Cynulliad Cenedlaethol Cymru | National Assembly for Wales

Hysbysiad Hwylus

Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol

Chwefror 2011

Introduction

Pan fydd Senedd y DU yn dymuno deddfu ar fater sydd eisoes wedi'i ddatganoli i Senedd yr Alban, Cynulliad Cenedlaethol Cymru neu Gynulliad Gogledd Iwerddon, mae confensiwn yn ei gwneud yn ofynnol iddi gael cydsyniad y ddeddfwrfa ddatganoledig berthnasol cyn y gall basio'r ddeddfwriaeth dan sylw. Rhoddir cydsyniad o'r fath gan y deddfwrfeydd datganoledig drwy gynigion cydsyniad deddfwriaethol ('*legislative consent motions*').

Mae'r hysbysiad hwn yn rhoi gwybodaeth gefndir am gynigion cydsyniad deddfwriaethol, y prosesau craffu y mae'n rhaid iddynt fynd drwyddynt yng nghyd-destun Cymru, a chrynodeb o'u defnydd yn y Cynulliad Cenedlaethol ers i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* ddod i rym ("Deddf 2006")[1].

Cefndir: "Confensiwn Sewel" yn yr Alban

Dechreuodd y cynigion cydsyniad deddfwriaethol fel *cynigion Sewel* mewn perthynas â setliad datganoli'r Alban. Enwyd *confensiwn Sewel* ar ôl yr Arglwydd Sewel (Gweinidog Gwladol yn Swyddfa'r Alban yn ystod cyfnod pasio *Deddf yr Alban 1998*[2]). Nododd yr Arglwydd Sewel, yn ystod Cyfnod y Pwyllgorau yn Nhŷ'r Arglwyddi, fod y Llywodraeth yn disgwyl i gonfensiwn gael ei sefydlu na fyddai San Steffan fel arfer yn deddfu ar faterion datganoledig yn yr Alban heb gydsyniad Senedd yr Alban[3].

Yn ymarferol, yn ogystal â bod yn berthnasol pan fydd San Steffan yn deddfu ar faterion datganoledig, mae *confensiwn Sewel* hefyd yn berthnasol pan fydd San Steffan yn deddfu er mwyn newid cymhwysedd deddfwriaethol Senedd yr Alban neu ddiwygio cyfrifoldebau datganoledig Gweinidogion yr Alban. O dan y confensiwn, os bydd Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban yn cytuno ei bod yn briodol cynnwys darpariaethau sy'n effeithio ar faterion datganoledig mewn Mesur San Steffan, bydd y Llywodraeth yn gwahodd Senedd yr Alban i roi cydsyniad i San Steffan ymdrin â'r darpariaethau hynny. Mae hyn, fel rheol, yn golygu mynd drwy'r camau canlynol:

- Llywodraeth yr Alban yn darparu memorandwm am Fesur y DU o fewn pythefnos i'w

[1] Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (p.32).
[2] Deddf yr Alban 1998 (p.46).
[3] Dadleuon Tŷ'r Arglwyddi, 21 Gorffennaf 1998, colofn 791.

gyflwyno (yn Senedd y DU);

- pwyllgor perthnasol o Senedd yr Alban yn ystyried y memorandwm;
- Llywodraeth yr Alban yn cyflwyno cynnig cydsyniad deddfwriaethol, ar ôl cyhoeddi adroddiad y Pwyllgor, a gofyn Senedd yr Alban yn ei chyfanrwydd i gytuno arno.

Darparwyd rhagor o ganllawiau yn amlinellu pryd y byddai angen cynigion cydsyniad deddfwriaethol, gan Lywodraeth y DU mewn memorandwm cyd-ddealltwriaeth (MoU) rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig[4], y cytunwyd arno'n gyntaf yn ôl yn 2001:

> Mae Senedd y Deyrnas Unedig yn cadw'r hawl i ddeddfu ar unrhyw fater, boed hwnnw'n fater wedi'i ddatganoli ai peidio. Yn y pen draw, y Senedd sydd i benderfynu sut i ddefnyddio'r pŵer hwnnw. Er hynny, bydd Llywodraeth y DU yn parhau i weithredu yn unol â'r confensiwn na fyddai Senedd y DU, yn arferol, yn deddfu ar faterion datganoledig heb gytundeb y ddeddfwrfa ddatganoledig. Y gweinyddiaethau datganoledig fydd yn gyfrifol am geisio'r cytundeb angenrheidiol i'r diben hwn os bydd Llywodraeth y DU yn gwneud cais o'r fath[5].

