

Y Gwir Anrhydeddus Karen Bradley AS
Cadeirydd, Pwyllgor Gweithdrefnau
Tŷ'r Cyffredin

30 Mawrth 2021

Annwyl Karen

Ymchwiliad: Gweithdrefn Tŷ'r Cyffredin a'r cyfansoddiad tiriogaethol

Yn dilyn ein llythyr atoch ar 1 Hydref 2020, lle gwnaethom groesawu eich penderfyniad i gynnal ymchwiliad i weithdrefn Tŷ'r Cyffredin a'r cyfansoddiad tiriogaethol, hoffem nawr gynnig rhai safbwyntiau yn seiliedig ar y gwaith yr ydym wedi'i wneud yn ystod y blynyddoedd diwethaf.

Yn ystod y Bumed Senedd, gwnaethom ddechrau ymchwiliad ar y Newid yng Nghyfansoddiad Cymru. Gweithrediad Confensiwn Sewel oedd ffocws ein gwaith. Er bod yr ymchwiliad wedi'i gwtogi wedi hynny gan ddechrau'r pandemig Covid-19, rydym wedi amlinellu ein safbwyntiau a'n canfyddiadau yn ein Hadroddiad Gwaddol ar gyfer y Bumed Senedd, a gyhoeddir ar 31 Mawrth 2021. Mae Rhan Un o'n Hadroddiad Gwaddol yn amlinellu ein casgliadau cyffredinol, tra bod Rhan Dau yn tynnu sylw at rywffaint o'r dystiolaeth a ddaeth i law, gan gynnwys ein gohebiaeth â'r Gwir Anrhydeddus Simon Hart AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru (yr ydym yn ei hatodi er gwybodaeth).

Daeth yn amlwg bod Llywodraeth y DU a'r Llywodraethau datganoledig yn dehongli Confensiwn Sewel yn wahanol. Fel y nodir yn ein Hadroddiad Gwaddol, credwn nad yw union rôl seneddau a llywodraethau yn y broses gydsynio yn gwbl eglur. Efallai bod hyn yn adlewyrchu'r ffaith nad yw Confensiwn Sewel a'i gymhwysiad wedi'i ffurfioli na'i ddatblygu'n sylweddol ers cyfraniad yr Arglwydd Sewel i ddadl Tŷ'r Arglwyddi ar Fil yr Alban ym mis Gorffennaf 1998, ac eithrio ei gynnwys fel darpariaeth na ellir ei chyfiawnhau yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006 (a Deddf yr Alban 1998)*. Efallai nad yw'n syndod felly bod Confensiwn sy'n seiliedig ar un cyfraniad i ddadl seneddol wedi methu â ffurfio sail foddhaol, hirdymor ar gyfer y berthynas rhwng y deddfwrfeydd datganoledig a Senedd y DU.



Senedd Cymru

Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN



SeneddDCC@senedd.cymru



0300 200 6565

Welsh Parliament

Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1SN



SeneddLJC@senedd.wales



0300 200 6565

Credwn felly y dylai Senedd y DU nodi ei chyfrifoldebau a'i dealltwriaeth yn glir o ran cymhwyso Confensiwn Sewel a'i chymhwysiad ymarferol, gan gynnwys ystyr 'ddim fel arfer'.

Rydym yn cydnabod y trefniadau presennol lle mae Clerc y Senedd yn ysgrifennu at Glercod Tŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi yn eu hysbysu o ganlyniad dadl cydsyniad yn y Senedd, a bod yr ohebiaeth hon yn cael ei hychwanegu at dudalen we perthnasol y Bil a phapurau'r Gorchymyn.

Yn ein barn ni, rhaid cael proses fwy cynhwysfawr a thryloyw sy'n cynnwys mecanwaith ar gyfer sicrhau bod safbwyntiau'r Senedd (a Llywodraeth Cymru) wedi'u nodi'n glir ac ar bwyntiau hysbys ym mhroses deddfwriaethol Senedd y DU. Nid ydym o'r farn y byddai'n briodol i'r mecanwaith hwn ddibynnu ar ddehongliad Llywodraeth y DU o farn y Senedd neu Lywodraeth Cymru.

Un ffordd o sicrhau bod Tŷ'r Cyffredin yn ystyried barn y Senedd fyddai cyflwyno gweithdrefn sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Tŷ ystyried adroddiadau pwyllgor y Senedd ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Biliau'r DU mewn amgylchiadau lle mae'r Senedd yn gwrthod cydsyniad ar gyfer Biliau o'r fath. Dylai'r weithdrefn hon fod yr un mor berthnasol i adroddiadau'r deddfwrfeydd datganoledig eraill.

