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU, a chefnogi hyn â system o gydlywodraethu er mwyn rheoleiddio agweddau ar farchnad fewnol y DU. Nid mater

o ddefnyddio fframweithiau'r UE ar lefel y DU yn unig ddylai hyn fod: bydd angen ystyried o'r newydd yr achos dros gadw fframweithiau polisi presennol yr UE ar waith yma yng nghydestun y DU.

Nid yw rhai o fframweithiau presennol yr UE, er enghraifft y rheini a grëwyd gan y Gyfarwydddeb Adar neu'r Gyfarwydddeb Dyfroedd Ymdrochi, yn cael eu hysgogi yn y lle cyntaf gan ystyriaethau o'r farchnad fewnol, ac efallai nad oes angen cadw cyfundrefn i'r DU gyfan ar gyfer y rhain. Nid yw hyn yn golygu y dylid tynnu yn ôl yr amddiffyniadau a gyflawnwyd drwy Gyfarwydddebau o'r fath; y pwynt yw mai'r llywodraethau cyfrifol ym mhob rhan o'r DU ddylai gael y rhyddid i benderfynu ar hynny.

### **Meini prawf ar gyfer fframweithiau cydlywodraethu**

Bydd angen cytuno ar feini prawf clir, gan ystyried yr egwyddor o sybsidiaredd, ar gyfer nodi

lle bydd angen dulliau gweithredu ar gyfer y DU gyfan a strwythurau gwneud penderfyniadau. Gallai meini prawf o'r fath gynnwys:

#### **a. Mesurau sy'n cefnogi marchnad fewnol gwbl weithredol yn y DU**

Gallai'r rhain gynnwys: safonau gofynnol cyffredin sy'n galluogi i nwyddau gael eu masnachu yn y DU a thramor; rheolau ar Cymorth Gwladwriaethol/cymorth i fusnesau (yn ddarostyngedig i amrywiadau rhanbarthol neu eithriadau); a gofynion amgylcheddol ar ddiwydiannau cynhyrchu – i'r graddau na chaiff y rhain eu pennu ymlaen llaw gan ein perthynas yn y dyfodol â'r UE neu rwymedigaethau rhyngwladol eraill.

#### **b. Materion lle bo meysydd polisi datganoledig a heb eu datganoli yn dibynnu'n uniongyrchol ar ei gilydd**

Y tu allan i'r UE, byddai gan Lywodraeth Cymru fuddiant mwy uniongyrchol mewn negodiadau masnach, yn enwedig gan ystyried y byddai'r rhain yn effeithio ar agweddau allweddol o'r polisi a'r cyd-destun rheoleiddio ar gyfer materion datganoledig

megis dur, amaethyddiaeth neu bysgodfeydd. Ar hyn o bryd, mae gan Lywodraeth Cymru'r cyfle i weithio gyda Llywodraeth y DU i ddylanwadu ar fandadau negodi'r UE ar gytundebau masnach rydd newydd i sicrhau bod buddiannau Cymru'n cael eu hamddiffyn. Byddai'n wrthnysig pe byddai gennym lai o gyfleoedd yn dilyn Brexit i sicrhau nad yw polisi masnach yn effeithio'n andwyol ar feysydd polisi datganoledig. Ein prif nod ar gyfer y cyfnod negodi yw cadw mynediad llawn a di-rwystr i'r Farchnad Sengl ac nid ydym wedi'n hargyhoeddi eto gan ddadleuon Llywodraeth y DU dros adael yr Undeb Tollau. Ond pe bai hyn yn digwydd, mae angen inni gael trefniadau cyfansoddiadol priodol er mwyn sicrhau y caiff ein buddiannau eu hamddiffyn.

### c. Cydweithio trawsffiniol

Mae llawer o faterion yn rhai trawsffiniol eu natur lle mae gweithgarwch mewn un wlad yn cael effaith ganlyniadol mewn gwlad arall.

### d. Trefniadau gweinyddu ar y cyd

Mewn rhai achosion, trefniadau gweinyddu ar y cyd fydd y ffordd fwyaf effeithlon a chosteffeithiol o barhau i ddarparu gwasanaethau ar ôl ymadael â'r UE.

### e. Cydymffurfio â safonau rhyngwladol

Er enghraifft cydweithio rhwng gweinyddiaethau rheoli i sicrhau bod y DU yn cyflawni rhwymedigaethau rhyngwladol.