Cyn 30 Tachwedd 2005, gelwid y cynigion yn *gynigion Sewel* a gelwid y memorandwm yn *femorandwm Sewel.* O 30 Tachwedd 2005, yn dilyn argymhellion gan Bwyllgor Gweithdrefnau Senedd yr Alban, gelwir y cynnig bellach yn gynnig cydsyniad deddfwriaethol a'r memorandwm yn femorandwm cydsyniad deddfwriaethol[6].

Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a'r Cynulliad Cenedlaethol

Gan i'r Cynulliad Cenedlaethol gael pwerau deddfu sylfaenol (mewn materion lle mae ganddo gymhwysedd deddfwriaethol) drwy Ddeddf 2006, cafodd egwyddorion cynigion cydsyniad deddfwriaethol hefyd eu hymestyn i Gymru.

Mae Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli Llywodraeth y DU ar ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n effeithio ar Gymru hefyd yn pwysleisio pwysigrwydd cynnal deialog rhwng adrannau Whitehall a Llywodraeth Cymru wrth ffurfio cynigion deddfwriaethol. Mae'n nodi:

> The implementation of the Government of Wales Act 2006 therefore places new responsibilities upon Whitehall Departments to consult the Welsh Assembly Government, to obtain the agreement of the Welsh Ministers in certain circumstances and to only proceed with certain provisions in Parliamentary Bills if the National Assembly for Wales agrees to their inclusion.[7]

[4] Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, ***Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Executive Committee***, Mawrth 2010, paragraff 14. [Cafwyd mynediad ato ar 6 Hydref 2010.]
[5] Ibid.
[6] Taflen Ffeithiau Senedd yr Alban, ***Sewel Convention Bibliography***, 15 Ebrill 2008. [Cafwyd mynediad ato ar 6 Hydref 2010.]
[7] Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, ***Devolution Guidance Note 9: Post-Devolution Primary legislation Affecting Wales***, paragraff 1. [Cafwyd mynediad at o ar 8 Hydref.]

Caiff manylion am sut y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ymdrin â chynigion cydsyniad deddfwriaethol eu hamlinellu yn Rheol Sefydlog 26[8]. Mae'n nodi:

- Rhaid i Lywodraeth Cymru osod memorandwm mewn perthynas â Mesur y DU sy'n gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol neu sy'n dwyn effaith negyddol ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Dylai hyn ddigwydd fel arfer heb fod yn hwyrach na phythefnos ar ôl ei gyflwyno yn Senedd y DU.
- Ar yr un pryd, rhaid i Lywodraeth Cymru, wrth osod y memorandwm, gyflwyno cynnig cydsyniad deddfwriaethol sy'n gofyn i'r Cynulliad Cenedlaethol gytuno ar y ddarpariaeth dan sylw.
- Rhaid i'r Cynulliad wedyn ystyried y cynnig cydsyniad deddfwriaethol. Hyd yma, mae hyn fel arfer wedi golygu dadl 15 munud yn y Cyfarfod Llawn gyda phleidlais i ddilyn ar y cynnig.

Sefyllfaoedd pan fydd angen cynigion cydsyniad deddfwriaethol yng nghyd-destun Cymru

O dan amgylchiadau arferol, mae cynigion cydsyniad deddfwriaethol yn berthnasol pan fydd Mesurau'r DU yn gwneud darpariaeth yn benodol un ai ar faterion o fewn y meysydd lle mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol neu pan fydd gan Weinidogion Cymru swyddogaethau gweithredol. Nid ydynt yn gymwys pan fydd Mesurau'r DU yn ymdrin â materion o'r fath mewn modd sydd ond yn gysylltiedig â darpariaeth a wnaed mewn perthynas â mater nas datganolwyd neu o ganlyniad iddi. Hyd yn oed o dan yr amgylchiadau hyn, dylai adrannau Whitehall ymgynghori â Llywodraeth Cymru a Swyddfa Cymru.

Mae gan Weinidogion Cymru gymhwysedd gweithredol ac mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol mewn rhai meysydd. Mae'n dilyn ymlaen felly o'r ymrwymiad a wnaed gan Lywodraeth y DU, yn y Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli ar ddeddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy'n effeithio ar Gymru, na fydd fel rheol yn ceisio deddfu mewn perthynas â'r materion hynny heb gytundeb y sefydliadau datganoledig. At ddibenion setliad datganoli Cymru, gall Mesurau'r DU gynnwys darpariaethau mewn perthynas â Chymru ar gyfer amrywiaeth o ddibenion. Disgrifir y gwahanol ddibenion yma, ynghyd â'r cytundebau y bydd eu hangen fel rheol ym mhob achos gwahanol:

- Darpariaethau sy'n addasu, gosod, cyflwyno, dileu neu sydd fel arall yn effeithio ar swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru. Dylid cael cydsyniad Gweinidogion Cymru, drwy ymgynghoriad arferol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, erbyn i Fesur gael ei ystyried gan Bwyllgor y Cabinet ar y rhaglen ddeddfwriaethol. Mae eithriad i hyn, mewn perthynas â meysydd lle mae Gweinidogion Cymru yn arfer swyddogaethau, ond sydd y tu allan i'r meysydd lle gellid cyflwyno cymhwysedd

[8] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Mai 2010.

deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol. O dan yr amgylchiadau hyn, **dylid ymgynghori â Gweinidogion Cymru ond nid oes angen eu cydsyniad** .

- Darpariaethau sy'n ychwanegu at gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Dylid cael cydsyniad Gweinidogion Cymru, drwy ymgynghoriad arferol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru erbyn i Fesur gael ei ystyried gan Bwyllgor y Cabinet ar y rhaglen ddeddfwriaethol. **Nid oes angen cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru i hyn.**
- Darpariaethau sy'n cael effaith negyddol ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu sy'n ymwneud â materion sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad: **Bydd angen i Weinidogion Cymru gael cydsyniad y Cynulliad i hyn.** Erbyn i Fesur gael ei ystyried gan Bwyllgor y Cabinet ar y rhaglen ddeddfwriaethol rhaid dod i gytundeb gyda Gweinidogion Cymru ynghylch hyrwyddo'r cynnig perthnasol yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru cyn gynted â phosibl ar ôl ei gyflwyno. Pe na bai'r cynnig yn cael ei basio yn y Cynulliad Cenedlaethol, byddai angen i Lywodraeth y DU, gan ddibynnu ar gydgytundeb, gyflwyno gwelliant priodol yn dileu'r darpariaethau perthnasol cyn i'r Mesur gyrraedd ei gyfnod terfynol yn y Tŷ y'i cyflwynir. Bydd angen i Weinidogion Cymru ystyried y gofynion amseru hyn wrth gyflwyno'u cynnig. Bydd yr un peth yn wir os gwneir unrhyw welliannau sylweddol i'r darpariaethau perthnasol yn ystod taith Mesur. Bydd Swyddfa Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth Cymru i hwyluso unrhyw gydsyniadau a fydd eu hangen.
- Darpariaethau o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad sy'n ddarpariaethau hollol atodol, canlyniadol, damweiniol, dros dro neu arbed mewn perthynas â darpariaethau ar faterion sydd heb eu datganoli. **Dylid ymgynghori â Gweinidogion Cymru, ond nid oes angen eu cydsyniad.** Dylai adrannau Llywodraeth y DU ymgynghori â Swyddfa Cymru am eu barn ynghylch a yw darpariaethau yn dod o fewn y categori hwn.[9]

Mae'r gofynion cydsyniad hyn hefyd yn berthnasol pan fydd gan Weinidogion y DU y pŵer i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy Orchymyn a bod bwriad i wneud Gorchymyn a fyddai'n cael unrhyw rai o'r effeithiau a nodir yn y pedwar pwynt uchod. Pan fyddai Mesur yn rhoi pwerau pellgyrhaeddol i Weinidogion y DU ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy Orchymyn, cynghorir adrannau Llywodraeth y DU i roi sylw arbennig i'r ffordd y byddai'r darpariaethau hynny'n effeithio ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru a chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol[10].

[9] Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, ***Devolution Guidance Note 9: Post-Devolution Primary legislation Affecting Wales***, paragraff 1. [Cafwyd mynediad ato ar 8 Hydref.]
[10] Ibid.

Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a ystyriwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol hyd yma

Ers i Ddeddf 2006 ddod i rym ym mis Mai 2007, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi cael 12 cynnig cydsyniad deddfwriaethol i'w hystyried[11]. Amlinellir y rhain isod:

Dyddiad gosod y cynnig cydsyniad deddfwriaethol gerbron yn y Cynulliad Cenedlaethol	**Teitl Mesur y DU sy'n gysylltiedig â'r cynnig cydsyniad deddfwriaethol**
10.06.2008	Y Mesur Addysg a Sgiliau
12.01.2009	Y Mesur Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ad Adeiladwaith
05.05.2009	Y Mesur Diwygio Lles
22.05.2009	Y Mesur Prentisiaeth, Sgiliau, Plant a Dysgu
16.06.2009	Y Mesur Tlodi Plant
10.12.2009	Y Mesur Gofal Personol yn y Cartref
03.12.2009	Y Mesur Plant, Ysgolion a Theuluoedd
21.01.2010	Y Mesur Tlodi Plant
14.01.2011	Y Mesur Ynni
25.01.2011	Y Mesur Lleoliaeth
25.01.2011	Y Mesur Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol (darpariaethau sy'n ymwneud â phanelau'r heddlu a throseddu)
25.01.2011	Y Mesur Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol (darpariaethau sy'n ymwneud â'r phwerau is-ddeddfau)

Cafodd pob un o'r cynigion cydsyniad deddfwriaethol a ystyriwyd hyd yn hyn ei gymeradwyo gan y Cynulliad, ar wahân i un a oedd yn ymwneud â'r darpariaethau sydd yn y *Mesur Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol* ynghylch panelau'r heddlu a

[11] Mewn cymhariaeth, roedd 41 cynnig cydsyniad deddfwriaethol yn ystod Ail Senedd yr Alban rhwng 2003 a 2007. Cafwyd 29 hyd yma yn Nhrydedd Senedd yr Alban ers 2007.

throseddu. Gwrthododd yr Aelodau gymeradwyo'r cynnig hwnnw ar 8 Chwefror 2011[12]. Hwnnw oedd y tro cyntaf i sefydliad datganoledig yn y DU wrthod derbyn cynnig cydsyniad deddfwriaethol.

Caiff Mesurau'r DU sy'n effeithio ar Gymru eu trafod bob blwyddyn yn Nadl Araith y Frenhines yn y Cyfarfod Llawn, pan ddaw Ysgrifennydd Gwladol Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud datganiad am raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU. Caiff Aelodau'r Cynulliad gyfle i holi'r Ysgrifennydd Gwladol, ynghyd â Phrif Weinidog Cymru a'r Gweinidog dros fusnes, am Fesurau seneddol a all fod yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â Chymru. Ni chafodd yr un o'r 12 cynnig cydsyniad deddfwriaethol a ystyriwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol hyd yma eu trafod yn Nadl Araith y Frenhines, er y cyhoeddwyd y byddai'r *Mesur Tlodi Plant* yn golygu y byddai San Steffan yn deddfu ar faes o gymhwysedd Cymreig, felly gellid bod wedi disgwyl yn rhesymol am gynnig cydsyniad deddfwriaethol yn yr achos hwnnw.

Rhagor o wybodaeth

Am ragor o wybodaeth am agweddau ar y cyfansoddiad yng Nghymru, cysylltwch ag **Alys Thomas** (**Alys.thomas@cymru.gov.uk**) neu Owain Roberts (**Owain.roberts@cymru.gov.uk**), Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

Gellir gweld ein rhestr gyflawn o **hysbysiadau hwylus** yma.

MRS 10/2815 Alys Thomas & Owain Roberts

Caiff papurau briffio Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau eu llunio er budd Aelodau'r Cynulliad a'u staff cymorth. Gall yr awduron drafod cynnwys y papurau hyn gydag Aelodau a'u staff ond ni allant gynghori aelodau'r cyhoedd. Rydym yn croesawu sylwadau ar ein papurau briffio a dylid anfon y rhain at Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Caerdydd CF99 1NA neu anfonwch e-bost at MembersLibrary@wales.gov.uk

[12] Cofnod y Trafodion, 8 Chwefror 2011. [Cafwyd mynediad ato ar 14 Chwefror 2011.]