Bydd *Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020* yn cael effaith sylweddol ar effeithiolrwydd a gweithrediad deddfau a gaiff eu pasio gan y Senedd. O ganlyniad i hyn, credwn y gallai Deddf 2020 hefyd gael effaith ar gymhwyso gweithdrefn Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr yn Nhŷ'r Cyffredin a rôl ASau Cymru yn y dyfodol. Mae effaith Deddf 2020 yn debygol o gael ei hystyried yn y Chweched Senedd ac efallai y bydd ein Pwyllgor olynol am ddarparu sylwadau pellach.

Yn gywir



Mick Antoniw AS

Cadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu'n Saesneg.

We welcome correspondence in Welsh or English.



Ref: 020MISC21

T: 0292 092 4216
E: Correspondence@ukgovwales.gov.uk

Mick Antoniw MS

Chair of the Legislation, Justice and Constitution Committee
Senedd Cymru
Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1SN
Email: seneddLJC@senedd.wales

16 February 2021

Dear Mick,

The Sewel Convention

Thank you for your letter of 21 January regarding the application of the Sewel Convention to the United Kingdom Internal Market Bill (the Bill).

As set out in the Minister of State for Small Business, Consumers and Labour Markets' written statement of 17 December 2020, it was the UK Government's intention from the very outset of the process to legislate for the Bill with the consent of all devolved legislatures. As with every UK Government Bill that engages the legislative consent process, we followed the associated practices and procedures for seeking consent from the devolved administrations. We therefore wrote to all three devolved administrations in advance of introduction of the Bill seeking consent.

In this respect I disagree with your assertion that the 'not normal' circumstances of the Bill meant that the Sewel Convention did not apply. The convention applies in all circumstances where Parliament seeks to legislate on devolved matters and the UK government seeks consent on this basis. The convention recognises however that there are circumstances in which it may be necessary for Parliament to legislate irrespective of whether or not consent is obtained. The inclusion of the words 'not normal' within the convention acknowledges that Parliament is sovereign and therefore it is ultimately for Parliament whether to use its power to legislate in any such circumstances.

Our work with the Welsh Government alongside the Bill's parliamentary passage sought to clarify the concerns that they had raised with us with the hope of reaching a point at which the Welsh Government could recommend that the Senedd granted consent to the Bill. I was pleased that as a result of this engagement we were able to bring forward amendments to the Bill to directly address a number of issues.

Ref: 020MISC21

T: 0292 092 4216
E: Correspondence@ukgovwales.gov.uk

This included providing a mechanism that would enable divergence under Common Frameworks to be excluded from the Market Access Principles where there is agreement between all four parts of the UK, as well as ensuring that the Secretary of State is obliged to seek the consent of the devolved administrations when panel appointments are made to the Office of the Internal Market. The UK Government deeply regrets that, despite efforts to find common ground, both the Senedd and the Scottish Parliament refused consent for the Bill. However, we sought consent in good faith and are confident that the legislation is more robust and more attuned to Welsh Government concerns in particular as a result.

The Bill, now Act, is vital in ensuring that businesses in Wales and across the UK can continue to trade freely within our internal market now that the Transition Period has ended. Our consultation highlighted the real concerns that businesses, including those in Wales, had about the potential for regulatory divergence between parts of the UK to create new internal barriers to trade. It is the Government's view that legislation of this kind must be in place across the whole UK in order to provide businesses and consumers from all parts of our country with the same legal protections and advantages. Taking all of this into account, we made the difficult decision at the end of the process that it was necessary to proceed with the Bill without consent and to bring key parts of the Act into force before the end of the Transition Period on 31 December 2020. This is not a decision that was taken lightly, however as I have made clear, it was in line with the convention.

The Government remains firmly committed to the Sewel Convention and its associated practices. The convention continues to work well and it remains the case that the vast majority of UK Parliamentary Bills that intersect with devolved competence are passed with the consent of the devolved legislatures. This has enabled provisions to be made in parliamentary primary legislation which are of great benefit to Wales and ensured that the Senedd has the necessary time and capacity to deliver its distinct programme of legislation. The information provided in explanatory notes which accompany UK primary legislation provide transparency on the provisions for which consent is being sought.