## Enghraifft o gydweithio rhynglywodraethol a chydlywodraethu: iechyd a lles anifeiliaid

Rydym yn dadlau ei bod yn hanfodol ac yn bosibl cyflawni model newydd o gydlywodraethu.

Mae'r trefniadau presennol ar gyfer amddiffyn iechyd a lles anifeiliaid ym mhedair gweinyddiaeth y DU yn dangos yr hyn y mae modd ei gyflawni drwy rannu'r un pwrpas a chydweithio ar sail tystiolaeth, fel yr amlinellir ym Mlwch 2. Fel cynnig cyffredinol, nid ydym yn credu y byddai o fudd cyffredinol i ddatblygu pedair cyfundrefn unigol ac anghydnaws ar gyfer iechyd anifeiliaid ym mhedair gwlad y DU. Byddai canlyniad o'r fath yn cymhlethu'r gwaith o symud da byw a chynnyrch yn fasnachol, ac yn ychwanegu cost ddiangen – canlyniad na fyddai o fudd i neb. Yn syml, bydd angen datblygu a chynnal cyfres o gytundebau fframwaith y mae'n rhaid cadw atynt ar draws y DU drwy negodi.

Mae iechyd a lles anifeiliaid yn fater sydd wedi'i ddatganoli'n llawn ac mae pob gweinyddiaeth yn gosod ei blaenoriaethau polisi ei hun o fewn rheoliadau'r UE. Mae Prif Swyddogion Milfeddygol y pedair gweinyddiaeth yn cydweithio'n agos i sicrhau bod modd ymateb i fygythiadau iechyd a lles anifeiliaid ar sail tystiolaeth, a'u bod yn dilyn yr un trywydd cyhyd â phosibl.

Mae Blwch 2 yn enghraifft o gydweithio rhynglywodraethol mewn maes o broffil uchel sy'n symud yn gyflym, gan alluogi'r DU i ddiwallu ei rhwymedigaethau rhyngwladol, a chefnogi masnach a lles anifeiliaid.

Dyma'r math o ddull fydd ei angen fel sylfaen i fframweithiau rhynglywodraethol newydd y DU fel y trafodwyd uchod. Er mwyn goruchwyllo'r rhain, ac er mwyn sicrhau'r atebolrwydd democrataidd angenrheidiol, bydd angen strwythurau llywodraethu rhynglywodraethol newydd dan arweiniad Gweinidogion, fel yr amlinellir ym mhennod 7.

## Blwch 2: Cydweithio rhynglywodraethol: iechyd a lles anifeiliaid

- Cyfres y cytunwyd arni o egwyddorion cyffredinol sy'n cwmpasu strategaeth pob gweinyddiaeth
- Polisiâu sy'n cydnabod materion trawsffiniol a'u gweithredu ar y cyd ac yn ystyrlon
- Grŵp Da Byw a Gorfodi Lles Prydain yn cynnwys cynrychiolwyr o 3 o'r gweinyddiaethau, yr Asiantaeth Safonau Bwyd, Food Standards Scotland a'r Asiantaeth Iechyd Anifeiliaid a Phlanhigion ac mae'n cyfarfod bob chwarter i rannu gwybodaeth a datblygu cynigion a dulliau cyfathrebu cyson
- Pedair gweinyddiaeth y DU i gydweithio er mwyn gweithredu mewn ffordd gyson â'i gilydd, ar sail tystiolaeth, mewn ymateb i glefydau difrifol mewn anifeiliaid drwy gytuno ar gynllun wrth gefn ar draws y DU
- Strategaethau rheoli clefydau i osod mesurau cyson sy'n ategu ei gilydd ar gyfer rheoli achosion o heintiau ym mhob rhan o'r DU
- Mae'r cynlluniau a'r strategaethau hyn wedi'u seilio ar drefniadau gwaith ar y cyd, gan gynnwys cyfarfodydd misol y Prif Swyddogion Milfeddygol;
- Gyda'i gilydd, mae'r trefniadau hyn yn bodloni rhwymedigaethau cyfreithiol y DU i'r UE a'r OIE (Sefydliad Iechyd Anifeiliaid y Byd).



# 7 Cysylltiadau rhynglywodraethol: sut y mae pethau'n gweithio a sut y dylent newid

Mae pawb yn cytuno bod ymadael â'r UE yn gam enfawr a fydd yn newid y ffordd rydyn ni'n cael ein llywodraethu yn sylfaenol. Nid oes modd amgyffred newid mor sylweddol heb newidiadau pellgyrhaeddol i'r ffordd y mae'r pedair llywodraeth o fewn y DU yn gweithio gyda'i gilydd. Rhaid cael meddwl clir a digon o ddychymyg.

## Sut mae pethau'n gweithio nawr

Cynhelir trafodaethau ffurfiol rhwng gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU drwy'r Cydbwyllgorau Gweinidogion. Mae strwythur y Cydbwyllgorau hyn wedi'i amlinellu yn y Memorandwm Cydddealltwriaeth rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig a gytunwyd yn wreiddiol yn 1999, gyda fersiwn ddiwygiedig yn cael ei chyflwyno i Senedd y DU, Senedd yr Alban, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Chynulliad Gogledd Iwerddon ym mis Hydref 2013. Mae'r memorandwm hwn yn cynnwys concordatiau ar nifer o faterion gan gynnwys cyd-drefnu materion yr UE.

Mae'r cydbwyllgorau hyn ar eu hamrywiol ffurfiau yn dod â Gweinidogion y pedair gweinyddiaeth ynghyd i drafod polisi mewn meysydd lle mae buddiant cyffredin ar draws y DU. Cyfarfod y Prif Weinidogion yw Cyfarfod Llawn y Cydbwyllgor Gweinidogion. Yn draddodiadol, roedd y pwyllgor hwn yn cyfarfod unwaith y flwyddyn yn Llundain yn unig, ond ym mis Ionawr 2017 cafwyd cyfarfod yn Neuadd y Ddinas, Caerdydd am y tro cyntaf. Sefydlwyd y Cydbwyllgor Gweinidogion ar Negodiadau'r

UE yn dilyn y refferendwm fel y prif fforwm Gweinidogol ar gyfer negodiadau ymadael â'r UE. Y Cydbwyllgor Gweinidogion ar Ewrop yw'r corff sy'n parhau i ddatblygu safbwyntiau'r DU ar fusnes yr UE (gyda chyfranogaeth lawn y gweinyddiaethau datganoledig mewn perthynas â materion datganoledig) ac fe fydd yn parhau i fod yn weithredol nes y byddwn yn ymadael â'r UE.

Mae'r Cyngor Prydeinig-Gwyddelig hefyd yn darparu fforwm pwysig i drafodaethau ynghylch ymadawiad y DU â'r UE a chredwn y dylai pwysigrwydd y Cyngor hwn ddatblygu dros amser.

## Beth sydd angen newid

Mae ymadael â'r UE yn codi cwestiynau sylfaenol am rôl y Cydbwyllgor Gweinidogion a'i drefniadau gweithio. Rydym o'r farn nad ydynt yn ddigonol ar gyfer yr heriau newydd a wynebwn fel y trafodwyd uchod. Mae'r Cydbwyllgor Gweinidogion yn gorff ymgynghorol ac nid yw'n gwneud unrhyw benderfyniadau - gellid ei ddisgrifio'n negyddol, i bob pwrpas, fel 'siop siarad'. Yn y dyfodol, y tu allan i'r UE, bydd angen strwythur sy'n medru cynnal trafodaethau ar faterion o fuddiant cyffredin ar draws y DU, a dod i benderfyniadau y bydd yn rhaid cadw atynt. Hefyd rhaid cael cefnogaeth system i ddatrys anghydfodau.

## Gwersi gan Lywodraethau effeithiol ar draws y Byd

Bydd angen i'r DU sefydlu ei threfniadau ei hun i gryfhau'r Undeb wrth i ni ymadael â'r UE, ond mae gwersi defnyddiol i'w dysgu gan wledydd eraill â

llywodraethau datganoledig. Mae llywodraethau ar draws y byd, fel yn Awstralia, Awstria, Canada a'r Almaen eisoes yn defnyddio strwythurau ffurfiol i sicrhau cysondeb a chydweithio rhwng gwahanol lefelau llywodraeth. Wrth ddatblygu model addas ar gyfer ein hamgylchiadau ein hunain, dylai'r Deyrnas Unedig fod yn barod i ddysgu o brofiadau manau eraill er mwyn sicrhau bod ein harweinyddiaeth wleidyddol yn addas i'r diben.

## Arweinyddiaeth wleidyddol: Cyngor Gweinidogion y DU newydd

Rydym yn cynnig system Cyngor Gweinidogion y DU. Byddai'r cyngor hwn yn gweithredu ar hyd llinellau tebyg i Gyngor Gweinidogion yr UE, ond ar raddfa lawer llai. Yn ymarferol, byddai'r pedair gweinyddiaeth yn cyfarfod yn rheolaidd ar amrywiol ffurfiau i negodi rheolau a fframweithiau cyffredin lle cytunir bod angen cysondeb ar draws y DU, neu lle bo hynny'n fanteisiol. Bydd angen negodi er mwyn datblygu a chynnal cyfres o gytundebau fframwaith gorfodol ar draws y DU. Ni ddylai dulliau gweithredu cyffredin a gytunwyd ar gyfer trafodiadau rhydd ar draws y DU atal gweinyddiaethau unigol rhag datblygu polisiau ehangach eu hunain, ar ben y gofynion sy'n cael eu gosod gan y fframwaith, o fewn eu cymhwysedd eu hunain. Dylai'r Cyngor Gweinidogion newydd gael strwythur a rhaglen waith sy'n addas ar gyfer negodi a gweithredu cytundebau o'r fath. Byddai'n ddefnyddiol edrych ar yr achos dros roi sylfaen statudol i'r Cyngor Gweinidogion yn y cyd-destun hwn.

## Sut y dylid gwneud penderfyniadau

Byddai Cyngor Gweinidogion y DU yn cynnwys pedair gweinyddiaeth: Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon fel gweinyddiaethau datganoledig, a Llywodraeth y DU yn cynrychioli'r DU a Lloegr. Pe bai penderfyniadau'n cael eu seilio ar y gyfran o'r boblogaeth yn unig, Llywodraeth y DU fyddai'n cael ei ffordd ei hun yn barhaus, gan danseilio'r egwyddor ddemocrataidd, gydweithredol. Yn yr un modd, pe bai modd i'r tair gweinyddiaeth ddatganoledig bleidleisio gyda'i gilydd i drechu Llywodraeth y DU, byddai hyn hefyd yn arwain at ganlyniadau annemocrataidd. (Mae'n werth nodi, fodd bynnag, na ddylid rhagdybio bod buddiannau'r gweinyddiaethau datganoledig yr un fath o reidrwydd: wrth edrych ar fanylion polisiâu, yn aml mae'r gweinyddiaethau datganoledig yr un mor debygol o gytuno neu anghytuno â'i gilydd ag yr ydynt gyda Llywodraeth y DU).

Penderfyniadau drwy gonsensws fyddai'r dewis cyntaf bob tro ac, yn gyffredinol, dyma'r canlyniad y byddem yn disgwyl ei weld amlaf. Lle nad yw'n bosibl cyrraedd consensws, rydym yn cynnig y dylai cytundeb rhwng y DU ac un o'r gweinyddiaethau datganoledig fod yn ddigon ar gyfer penderfyniadau cadarnhaol. Byddai hyn yn ffordd o sicrhau'r mwyafrif cymharol angenrheidiol i fod yn ddilys mewn gwladwriaeth o fwy nag un wlad, gan barchu dymameg cyfrannau'r boblogaeth ar yr un pryd.

Beth fydd yn digwydd os nad oes modd dod i gytundeb o gwbl drwy'r gweithdrefnau arferol? Rydym yn cydnabod bod angen trefniant wrth gefn fel rhan o'r gweithdrefnau cyffredinol, ac rydym yn barod i drafod hyn ymhellach. Mae methu â chytuno ar fater penodol yn awgrymu bod y negodiadau yn pallu. Dylai'r ymateb cyntaf i fethiant negodiadau fod yn gyfnod o gymrodeddu dan reolaeth annibynnol. Dylai'r pedair gweinyddiaeth drafod a chytuno ar y trefniadau ar gyfer hyn.

## Gweithredu penderfyniadau a datrys anghydfodau

Ar ôl cytuno ar fframweithiau yn ymwneud â materion datganoledig, dylai'r cyfrifoldeb dros eu gweithredu orffwys gyda'r gweinyddiaethau datganoledig (gan gynnwys sicrhau'r cydsyniad priodol gan gyrff deddfwriaethol os oes angen) mewn perthynas â'u tiriogaethau, a gyda Llywodraeth y DU ar gyfer Lloegr.

Pan fo anghydfodau'n codi ynghylch gweithredu safonau a gytunwyd arnynt, bydd angen system ddyfarnu annibynnol. Gallai hyn ddigwydd yn y Goruchaf Lys (neu dan ei nawdd), neu gallai gynnwys sefydliad newydd yn y lle cyntaf.

## Ysgrifenyddiaeth annibynnol newydd

Ar hyn o bryd, grŵp o swyddogion yn cydweithio â'i gilydd yw ysgrifenyddiaeth y Cyd-bwyllgor Gweinidogion, ond yn ymarferol mae'n rhan o'r tîm cyfansoddiadol ym mhob gweinyddiaeth. Nid yw'r strwythur hwn yn ddigon cadarn i reoli rhaglen waith fel sylfaen i gymwyseddau sy'n cael eu rhannu neu sy'n gysylltiedig â'i gilydd.

Byddai gwaith Cyngor Gweinidogion y DU yn cael ei reoli orau, yn ein barn ni, gan ysgrifenyddiaeth annibynnol â'r gwaith o gydlynu trefniadau er budd cyffredinol, yn debyg i strwythur presennol ysgrifenyddiaeth y Cyngor Prydeinig-Gwyddelig. Yn ymarferol, byddai'r personél ar secondiad o bob un o'r pedair gweinyddiaeth, ond yn gweithredu'n annibynnol o fuddiannau eu gweinyddiaethau 'cartref'. Byddai ysgrifenyddiaeth annibynnol – gyda'r pedair gweinyddiaeth yn rhannu perchnogaeth – yn darparu sylfaen gref i gefnogi'r dull llywodraethu ar y cyd y cynigiwyd gennym ym mhennod 6.



## 8 Llywodraethu'r Deyrnas Unedig yn y dyfodol: datblygu consensws ar gyfer yr hirdymor

**Mae ymadael â'r UE yn newid cyfeiriad sylweddol i'r Deyrnas Unedig. Mae'n afrealistig, yn anymarferol ac, yn ein barn ni, yn gamgymeriad cymryd cam o'r maint hwn heb newid sylweddol yn ein ffordd o weithio yn y DU. Nid yw'n bosib parhau fel ag yr ydym.**

Mae Llywodraeth Cymru'n cefnogi Teyrnas Unedig ddynamig a chynhwysol sy'n gweithio er lles pob rhan ohoni, heb roi neb dan anfantais. Credwn fod rhaid i bob rhan o'r DU barchu ei gilydd, a bod angen i ni sefyll gyda'n gilydd er lles pawb. Ein swyddogaeth ni, yn amlwg, yw hyrwyddo ac amddiffyn buddiannau Cymru, ac fe fyddwn yn gweithio'n ddiflino o hyd i sicrhau hynny. Fodd bynnag, rydym hefyd yn cydnabod bod rhaid i Undeb teg a llwyddiannus gydbwyso amrywiol fuddiannau, tiriogaethol a chymdeithasol, ar draws y DU yn gyfan.

Am y rhesymau hyn, credwn ei bod yn bryd galw Confensiwn ar ddyfodol y Deyrnas Unedig. Dylai ddod â'r gwahanol fuddiannau ar draws yr Undeb ynghyd gyda'r nod o gynnig opsiynau ar gyfer modelau llywodraethu cynaliadwy i'r DU yn y dyfodol, pan fydd yn gweithredu mewn amgylchedd fyd-eang a'r amodau wedi newid yn sylfaenol y tu allan i'r UE. Dylai'r cadeirydd fod yn ffigur annibynnol sy'n cael ei barchu, ac fe ddylai'r Confensiwn gymryd tystiolaeth gan Lywodraeth y DU, y gweinyddiaethau datganoledig, y Seneddau a'r Cynulliadau Cenedlaethol, meiri etholedig a llywodraeth leol, busnesau a chymdeithas sifil.

Dylai'r Confensiwn ystyried yr amrywiol gwestiynau mawr a fydd yn wynebu'r DU pan fydd wedi ymadael â'r UE. Yn eu plith mae trefniadau cyfansoddiadol effeithiol ar gyfer Undeb o bedair cenedl, gan barchu hunaniaeth a dyheadau pob un ohonynt, a chynnal buddiant y cyfan ar yr un pryd. Mae'r DU, er gwaethaf nifer o heriau, yn enghraifft llwyddiannus o ddemocratiaeth aml-genedl, ond er mwyn parhau i fod felly rhaid newid ac addasu yn wyneb amgylchiadau newydd.

**Credwn fod y model traddodiadol o sofraniaeth neilltuol Senedd San Steffan yn hen ffasiwn ac yn amhriodol ar gyfer Teyrnas Unedig fodern.**

Yn hytrach, credwn fod "sofraniaeth gyfunol" yn ffordd well ymlaen. Mae sofraniaeth gyfunol yn cydnabod natur arbennig y DU fel undeb o bedair gwlad sy'n dod at ei gilydd, drwy gydsyniad democrataidd, i ffurfio democratiaeth aml-genedl fwyaf llwyddiannus y byd.

Yn y cyfnod hwn o ddatganoli, mae'n cydbwyso rhyddid pob gwlad i weithredu'n annibynnol gyda chytundeb i gydweithio mewn meysydd penodol o fuddiant cyffredin.

Mae sofraniaeth gyfunol yn cydnabod bod pobl Cymru, fel pobl yr Alban a Gogledd Iwerddon, wedi dewis datganoli fel ffordd o lywodraethu. Mae sofraniaeth gyfunol yn cynnig perthynas wahanol ymysg gwledydd yr Undeb ar sail parch cydradd o bob ochr ymysg y gweinyddiaethau.

## 9 Casgliad

---

Mae Llywodraeth Cymru'n gwybod bod rhai o'r syniadau sydd wedi'u cyflwyno yn y ddogfen hon o bosib i'w gweld yn heriol i nifer yn y DU. Byddai eu mabwysiadu yn golygu newid cyfansoddiadol sylweddol yn y DU, ac rydym yn llwyr sylweddoli hynny.

Ond yn ein barn ni, mae ymadawiad y DU â'r UE ynddo'i hun yn her wirioneddol i'r Deyrnas Unedig. Fel gweinyddiaeth sydd wedi ymrwymo i'r Undeb ac i ddatganoli, rydym yn ystyried y dylai pob opsiwn fod ar y bwrdd, er mwyn cynnal a meithrin undod ar gyfer y Deyrnas Unedig gan warantu amrywiaeth y gwledydd sy'n rhan ohoni.

Rydym am sicrhau'r egwyddor o hunanreolaeth yn ogystal â'r rheidrwydd i integreiddio. Rydym yn dweud yn glir y byddai gormod o bwyslais ar ganoli yn ymateb y DU i Brexit yn wrth-gynhyrchiol ac yn niweidiol, ac rydym yn pryderu bod Papur Gwyn Llywodraeth y DU yn gwyro i'r cyfeiriad hwnnw.

A oes modd i'r Undeb oroesi ymadael â'r UE yn y tymor canolig a'r tymor hir? Nid oes modd gwybod i sicrwydd.

---

### Ers rhai blynyddoedd nawr (ac ymhell cyn refferendwm 2016 ar yr UE), bu'r Prif Weinidog yn dadlau dros sefydlu confensiwn cyfansoddiadol:

**“gyda'r nod yn bennaf o edrych ar gyd-destun llawn y berthynas rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU, gan gofio ein hamcan cyffredin o lywodraethu'r DU.”**

Mae Llywodraeth Cymru'n dal i gredu, hyd yn oed yn fwy felly ar ôl y refferendwm a'r Etholiad Cyffredinol, bod trafodaeth ar hyd y llinellau hyn gan y pleidiau gwleidyddol a chymdeithas

ddinesig am ddyfodol yr Undeb yn hanfodol os yw i oroesi. Byddai confensiwn o'r fath yn gyfrifol am greu sefydliadau gwleidyddol cynaliadwy priodol gan gydnabod natur lled-ffederal y Deyrnas Unedig. Byddai hefyd yn ateb cwestiynau ynghylch y ffordd y caiff buddiannau Lloegr a'i rhanbarthau (gan gynnwys Maer Llundain a meiri metro) eu cynrychioli'n llawn a sicrhau eglurder ynghylch ffurf a phwrpas sefydliadau gwleidyddol a llywodraethol y DU gyfan, gan gynnwys Tŷ'r Arglwyddi.

Yn y cyfamser, mae'r papur hwn yn amlinellu cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer camau y gellir eu cymryd yn awr mewn ymateb i'r heriau cyfansoddiadol a rhynglywodraethol sy'n codi wrth ymadael â'r UE. Mae'r cynigion hyn yn rhai ymarferol ac adeiladol gyda'r bwriad o sicrhau'r cydweithrediad dwys a chynaliadwy rhwng llywodraethau sydd ei angen yn ein barn ni. Yn ein Papur Gwyn, “Diogelu Dyfodol Cymru”, fe wnaethom ofyn am ddychymyg a gweledigaeth ar gyfer llunio ffordd newydd o weithio. Mae'r papur hwn yn amlinellu cynigion Llywodraeth Cymru i ymateb i'r her hon, i ddiogelu buddiannau Cymru a chryfhau'r Undeb.