Y Broses Cydsyniad Deddfwriaethol: Memorandwm gan Lywodraeth Cymru

Memorandwm yn ymateb i Adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar yr Ymchwiliad i Roi Pwerau i Weinidogion Cymru yng Nghyfreithiau'r DU, Argymhelliad 1: "*Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ofyn i'r Cynulliad ystyried penderfyniad 'datganiadol' yn nodi dealltwriaeth y Cynulliad o gonfensiwn Sewel fel y mae'n gymwys i Gymru*"

Yn ei Ymchwiliad yn 2012 i'r Pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yng Nghyfreithiau'r DU, argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru ofyn i'r Cynulliad ystyried penderfyniad 'datganiadol' yn nodi dealltwriaeth y Cynulliad o gonfensiwn Sewel fel y mae'n gymwys i Gymru.

I gynorthwyo ystyriaeth y Cynulliad, mae'r memorandwm hwn yn nodi dull Llywodraeth Cymru ar sail ei phrofiad o weithredu'r confensiwn ers deddfu Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a roes bwerau deddfwriaethol sylfaenol cyfyngedig i'r Cynulliad Cenedlaethol. Yn sgil refferendwm 2011, mae'r confensiwn wedi cael ei gymhwyso'n fwy cyffredin fel rhan o ehangu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Y Cyd-destun Cyfansoddiadol

Yn gyffredinol, mae'r setliadau datganoli'n mynd rhagddynt ar y sail bod y cyfrifoldeb dros arfer pwerau Gweinidogol (gweithredol) penodedig yn cael ei drosglwyddo o Lywodraeth y DU i'r gweinyddiaethau datganoledig; gyda rhai eithriadau, felly, nid yw Gweinidogion Llywodraeth y DU bellach yn gallu arfer pwerau o'r fath mewn perthynas â Chymru, yn ein hachos ni.

Nid yw hynny'n wir, er hynny, mewn perthynas â phwerau deddfwriaethol; nid yw'r darpariaethau perthnasol yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad "[do] not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales" (ac mae darpariaeth gyfatebol yn y ddeddfwriaeth a sefydlodd Senedd yr Alban). Felly effaith Deddf 2006 (a Deddf yr Alban 1998) yw y gall Senedd y DU a'r deddfwrfeydd datganoledig wneud cyfraith i Gymru neu'r Alban ar faterion o fewn cymhwysedd datganoledig.

Pan oedd Bil yr Alban ar ei hynt trwy'r Senedd yn 1998 cydnabuwyd y gallai'r sefyllfa hon arwain at lunio deddfwriaeth anghyson neu eitemau o ddeddfwriaeth sy'n cystadlu â'i gilydd ynghylch materion datganoledig i'r Alban gan Senedd y DU a Senedd yr Alban. Gan roi sylw i'r cyfreithlondeb democrataidd sy'n cael ei fwynhau yn benodol gan Senedd yr Alban yn sgil refferendwm 1997, roedd Llywodraeth y DU o'r farn y byddai'n briodol i Senedd y DU fabwysiadu deddf

ymwadiad mewn perthynas â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig.

Yn unol â hynny, ac yntau'n siarad ar ran Llywodraeth y DU ar hynt a helynt Bil yr Alban yn Nhŷ'r Arglwyddi, dywedodd yr Arglwydd Sewel y byddai Llywodraeth y DU yn disgwyl i gonfensiwn gael ei sefydlu na fyddai San Steffan yn deddfu fel rheol mewn perthynas â materion datganoledig yn yr Alban heb gydsyniad Senedd yr Alban.

Mae'r egwyddor wedi cael ei hymestyn i bob un o'r tair deddfwrfa ddatganoledig ac mae wedi'i hymgorffori yn y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth (MoU) rhwng Llywodraeth y DU a'r Gweinyddiaethau Datganoledig. Mae'r ffordd y mae'n cael ei chymhwyso i Gymru wedi'i nodi yn "Devolution Guidance Note 9" sy'n darparu canllawiau i swyddogion Whitehall ar "Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales".

Mae'r MoU yn cadarnhau y bydd Llywodraeth y DU yn gweithredu fel pe bai confensiwn yn ei le na fyddai'r Senedd fel rheol yn deddfu mewn perthynas â materion datganoledig heb gytundeb y ddeddfwrfa ddatganoledig. Effaith ymarferol y confensiwn yw bod Llywodraeth y DU yn ymrwymo i weithio gyda'r weinyddiaeth ddatganoledig berthnasol, i sicrhau cydsyniad y ddeddfwrfa ddatganoledig berthnasol pan fo'n cynnig cyflwyno deddfwriaeth i'r Senedd ar faterion datganoledig. Felly bydd angen cytundeb Llywodraeth y DU ar gyfer unrhyw gynigion i newid y gweithdrefnau sy'n rhoi effaith i'r confensiwn.

Y Broses Cydsyniad Deddfwriaethol

Nodir y trefniadau ar gyfer galluogi'r Cynulliad i ystyried a ddylid rhoi cydsyniad i ddeddfwriaeth Seneddol ar faterion datganoledig yn Rheol Sefydlog 29 (OS 29). Mae hyn yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru osod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol ynghylch Bil Seneddol sy'n gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru sydd naill ai o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, neu sy'n addasu'r cymhwysedd hwnnw. Mae darpariaethau sy'n gysylltiedig, yn ganlyniadol neu'n fyrhoedlog etc ac sy'n ymwneud â materion heb fod yn faterion datganoledig wedi'u heithrio rhag y gofyniad hwn.

Mae OS 29 hefyd yn nodi'r hyn y dylid ei gynnwys yn y memorandwm, yr amserlenni ar gyfer ei osod, a'r disgwyliad y bydd y pwyllgor yn craffu arno. Ar ôl i femorandwm gael ei osod, gall cynnig cydsyniad deddfwriaethol (LCM) gael ei gyflwyno hefyd ac wedyn mater i'r Cynulliad yw penderfynu a yw am roi ei gydsyniad neu beidio.

Egwyddorion

Yn awr bod gan y Cynulliad ei bwerau deddfwriaeth sylfaenol ei hun, y rhagdybiaeth yw y dylai ddeddfu i Gymru ar faterion datganoledig. Er hynny ceir

amgylchiadau pan fo'n ymarferol ac yn gyfleus cynnwys darpariaethau datganoledig mewn deddfwriaeth Seneddol. Nodwyd enghreifftiau pan allai hyn ddigwydd gan y Prif Weinidog yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i ymchwiliad y Pwyllgor yn Nhachwedd 2011. Yn yr achosion hyn, mae Llywodraeth Cymru'n ymdrechu i roi effaith i egwyddor cydsyniad deddfwriaethol trwy weithdrefnau amserol ac effeithlon sy'n galluogi'r Cynulliad i roi ystyriaeth briodol i'r materion.

Mae Llywodraeth Cymru'n derbyn bod yr egwyddor o beri bod cydsyniad deddfwriaethol yn ofynnol pan fo gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol o'r pwys pennaf. Y Cynulliad yw'r corff sydd wedi'i ethol yn ddemocrataidd i fod yn atebol i bobl Cymru am faterion datganoledig. Dylid gofyn iddo felly roi cymeradwyaeth i'r Senedd ddeddfu ar y materion hynny.

Mae Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth (MoU) Llywodraeth y DU'n sefydlu egwyddor ymgysylltiad cynnar â'r gweinyddiaethau datganoledig ar faterion sydd o ddiddordeb cyffredin, gan gynnwys deddfwriaeth. Mae swyddogion Llywodraeth Cymru'n aml yn rhan o drafodaethau ar gynigion deddfwriaethol; sy'n effeithio ar faterion datganoledig gyda swyddogion Whitehall ar sail gyfrinachol wrth iddynt ddatblygu cyn Araith y Frenhines, sy'n cyhoeddi pob rhaglen ddeddfwriaethol newydd. Mae swyddogion yn ymgynghori â Gweinidogion Cymru ar oblygiadau tebygol y darpariaethau hyn a bydd gohebiaeth rhwng y Gweinidogion yn nodi safbwynt Gweinidogion Cymru er mwyn datrys unrhyw anghydfod cyn i'r Bil gael ei gyflwyno, gan alluogi Gweinidogion Cymru i gefnogi cynnwys y darpariaethau arfaethedig pan gaiff LCM ei drafod yn y Cynulliad.

Amser byr ar ôl Araith y Frenhines, mae'r Gweinidog yn Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am Fusnes y Llywodraeth yn ysgrifennu at y Llywydd yn nodi'r Biliau hynny y gallai fod angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar eu cyfer. Mae datganiad Ysgrifennydd Gwladol Cymru i'r Cynulliad ar Araith y Frenhines yn darparu gwybodaeth bellach. Er hynny, dim ond pan gaiff darpariaethau manwl Bil eu harchwilio y gellir gwneud penderfyniadau am yr angen am Gydsyniad y Cynulliad (a gallai diwygiadau i Fil yn ystod ei hynt trwy'r Senedd ei gwneud yn ofynnol i'r penderfyniadau hynny gael eu hailystyried, a gosod cynigion cydsyniad ychwanegol gerbron y Cynulliad).

Os bydd darpariaethau mewn Bil Seneddol yn gofyn am gydsyniad y Cynulliad, mae angen sicrhau hyn, fan bellaf, cyn y cyfnod diwygio terfynol yn yr ail Dŷ h.y. y Tŷ, sef Tŷ'r Arglwyddi fel rheol, sy'n ystyried y Bil ar ôl iddo basio eisoes trwy'r Tŷ arall. Diben yr amserlen hon yw y gellir diwygio'r Bil yn ôl yr angen os na lwyddir i sicrhau Cydsyniad y Cynulliad.

Profiad ymarferol hyd yn hyn

Cafodd yr LCM cyntaf a fu gerbron y Cynulliad ei drafod ar 17 Mehefin 2008. Ar 13 Rhagfyr 2013, mae 51 o LCMs wedi'u cyflwyno yn y Cynulliad, ac o'r rheiny

cafodd 16 eu cyflwyno yn y cyfnod cyn Mai 2011 pan gafodd y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaeth sylfaenol.

Mae Llywodraeth Cymru'n credu bod y broses cydsyniad deddfwriaethol yn gweithio'n effeithiol yn y rhan fwyaf o amgylchiadau, gan alluogi'r Cynulliad i graffu ar y darpariaethau perthnasol yn neddfwriaeth y DU, gyda'r fantais bod y Pwyllgor wedi craffu arno ymlaen llaw. Pan fo darpariaeth yn dod o fewn cymhwysedd datganoledig, os nad yw'r Cynulliad yn cydsynio, bydd Llywodraeth Cymru'n gofyn i Lywodraeth y DU naill ai ddiwygio'r Bil fel ei bod yn debygol y byddai'r Cynulliad yn gallu rhoi ei gydsyniad, neu i hepgor y darpariaethau sy'n ymdrin â materion datganoledig fel nad oes angen LCM bellach.

Mae Llywodraeth Cymru'n ymdrechu i fodloni'r gofynion o dan Reolau Sefydlog, ac fel rheol mae'n gosod LCMs cyn pen pythefnos i ddyddiad cyflwyno'r Bil perthnasol, neu cyn pen pythefnos i'r dyddiad y gosodir diwygiadau perthnasol Llywodraeth y DU. Er hynny, gall Bil fod yn destun cyfres o ddiwygiadau perthnasol, sy'n ei gwneud yn ofynnol gosod memoranda diwygiedig neu atodol. O dan yr amgylchiadau hyn, gall fod yn ddoeth weithiau gohirio gosod y memorandwm, er mwyn i'r holl ddiwygiadau gael eu cynnwys yn yr un memorandwm, neu i ohirio'r ddadl arfaethedig ar y memorandwm cyntaf gan y Cynulliad er mwn caniatáu amser ychwanegol i graffu ar femorandwm diwygiedig neu atodol. Ym mhob achos, mae Llywodraeth Cymru'n anelu at gydbwyso angen dilys y Cynulliad am ddigon o amser i graffu, â'r angen i sicrhau bod y darpariaethau perthnasol yn cael eu hystyried gan y Cynulliad mewn da bryd i ganiatáu i'r Bil gael ei ddiwygio os na lwyddir i sicrhau cydsyniad y Cynulliad.

Y sefyllfa sydd ohoni ar 13 Rhagfyr 2013 yw bod y Cynulliad wedi cadw ei gydsyniad i ddarpariaethau yn Neddfwriaeth y DU sy'n effeithio ar faterion datganoledig yn ôl ar bedwar achlysur.

Yn yr achos cyntaf, sef Bil Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol, diwygiodd Llywodraeth y DU ei chynigion i ddileu'r effaith ar faterion datganoledig. Nid oedd yr angen am gydsyniad deddfwriaethol yn destun dadl.

Yn yr ail achos, sy'n ymwneud â darpariaethau yn y Bil Menter a Diwygio Rheoleiddio sy'n diddymu'r Bwrdd Cyflogau Amaethyddol, dadleuodd Llywodraeth y DU fod y darpariaethau hyn yn perthyn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad ac nad oedd angen cydsyniad deddfwriaethol. Gwrthododd felly ddiwygio'r Bil. O ganlyniad, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ei deddfwriaeth ei hun a basiwyd gan y Cynulliad, ond sydd bellach yn destun atgyfeiriad gan y Twrnai Cyffredinol i'r Uchel Lys.

Yn y trydydd achos sy'n ymwneud â darpariaethau yn y Bil Archwilio ac Atebolrwydd Lleol, cytunodd Llywodraeth y DU i ddiwygio'r Bil trwy gyflwyno gwelliant i ddileu Byrddau Draenio Mewnol trawsffiniol o drefn archwilio Lloegr.

Yn y pedwerydd achos, gwrthododd y Cynulliad roi cymeradwyaeth i welliant gan Lywodraeth y DU i'r Bil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddau a Phlismona, a ddisodlodd eithriad y gorchymyn Ymddygiad Gwrthgymdeithasol yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 gydag eithriad newydd. Yn sgil gwrthodiad y Cynulliad i roi cydsyniad deddfwriaethol, gofynnodd Llywodraeth Cymru i Lywodraeth y DU ddileu'r ddarpariaeth berthnasol o'r Bil. Dadleuodd Llywodraeth y DU nad oedd angen LCM, ac mae wedi gwrthod dileu'r ddarpariaeth o'r Bil.

Casgliad

Mae'r gofyniad i gael cydsyniad y Cynulliad i ddeddfwriaeth Seneddol o fewn cymhwysedd datganoledig yn agwedd bwysig ar gyfansoddiad y DU yn seiliedig ar ddatganoli: diben y cydsyniad yw cysoni egwyddorion cyfreithiol parhaus cymhwysedd deddfwriaethol Seneddol anghyfyngedig â'r cyfreithlondeb democrataidd sydd gan y Cynulliad a disgwyliad y cyhoedd mai'r Cynulliad piau'r prif gyfrifoldeb dros ddeddfu i Gymru ar faterion datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru felly'n rhoi pwys mawr ar sicrhau bod y gofyniad am gydsyniad o dan amgylchiadau priodol yn cael ei barchu'n llawn, a bod y Cynulliad yn cael cyfleoedd priodol i roi i'r materion hyn yr ystyriaeth lawn a gofalus y maent yn ei haeddu.

Llywodraeth Cymru
Rhagfyr 2013