It is a matter for Parliament to consider the role that it should play in respect of the Sewel Convention. I am sure that your Committee will be aware of the implementation of a new procedure in the House of Lords, proposed by the Procedure and Privileges Committee and which the UK Government adopted for the first time in the course of the UKIM Bill's passage. Under this procedure the UK Government is expected to provide peers with a statement to the House outlining the reasons why legislative consent has been refused or not yet granted by the relevant devolved legislatures prior to the commencement of Third Reading.

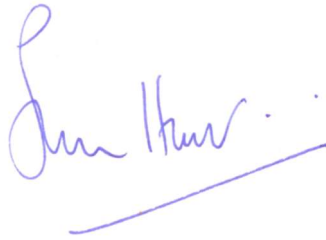
Ref: 020MISC21

T: 0292 092 4216
E: Correspondence@ukgovwales.gov.uk

Letters from the Clerks of each of the relevant devolved legislatures detailing the outcome of LCMs are also made available on the Parliament website. The UK Government will engage constructively with Parliament and its committees on any ongoing improvements to the legislative consent process.

I am copying this letter to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, the Minister for Small Business, Consumers and Labour Markets, the Minister of State for the Constitution and Devolution, the Chairs of the External Affairs and Additional Legislation Committee, Finance and Constitution Committee, Committee for the Executive Office, the Welsh Affairs Committee, the Public Administration and Constitutional Affairs Committee, and the Lords Constitution Committee.

Yours sincerely,



Rt Hon Simon Hart MP
Secretary of State for Wales
Ysgrifennydd Gwladol Cymru

Y Gwir Anrhydeddus Simon Hart AS,
Ysgrifennydd Gwladol Cymru

21 Ionawr 2021

Annwyl Simon

Confensiwn Sewel

Fel y gwyddoch, rydym yn cynnal ymchwiliad i'r Newid yng Nghyfansoddiad Cymru. Wrth inni ddod â'n hymchwiliad i ben, hoffem ystyried cymhwyso Confensiwn Sewel i Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig ("y Bil").

Fe ysgrifennon ni atoch chi ar **18 Medi 2020** yn gofyn a fyddai Llywodraeth y DU yn ceisio pasio'r Bil heb gydsyniad y Senedd. Byddwch yn ymwybodol y gofynnwyd y cwestiwn hwn yng nghyd-destun y dystiolaeth a roesoch i'r Pwyllgor ar **9 Mawrth 2020** mewn perthynas â Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), pan ddywedasoch yn yr achos penodol hwn, fod 'ddim yn normal' wedi dod i'r amlwg fel thema wrth iddi ddod yn fwy amlwg na fyddai'r LCM yn mynd drwy'r Senedd.

Fe wnaethoch chi ymateb ar **3 Hydref 2020** gan nodi bod Llywodraeth y DU yn parhau i fod yn gwbl ymrwymedig i'r confensiwn ar gydsyniad deddfwriaethol. Dywedasoch hefyd fod nodiadau esboniadol y Bil yn nodi'n glir eich bod yn ceisio cydsyniad mewn perthynas â phob rhan o'r Bil a bod gweinidogion llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am y Bil wedi ysgrifennu cyn cyflwyno'r Bil i nodi'r sefyllfa yn fanwl.

Cyn i'r Bil ddod yn Ddeddf, gwnaeth Gweinidog Llundain ac Is-Ysgrifennydd Gwladol Seneddol, Paul Scully AS **ddatganiad** ar 17 Rhagfyr 2020. Dywedodd y canlynol:

The Sewel Convention envisages situations where the UK Parliament may need to legislate for the whole country [...] The exceptional circumstances of our departure from the EU, and the need to provide a UK-wide legal underpinning for the internal market, is clearly one such situation.

Rydym yn rhannu barn Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol y Senedd, a fynegodd yn ei adroddiad **Bil Marchnad Fewnol y DU Cydsyniad Deddfwriaethol**, fod yr amgylchiadau sy'n ymwneud â marchnad fewnol y DU yn sylfaenol wahanol i amgylchiadau gadael yr Undeb Ewropeaidd.



Senedd Cymru

Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN

✉ SeneddDCC@senedd.cymru

☎ 0300 200 6565

Welsh Parliament

Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1SN

✉ SeneddLJC@senedd.wales

☎ 0300 200 6565

Ni ddylai'r Bil, yn ein barn ni, fod wedi cynnwys agwedd "ddim yn normal" Confensiwn Sewel ac fe ddylai Llywodraeth y DU fod wedi parchu bod y Senedd wedi gwrthod rhoi cydsyniad. Mae ein safbwynt ni, sef mai Bil ledled y DU fel y'i drafftwyd oedd y cam gweithredu yr oedd Llywodraeth y DU yn ei ffafrio, ac nad oedd yn ofynnol, yn cael ei ategu gan gydnabyddiaeth Llywodraeth y DU ei hun yn Hysbysiad y Cydbwyllgor Gweinidogion ym mis Hydref 2017 y gallai marchnad fewnol y DU gael ei darparu trwy fframweithiau cyffredin deddfwriaethol ac anneddfwriaethol. Mae hyn yn rhywbeth y gwnaethom dynnu sylw ato yn ein hadroddiad Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig.

Roedd ein hadroddiad yn nodi hefyd, ar yr un pryd ag yr oedd pedair llywodraeth y DU yn cydweithredu ar fframweithiau cyffredin, fod Llywodraeth Cymru (ynghyd â llywodraethau datganoledig eraill) wedi'u heithrio rhag cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu'r Bil cyn ei gyflwyno i Senedd y DU. Roeddem yn synnu felly o weld Llywodraeth y DU yn dweud yn y datganiad, ei bod, ar bob cam, wedi dilyn ysbryd a llythrennol setliad datganoli ac wedi gweithio'n galed i sicrhau cydsyniad deddfwriaethol. Rydym o'r farn bod cydweithredu ac ymgysylltu â Llywodraeth Cymru cyn cyflwyno Bil cyfansoddiadol sy'n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd yn rhan hanfodol o'r broses cydsyniad deddfwriaethol. Byddai dull o'r fath yn unol â chanllawiau Llywodraeth y DU ei hun yn y Devolution Guidance Note: Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales.

Yng ngoleuni ein harsylwadau, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1. Pam na wnaeth Llywodraeth y DU gynnwys Llywodraeth Cymru wrth baratoi'r Bil cyn ei gyflwyno?
2. Mae eich ymateb ar 3 Hydref 2020 yn cyfeirio at y Nodiadau Esboniadol i'r Bil (fel y'u cyflwynwyd i Dŷ'r Cyffredin), sy'n nodi:

87 There is a convention that the UK Government will not normally legislate with regard to matters that affect or are within the legislative competence of the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales or the Northern Ireland Assembly without the consent of the legislature concerned.

88 The Government has therefore sought legislative consent for the clauses contained in this Bill.

Os nad oedd amgylchiadau'r Bil "yn normal", gan olygu nad oedd Confensiwn Sewel yn berthnasol, pam bod Llywodraeth y DU wedi gofyn am gydsyniad yn y lle cyntaf?

3. Pryd y penderfynodd Llywodraeth y DU nad oedd amgylchiadau'r Bil "yn normal" at ddibenion Confensiwn Sewel?
4. A wnaeth Llywodraeth y DU ei phenderfyniad terfynol ar ôl i'r Senedd wrthod cydsyniad?
5. Beth, os unrhyw beth, a wnaethoch yn wahanol wrth geisio cydsyniad ar gyfer y Bil o'i gymharu â'r broses a ddilynwyd gennych ar gyfer Bil yr UE (Cytundeb Ymadael), y gwrthododd y Senedd roi cydsyniad ar ei gyfer hefyd?
6. Pa rôl y mae Llywodraeth y DU yn ystyried y dylai Senedd y DU ei chwarae yng Nghonfensiwn Sewel mewn perthynas â phob Bil y DU y gofynnir am gydsyniad ar ei gyfer gan y Senedd Cymru?



7. Sut y gellid gwella'r prosesau sy'n ymwneud â Chonfensiwn Sewel fel ei fod yn gweithredu'n glir ac yn fwy effeithiol?

Edrychaf ymlaen at glywed gennych erbyn 17 Chwefror 2021.

Yn gywir,



Mick Antoniw AS

Cadeirydd Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg.
We welcome correspondence in Welsh or English.

copi:

Y Gwir Anrhydeddus Kwasi Kwarteng AS, Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth
Ddiwydiannol

Paul Scully AS, Gweinidog Llundain ac Is-Ysgrifennydd Gwladol Seneddol (y Gweinidog Busnesau Bach,
Defnyddwyr a Marchnadoedd Llafur)

David Rees AS, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Senedd Cymru

Bruce Crawford ASA, Cynullydd, Pwyllgor Cyllid a Chyfansoddiad Senedd yr Alban

Colin McGrath MLA, Cadeirydd Pwyllgor y Swyddfa Weithredol, Cynulliad Gogledd Iwerddon

Y Gwir Anrhydeddus Stephen Crabb AS, Pwyllgor Materion Cymru, Tŷ'r Cyffredin

William Wragg AS, Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol, Tŷ'r Cyffredin

Y Gwir Anrhydeddus y Farwnes Taylor o Bolton, Cadeirydd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi



Ref: 215SOS20

T: 0292 092 4216
E: Correspondence@ukgovwales.gov.uk

Mick Antoniw MS

Chair of the Legislation, Justice and Constitution Committee
Senedd Cymru
Cardiff Bay
Cardiff, CF99 1SN

3rd October 2020

Daw Mick.

UK Internal Market Bill

Thank you for the letter of 18 September regarding application of the Sewel Convention to the UK Internal Market Bill.

The Government remains fully committed to the convention on legislative consent. As you note, the Bill's explanatory notes state clearly that we are seeking consent in relation to all parts of the Bill. In line with usual practice the UK government ministers responsible for the Bill wrote to the Minister for Economy, Transport and North Wales ahead of the Bill's introduction to set this position out in detail and ask that he begin the process for seeking the Senedd's consent.

We are working closely with the Welsh Government as the Bill progresses through Parliament to understand and respond to the concerns outlined in the legislative consent memorandum published on 25 September. It is very much the Government's intention that this work will result in a recommendation that the Senedd supports the Bill.

I am copying this letter to the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, the Minister of State for the Constitution and Devolution, the Minister for Small Business, Consumers and Labour Markets, the Chairs of the External Affairs and Additional Legislation Committee, Finance and Constitution Committee, Committee for the Executive Office, the Welsh Affairs Committee, the Public Administration and Constitutional Affairs Committee, and the Lords Constitution Committee.

Yn eiddo -



Rt Hon Simon Hart MP
Secretary of State for Wales
Ysgrifennydd Gwladol Cymru

Y Gwir Anrhydeddus Simon Hart AS, Ysgrifennydd Gwladol
Cymru

18 Medi 2020

Annwyl Simon

Bil Marchnad Fewnol y DU

Rwy'n ysgrifennu ynglŷn â sut, ym marn Llywodraeth y DU, y caiff Confensiwn Sewel ei gymhwyso i Fil Marchnad Fewnol y DU.

Mae paragraffau 87-89 ac Atodiad A o'r Nodiadau Esboniadol i Fil Marchnad Fewnol y DU yn darparu bod angen cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer pob Rhan o'r Bil a nodir bod y cydsyniad hwn wedi cael ei geisio. O'r herwydd, byddem yn disgwyl na fyddai Llywodraeth y DU yn ceisio pasio'r Bil heb gydsyniad y Senedd.

I lywio ein hystyriaeth o'r Bil a'n hymchwiliad ehangach i'r newid yng nghyfansoddiad Cymru, byddem yn ddiolchgar pe gallech gadarnhau a ydych yn cyd-fynd â'r asesiad hwn ac yn cadarnhau na fydd y sefyllfa hon yn newid os bydd y Bil yn cadw'r un bwriad, fel y'i cyflwynwyd.

Rydym yn codi'r pwynt diwethaf oherwydd eich tystiolaeth inni ar **9 Mawrth**; yng nghydestun Bil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael), dywedasoch: "in this particular instance, 'not normal' emerged as the theme as it became more obvious that the LCM wouldn't get through this place, and indeed through the Scottish Parliament."



Senedd Cymru

Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN

✉ SeneddDCC@senedd.cymru

☎ 0300 200 6565

Welsh Parliament

Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1SN

✉ SeneddLJC@senedd.wales

☎ 0300 200 6565

Os nad ydych yn cytuno â'n hasesiad, byddem yn ddiolchgar pe gallech ddweud wrthym pryd, ac ar ba sail, y bydd Llywodraeth y DU yn gallu rhoi gwybod a yw'r Bil, at ddibenion confensiwn Sewel, yn "normal" ai peidio.

Yn gywir,



Mick Antoniw AS

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg.
We welcome correspondence in Welsh or English.

Cc:

Y Gwir Anrhydeddus Alok Sharma AS, Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol

David Rees AS, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Senedd Cymru

Bruce Crawford ASA, Cynullydd, Pwyllgor Cyllid a Chyfansoddiad Senedd yr Alban
Colin McGrath MLA, Cadeirydd Pwyllgor y Swyddfa Weithredol, Cynulliad Gogledd Iwerddon

Y Gwir Anrhydeddus Stephen Crabb AS, Pwyllgor Materion Cymru, Tŷ'r Cyffredin
William Wragg AS, Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol, Tŷ'r Cyffredin

Y Gwir Anrhydeddus y Farwnes Taylor o Bolton, Cadeirydd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi

