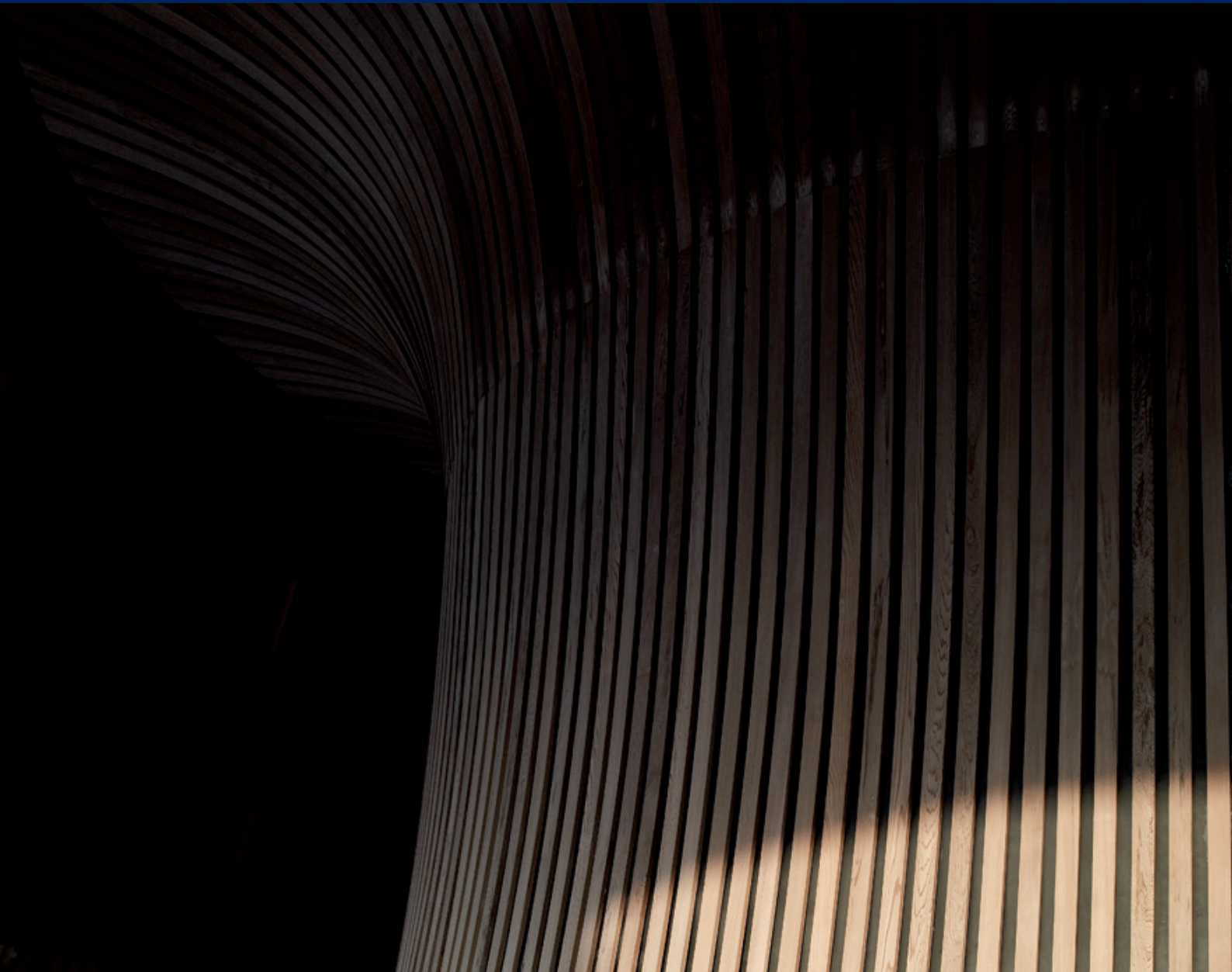


# Adroddiad ar y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru)

Mawrth 2020



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:  
**[www.cynulliad.cymru/SeneddMCD](http://www.cynulliad.cymru/SeneddMCD)**

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad**  
**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
**Bae Caerdydd**  
**CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**

E-bost: **[SeneddDCC@cynulliad.cymru](mailto:SeneddDCC@cynulliad.cymru)**

Twitter: **[@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)**

**© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2020**

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

# Adroddiad ar y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru)

Mawrth 2020



# Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:  
[www.cynulliad.cymru/SeneddMCD](http://www.cynulliad.cymru/SeneddMCD)

---

Cadeirydd y Pwyllgor:



**Mick Antoniw AC**  
Llafur Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



**Suzy Davies AC**  
Ceidwadwyr Cymreig



**Carwyn Jones AC**  
Llafur Cymru



**Dai Lloyd AC**  
Plaid Cymru

---

## Cynnwys

<b>Argymhellion.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Cyflwyniad.....</b>	<b>7</b>
Diben y Bil.....	8
Cylch gwaith y Pwyllgor.....	9
<b>2. Cymhwysedd Deddfwriaethol.....</b>	<b>11</b>
Hawliau dynol.....	12
Ein barn ni.....	12
<b>3. Sylwadau cyffredinol.....</b>	<b>14</b>
Yr angen am ddeddfwriaeth.....	14
Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi ei gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth.....	17
Cydgrynhoi.....	18
Ein barn ni.....	19
<b>4. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth.....</b>	<b>25</b>
Rhan 1 – Etholiadau.....	26
Rhan 2 - Pŵer cymhwysedd cyffredinol.....	38
Rhan 3 - Hyrwyddo mynediad at lywodraeth leol.....	43
Rhan 4 - Gweithredwyr, aelodau, swyddogion a phwyllgorau awdurdodau lleol.....	46
Rhan 5 - Prif gynghorau yn cydweithio.....	48
Rhan 6 - Perfformiad prif gynghorau a'u llywodraethu.....	55
Rhan 7 - Uno ac ailstrwythuro prif ardaloedd.....	62
Pwerau i gyhoeddi canllawiau.....	67
<b>Atodiad – newidiadau sydd eu hangen i Dabl 5.1 yn y Memorandwm Esboniadol.....</b>	<b>73</b>

---



## Argymhellion

**Argymhelliad 1.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wrth wneud rheoliadau o dan baragraffau 9 a 10 o Atodlen 1..... Tudalen 30

**Argymhelliad 2.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 18 o'r Bil, fel bod rheoliadau i ddarparu ar gyfer cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol yn ddarostyngedig i weithdrefn uwch-gadarnhaol yn y lle cyntaf, a'r weithdrefn gadarnhaol yn dilyn hynny..... Tudalen 35

**Argymhelliad 3.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i wneud gorchymyn o dan adran 10(1B) o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 2000* (fel y'i mewnosodwyd gan adran 26(1) o'r Bil. .... Tudalen 38

**Argymhelliad 4.** Dylai'r Gweinidog, yn ystod y ddatl Cyfnod 1 ar y Bil, esbonio'n glir pam na ellir disodli pwerau gwneud rheoliadau sydd wedi eu cynnwys ym mharagraffau 6, 10(3) a 10(4) o Atodlen 4 i'r Bil â darpariaethau cyfatebol ar wyneb y Bil..... Tudalen 45

**Argymhelliad 5.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 52A o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2000* (fel y'i mewnosodwyd gan adran 67(2) o'r Bil). .... Tudalen 48

**Argymhelliad 6.** Yn ystod y ddatl Cyfnod 1 ar y Bil, dylai'r Gweinidog esbonio:

- sut mae hi'n bwriadu defnyddio rheoliadau dan adran 82(1)(d);
- goblygiadau dileu adran 82(1)(d) o'r Bil..... Tudalen 51

**Argymhelliad 7.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud rheoliadau o dan adran 84(1). .... Tudalen 55

**Argymhelliad 8.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i sicrhau bod yn rhaid i ganllawiau statudol a gyhoeddir o dan adran 88(3) gwmpasu'r angen i gynnwys aelodau ar y panel asesu perfformiad, a grëwyd o dan adran 91, sydd yn annibynnol ar yr awdurdod lleol. .... Tudalen 59

**Argymhelliad 9.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud rheoliadau o dan adran 93(2)(b).  
.....Tudalen 59

**Argymhelliad 10.** Dylai'r Gweinidog, yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar y Bil, nodi'n glir ac yn fanwl sut mae hi'n bwriadu defnyddio'r pwerau sydd yn adran 109(2) o'r Bil.  
.....Tudalen 61

**Argymhelliad 11.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddileu'r geiriau "neu'n hwylus" o adran 109(2).  
.....Tudalen 61

**Argymhelliad 12.** Rydym o'r farn y dylai'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil, ar gyfer pob adran sy'n cynnwys pŵer i gyhoeddi canllawiau, roi syniad bras o'r hyn y mae'r canllawiau hynny'n debygol o'i gwmpasu. Dylai'r Nodiadau Esboniadol gael eu diwygio yn unol â hynny. ....Tudalen 72



## 1. Cyflwyniad

Ar 18 Tachwedd 2019, cyflwynodd Julie James AC, y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol (y Gweinidog), y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) (y Bil)<sup>1</sup> a'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag ef.<sup>2</sup>

1. Cafodd y Bil ei gyfeirio gan Bwyllgor Busnes y Cynulliad at y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ac, ar 26 Tachwedd 2019, pennwyd terfyn amser, sef 13 Mawrth 2020, ar gyfer cyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol.<sup>3</sup>
2. Ar 19 Tachwedd 2019 cyhoeddodd y Gweinidog Ddatganiad o Fwriad Polisi i gyd-fynd â'r Bil.<sup>4</sup>
3. Ysgrifenasom at y Gweinidog yn nodi nifer o gwestiynau penodol mewn perthynas â'r Bil ar 23 Ionawr 2020.<sup>5</sup> Ymatebodd y Gweinidog ar 30 Ionawr 2020.<sup>6</sup>
4. Cymerasom dystiolaeth gan y Gweinidog yn ein cyfarfod ar 3 Chwefror 2020.<sup>7</sup>
5. Ar 6 Chwefror 2020, ysgrifennodd y Gweinidog atom gyda drafftiau o welliannau Cyfnod 2 arfaethedig yn ymwneud ag ymestyn yr etholfraint ar gyfer etholiadau llywodraeth leol i rai carcharorion a phobl ifanc yn y ddalfa.<sup>8</sup> Ar 2

---

<sup>1</sup> [Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau \(Cymru\)](#), fel y'i cyflwynwyd

<sup>2</sup> Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru), [Memorandwm Esboniadol](#) yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a Nodiadau Esboniadol, Tachwedd 2019

<sup>3</sup> Y Pwyllgor Busnes, [Adroddiad ar yr amserlen ar gyfer trafod y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau \(Cymru\)](#), Tachwedd 2019

<sup>4</sup> Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru): [Datganiad o Fwriad Polisi](#)

<sup>5</sup> [Llythyr at y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol](#), 23 Ionawr 2020

<sup>6</sup> [Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol](#), 30 Ionawr 2020

<sup>7</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [3 Chwefror 2020](#)

<sup>8</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 6 Chwefror 2020

---

Mawrth 2020, ysgrifennodd y Gweinidog lythyr pellach yn cynnwys tabl pwrpas ac effaith drafft i gyd-fynd â'r gwelliannau drafft, a nodyn polisi.<sup>9</sup>

## Diben y Bil

**6.** Mae'r Bil yn cynnwys darpariaethau sy'n anelu at sefydlu "fframwaith deddfwriaethol newydd a diwygiedig ar gyfer llywodraeth leol mewn perthynas ag etholiadau, democratiaeth, perfformiad a llywodraethu".<sup>10</sup> Mae'r rhain yn cynnwys:

- diwygiadau i wella trefniadau etholiadol ar gyfer llywodraeth leol, gan gynnwys estyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed a dinasyddion tramor sy'n byw yng Nghymru'n gyfreithlon; gwella cyfraddau cofrestru etholwyr; a galluogi prif gyngor i ddewis rhwng systemau pleidleisio "y cyntaf i'r felin" neu "bleidlais sengl drosglwyddadwy";
- pŵer cymhwysedd cyffredinol i brif gynghorau a chynghorau cymuned cymwys;
- diwygiadau i annog y cyhoedd i gymryd mwy o ran mewn democratiaeth leol, a gwella tryloywder;
- darpariaeth yn ymwneud ag arweinyddiaeth prif gynghorau, gan gynnwys annog mwy o amrywiaeth ymysg aelodau gweithrediadau a sefydlu swydd statudol prif weithredwr;
- datblygu fframwaith a phwerau i hwyluso systemau gweithio rhanbarthol mwy cyson a chllir;
- system newydd ar gyfer gwella perfformiad a llywodraethu ar sail hunanasesiadau ac adolygiadau cymheiriaid, gan gynnwys cyfuno pwerau cymorth ac ymyrryd Gweinidogion Cymru;
- pwerau i hwyluso uno gwirfoddol rhwng prif gynghorau ac ailstrwythuro prif ardal;

---

<sup>9</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 2 Mawrth 2020

<sup>10</sup> Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.1

---

- darpariaethau yn ymwneud â chyllid llywodraeth leol gan gynnwys ardrethi annomestig a threth gyngor;
- darpariaethau amrywiol yn ymwneud â rhannu gwybodaeth rhwng rheoleiddwyr, pleidleisiau cymunedol, awdurdodau tân ac achub, Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru a Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.<sup>11</sup>

**7.** Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae amcanion polisi a darpariaethau'r Bil hwn wedi cael eu llywio a'u siapio gan adolygiad o wasanaethau cyhoeddus a gynhaliwyd gan Comisiwn Williams,<sup>12</sup> yn ogystal â chyfres o ddogfennau, gan gynnwys Papurau Gwyn a phapurau ymgynghori.<sup>13</sup>

## Cylch gwaith y Pwyllgor

**8.** Cylch gwaith y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â deddfwriaeth, cyfiawnder a'r cyfansoddiad o fewn neu sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd y ddeddfwriaeth.

**9.** Yn ein gwaith craffu ar Ffiliau a gyflwynir yn y Cynulliad Cenedlaethol, ein hymagwedd yw ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys bod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;
- y cydbwysedd rhwng yr wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd mewn is-ddeddfwriaeth;

---

<sup>11</sup> Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.2

<sup>12</sup> [Adroddiad Llawn y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, Ionawr 2014](#)

<sup>13</sup> Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 4.2 a phennod 4

---

- a yw gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi cael ei dewis, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall rydym yn ei ystyried yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

## 2. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon y byddai'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.<sup>14</sup>

**10.** Yn ei datganiad ar gymhwysedd deddfwriaethol, nododd y Llywydd, Elin Jones AC, y byddai'r rhan fwyaf o ddarpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ei barn hi.<sup>15</sup> Fodd bynnag, nododd y Llywydd:

“Ni fyddai adran 154 o fewn cymhwysedd. Byddai angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol er mwyn i'r darpariaeth hwn fod o fewn cymhwysedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac nid yw'r cydsyniad angenrheidiol hwnnw wedi'i sicrhau ar hyn o bryd.

Ni fyddai adrannau 18 a 22 o fewn cymhwysedd. Y rheswm dros hyn yw bod angen i'r Cyfrin Gyngor wneud Gorchymyn o dan adran 109 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ar gyfer y darpariaethau hyn, ac nid yw hyn wedi'i wneud hyd yma.”

**11.** Ar 27 Ionawr 2020, ysgrifennodd y Prif Weinidog at y Llywydd i gadarnhau bod Ysgrifennydd Gwladol Cymru “bellach wedi ysgrifennu at y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol i roi cydsyniad mewn cysylltiad â'r darpariaethau sy'n dileu pwerau Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau yn galluogi awdurdod lleol i wneud cais i lys ynadon i garcharu dyledwr treth gyngor”.<sup>16</sup>

**12.** Yn yr un llythyr, cadarnhaodd y Prif Weinidog:

“(…) mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2019, a wnaed gan y Cyfrin Gyngor mewn cyfarfod ar 17 Rhagfyr, wedi dileu'r mater cymhwysedd mewn cysylltiad â swyddogaethau swyddogion cofrestru etholiadol.”

---

<sup>14</sup> Memorandwm Esboniadol, Datganiad yr Aelod, tudalen 1

<sup>15</sup> [Datganiad y Llywydd am Cymhwysedd Deddfwriaethol](#), 18 Tachwedd 2019

<sup>16</sup> [Llythyr at y Llywydd gan y Prif Weinidog](#), 27 Ionawr 2020

---

**13.** Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth, cadarnhaodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, cyn ychwanegu:

“I’m very happy to confirm the Secretary of State has now given consent in relation to section 154, which removes the power of Welsh Ministers to reintroduce committal to prison of council tax debtors, so that is now in place; and the section 109 Order under the Government of Wales Act 2006 was made by the Privy Council on 17 December, which brings sections 18 and 22 within legislative competence, those are the sections on electoral returning officers and automatic registration.”<sup>17</sup>

## Hawliau dynol

**14.** Er mwyn bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, mae adran 108A(2)(e) *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn ei gwneud yn ofynnol i bob darpariaeth mewn Bil gydymffurfio â’r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

**15.** Gofynasom i’r Gweinidog a oedd unrhyw fater hawliau dynol ynghlwm wrth y Bil. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“We considered human rights issues all the way through the development of the Bill and we’re very happy that the Bill is within the Assembly’s legislative competence and is compatible with all convention rights.”<sup>18</sup>

## Ein barn ni

**16.** Rydym yn nodi’r dystiolaeth gan y Gweinidog a’r wybodaeth a ddarperir yn y Memorandwm Esboniadol.

**17.** Rydym hefyd yn nodi bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi rhoi cydsyniad mewn perthynas ag adran 154 o’r Bil, a bod Gorchymyn adran 109 o dan *Ddeddf*

---

<sup>17</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [4]

<sup>18</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [6]

---

*Llywodraeth Cymru 2006* wedi ei wneud gan y Cyfrin Gyngor ar 17 Rhagfyr 2019, gan ddod ag adrannau 18 a 22 o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

### 3. Sylwadau cyffredinol

#### Yr angen am deddfwriaeth

**18.** Gofynasom i'r Gweinidog pam ei bod o'r farn bod y Bil yn angenrheidiol o gofio bod gan Lywodraeth Cymru bwerau yn y maes hwn yn barod. Dywedodd wrthym:

“This Bill has been in gestation for around six years. It's been the subject of four major public consultations on local government reform, a consultation on electoral reform, and two consultations on measures to tackle avoidance of non-domestic rates (...) All the consultations have generally expressed support for the proposals and have been influential in refining the proposed policy option. In addition, local government in Wales has long been asking for a power of general competence, which requires legislative change, and so this Bill does that as well.”<sup>19</sup>

**19.** Eglurir yn y Memorandwm Esboniadol bod y Bil yn cynnig newidiadau “i wella trefniadau etholiadol ar gyfer llywodraeth leol, gan gynnwys estyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed a dinasyddion tramor sy'n byw yng Nghymru'n gyfreithlon”.<sup>20</sup>

**20.** Fe wnaethom holi'r Gweinidog am etholfreinio pleidleiswyr ifanc ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru. Dywedodd:

“(...) our policy proposal is that we do it, particularly now that the Senedd and Elections (Wales) Act 2020 is an Act. So, the Senedd franchise has already changed to encompass 16 and 17-year-olds. Certainly, we would want to make sure that the franchise was as similar as possible to the Senedd. It will not be identical, but as similar as possible.

---

<sup>19</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [8]

<sup>20</sup> Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.2

---



In terms of the policy aim, though, I am a proponent of that (...) We are including a comprehensive package of education and awareness raising to go alongside that, and we know that, in a democracy, people who vote in the first election they can vote in continue to vote, so the idea is to get as many people as possible to vote in that first election whilst they're still in formal education, and then to hope that that carries forward into the rest of their life and they continue to vote."<sup>21</sup>

**21.** Gofynasom hefyd i'r Gweinidog pam ei bod yn angenrheidiol gwneud y newid cyfansoddiadol o etholfreinio dinasyddion tramor mewn perthynas ag etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru. Dywedodd y Gweinidog:

"Well, similarly, we're mirroring the Senedd Act. So, I think it's important to keep the franchise as close as we can to it (...). On a policy point, I just think it's the right thing to do. If people live and work and pay taxes and so on here, then they should have a say in their local services."<sup>22</sup>

**22.** Gofynasom i'r Gweinidog roi trosolwg o'r gwahaniaethau rhwng y Bil a Deddf y Senedd ac Etholiadau (Cymru) 2020. Dywedodd wrthym:

"...there's no difference for 16 and 17-year-olds or foreign residents, the difference is that we are planning to enfranchise some categories of prisoner, which has not been done in the Senedd and elections Bill."<sup>23</sup>

**23.** Gofynasom i'r Gweinidog pam na chynhwyswyd darpariaethau pleidleisio ar gyfer carcharorion yn y Bil wrth ei gyflwyno, gan ganiatáu gwaith craffu Cyfnod 1,

---

<sup>21</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [22-23]

<sup>22</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [26]

<sup>23</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [30]

---

o gofio y dechreuwyd paratoi'r Bil chwe blynedd yn ôl ac y bydd gwelliannau i'w cyflwyno i'r Bil yng Nghyfnod 2.<sup>24</sup> Dywedodd:

“...the prisoner voting is specifically this timing because of what the Llywydd did in asking for a committee to look at prisoner voting in terms of the Senedd and elections Bill. And the timing of that meant that that report came out too late for us to be able to introduce it in Stage 1, and I gave an undertaking to that committee to take their findings and the scrutiny of the provisions that they were undertaking into account in framing this.”<sup>25</sup>

**24.** Holwyd y Gweinidog ymhellach ar y pwynt hwn, a dywedodd wrthym:

“So, there were three things that happened (...) First of all, elections weren't devolved to us until April 2018, so we wouldn't have been able to do it before that. Secondly, there was the European court decision that found the UK Government in breach, so each Government has to look to see how it resolves that issue. We're not entirely satisfied that what the UK level did does actually solve that, although we won't know until it's tested in the courts, and that may or may not happen. And the third one was that the Llywydd asked the committee to do it. So, there were a series of things. What I would say, because I take the point about the scrutiny, is that the committee then undertook a very serious scrutiny of the provision. So, although it's new in being introduced to this Act, it's not unscrutinised. And we have followed the committee's recommendations in introducing it.”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ar 19 Tachwedd 2019, dywedodd y Gweinidog wrth sesiwn lawn y Cynulliad Cenedlaethol am ei bwriad i gyflwyno gwelliannau i'r Bil ar hawliau pleidleisio i garcharorion yng Nghyfnod 2; Cofnod y Trafodion, 19 Tachwedd 2020 [187-188]. Gweler hefyd Cofnod y Trafodion, 25 Medi 2020, [312-317]

<sup>25</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [52]

<sup>26</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [57]

---

## Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi ei gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth

**25.** Mae'r Bil yn cynnwys 98 o bwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau, gorchmynion a chyfarwyddiadau, a chyhoeddi canllawiau. Gellir gweld rhestr lawn a chrynodeb o'r bwerau yn nhablau 5.1 a 5.2 y Memorandwm Esboniadol.<sup>27</sup>

**26.** Yn ein llythyr at y Gweinidog, gofynasom pam ei bod yn briodol cynnwys 98 o bwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau, gorchmynion a chyfarwyddiadau, a chyhoeddi canllawiau. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Mae hwn yn Fil mawr sy'n cwmpasu ystod sylweddol o ddarpariaethau sy'n aml yn dechnegol o ran natur. Yn fy marn i, mae'r Bil yn cynnwys nifer gymesur o bwerau rheoleiddio/gwneud gorchymyn a fydd yn cael eu defnyddio'n bennaf i ragnodi materion technegol neu i alluogi gwneud darpariaethau manwl o fewn y fframwaith sydd wedi'i nodi ar wyneb y Bil.

Os oes pŵer i wneud darpariaethau mwy sylfaenol, mae'n rhaid i'r darpariaethau hyn fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol.

Mewn sawl achos, mae'r bwerau i wneud is-ddeddfwriaethau yn galluogi Gweinidogion Cymru i ymateb i amgylchiadau yn y dyfodol nad oes modd rhagweld yn union beth fydd eu natur adeg gwneud y ddarpariaeth sylfaenol. Mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio, cyn belled ag y bo modd ac i'r graddau y bo hynny'n briodol, egluro materion manwl ar wyneb y Bil, er bod cyfle i deilwra'r ffordd y cymhwysir y materion hynny i ystyried amgylchiadau lleol a datblygiadau yn y dyfodol. Mae hefyd yn caniatáu rhagnodi manylion, yn enwedig yng nghyswllt materion gweithredol.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, tudalennau 59-99

<sup>28</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

**27.** Gofynasom i'r Gweinidog hefyd a oedd hi'n teimlo bod y cydbwysedd cywir wedi ei gyflawni rhwng y darpariaethau ar wyneb y Bil a'r hyn a adawyd ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Dywedodd y Gweinidog:

“Ein nod oedd nodi gymaint â phosibl o fanylion ar wyneb y Bil.

Rwyf fi'n credu bod y manylion sydd wedi'u cynnwys ar wyneb y Bil yn gytbwys ac yn briodol i ddeddfwriaeth sylfaenol. Wrth ddelio â materion mor gymhleth a manwl ag etholiadau a llywodraeth leol, ni fyddai'n ddefnyddiol ceisio rhoi popeth ar wyneb y Bil. Nid oes modd rhoi cyfrif ar wyneb Bil am bob dewis neu amgylchiad a allai godi mewn sefyllfa sydd wedi'i chynnwys yn narpariaethau deddfwriaeth sylfaenol. Byddai ceisio gwneud hyn yn arwain at ddarpariaeth sylfaenol or-gyfarwyddol, cymhleth a hir. Bydd y pwerau eilaidd y mae Gweinidogion yn gofyn amdanynt yn golygu y byddant yn gallu cymryd camau angenrheidiol a chymesur yn ôl yr angen - o fewn fframwaith clir wedi'i ddarparu gan y ddeddfwriaeth sylfaenol.

Cymerwyd y pwerau er mwyn inni allu darparu ar gyfer y gofynion technegol.

Wrth lunio'r is-ddeddfwriaeth, bydd Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos â rhanddeiliaid i sicrhau bod y darpariaethau yn berthnasol, yn ddilys ac yn gymesur.”<sup>29</sup>

## Cydgrynhoi

**28.** Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog, fe wnaethom godi mater cydgrynhoi, a lle bydd y Bil hwn yn cyd-fynd â rhaglen gyfredol Llywodraeth Cymru ar gyfer cydgrynhoi deddfwriaeth. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“I think there definitely is a need to improve accessibility of the law on local government. The main piece of legislation is still the Local Government Act 1972 (...) we also have the Local Government Act 1989, and then the Local Government Act 2000. They are the three cornerstone pieces of legislation. It's quite difficult to track

---

<sup>29</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

amendments through those pieces of legislation, and there are myriad amounts of regulations and so on to go with them.

So, I do agree absolutely that consolidation will be the way forward. I think the Counsel General's proposals on classification and communication in the current consultation will also help. Through the classification proposals, we'll be able to locate all the law on local government administration so we can find it more easily, because that's one of the big issues. And we'll improve the information and explanation about the law that's available. And then, longer term, we will be considering where local government should sit inside the Government's consolidation proposals, but it's not proposed to be one of the first two across the starting blocks."<sup>30</sup>

**29.** Aeth y Gweinidog ymlaen i gadarnhau:

"(...)it depends what other pieces of legislation are consolidated first, because the problem with local government (...) is that it encompasses almost all of them. So, (...) the first one that we're looking at is the planning consolidation, but of course that takes in a local government element, so you'd want to do planning, electoral law and a number of other things first and then look at the rest of local government law, rather than the other way up..."<sup>31</sup>

## Ein barn ni

**30.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog ynghylch yr angen am ddeddfwriaeth.

**31.** Mae'r Bil yn fawr ac yn gymharol gymhleth. Ar gyfer Bil sydd ag 172 o adrannau ac 13 o Atodlenni, rydym o'r farn bod 98 o bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth yn sylweddol, yn enwedig mewn un sydd wedi cymryd 6 blynedd i'w gwblhau.

---

<sup>30</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [10-11]

<sup>31</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [19]

---

**32.** Gellir cyfiawnhau llawer o'r pwerau a gymerir, ond rydym yn bryderus wrth glywed y Gweinidog yn dweud:

“In many instances, the subordinate legislation making powers allow the Welsh Ministers to respond to future circumstances, the precise nature of which cannot be foreseen at the time of making the primary provision.”

**33.** Fel y nodwn yn ddiweddarach yn yr adroddiad, cydnabu'r Gweinidog bod y pwerau i wneud rheoliadau yn adran 18 (Rheoliadau i ddarparu ar gyfer cronfa ddata o gofrestru etholiadol) wedi eu cymryd oherwydd bod cyfyngiadau amser wedi golygu na ellid cynnwys gwybodaeth am y gronfa ddata ar wyneb y Bil.

**34.** Nid ydym o'r farn ei bod yn briodol cymryd pwerau i gyflawni polisi na ddatblygwyd yn llawn ac na ragwelwyd eto. Rydym o'r farn bod hyn yn arfer deddfwriaethol gwael. Mae'r ymagwedd hon yn darparu gormod o bŵer i'r weithrediaeth ar draul y ddeddfwrfa. Yn hytrach na chymryd pwerau mor eang i wneud is-ddeddfwriaeth, ymagwedd fwy priodol at lunio deddfau fyddai cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol newydd mewn ymateb i angen polisi.

**35.** Rydym hefyd yn pryderu am ehangder rhai o'r pwerau sy'n cael eu cymryd, ac yn rhoi sylwadau ar y rhain ar wahân ym mhennod 4 yr adroddiad hwn.

**36.** Yn gyffredinol, mae cynnwys pwerau sylweddol i wneud rheoliadau yn y Bil, y cymerir llawer ohonynt at ddibenion hyblygrwydd ac sydd hefyd yn eang eu natur mewn rhai manau, yn rhoi'r argraff ei fod yn anghyflawn ar adeg ei gyflwyno. Wrth ddod i'r farn hon, nodwn fod datganiad o fwriad polisi Llywodraeth Cymru ar gyfer y pwerau i wneud rheoliadau mewn sawl man yn adlewyrchu'r wybodaeth (fwy cyfyngedig) a geir ym mhennod 5 o'r Memorandwm Esboniadol (sy'n ymwneud â phriodoldeb a rhesymeg y pwerau sy'n cael eu cymryd a'r weithdrefn i'w dilyn).

**37.** Gwaethygir yr argraff fod y Bil yn anghyflawn ar adeg ei gyflwyno gan fwriad clir Llywodraeth Cymru i gyflwyno polisi sylweddol yng Nghyfnod 2 y broses ddeddfwriaethol mewn perthynas â phleidleisiau i garcharorion, gan osgoi Cyfnod 1 a'r craffu a'r ymgynghori sy'n bosibl bryd hynny.

- 38.** Nodwn reswm y Gweinidog dros yr ymagwedd a fabwysiadwyd ar hawliau pleidleisio carcharorion yn y Bil, ond nid yw ei barn yn berswadiol.
- 39.** Mewn ymateb i gwestiynau ar y pwynt hwn, awgrymodd y Gweinidog fod yr oedi yn rhannol oherwydd penderfyniad yn y Llys Ewropeaidd. Y penderfyniad hwn oedd achos Hirst o 2005.<sup>32</sup>
- 40.** Ym mis Tachwedd 2017, cynigiodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig gyflwyno trwyddedau pleidleisio dros dro ar gyfer rhai carcharorion erbyn diwedd 2018.<sup>33</sup>
- 41.** Ym mis Mawrth 2019, cwblhaodd Llywodraeth yr Alban ymgynghoriad ar garcharorion yn pleidleisio a sut gall sicrhau cydymffurfiad â dyfarniadau Llys Hawliau Dynol Ewrop, ac mae bellach wedi cyflwyno deddfwriaeth yn Senedd yr Alban i ymestyn hawliau pleidleisio i garcharorion sy'n treulio dedfrydau o 12 mis neu lai.<sup>34</sup>
- 42.** Er na ddatganolwyd pwerau i Gymru tan fis Ebrill 2018, drwy Ddeddf Cymru 2017, roedd y ddeddfwriaeth hon yn destun ymgynghoriad eang, a byddai'r pwerau wedi bod yn hysbys cyn y dyddiad hwnnw drwy amryw ymarferion ymgynghori.
- 43.** O ystyried yr ymagwedd yn yr Alban a'r amser sydd wedi mynd heibio ers achos Hirst, rydym o'r farn y bu digon o gyfle i Lywodraeth Cymru gynnwys hawliau pleidleisio i garcharorion yn y Bil wrth ei gyflwyno neu mewn Bil ar wahân. Rydym o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi arwain ar y mater pwysig hwn ac wedi rhoi blaenoriaeth uwch i ddatrys y mater.
- 44.** Nodwn fod y Gweinidog wedi darparu gwelliannau drafft cyn trafodion Cyfnod 2 mewn perthynas â darpariaethau sy'n ymwneud â hawliau pleidleisio i garcharorion. Er bod hyn i'w groesawu o ystyried y sefyllfa sydd wedi codi, ni ddylid ystyried hyn yn gyfystyr â gwaith craffu Cyfnod 1. Mae'r ymagwedd a fabwysiadwyd yn osgoi'r gwaith craffu a'r ymgynghori â rhanddeiliaid a fyddai wedi digwydd yng Nghyfnod 1.

---

<sup>32</sup> [Hirst v. United Kingdom \(No. 2\) \(2005\) ECHR 681](#)

<sup>33</sup> Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, [Prisoners' voting rights: developments since May 2015](#), Medi 2019

<sup>34</sup> Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, [Prisoners' voting rights: developments since May 2015](#), Medi 2019

---

**45.** Wrth eu cyflwyno, mae darpariaethau'r Bil yn ddarostyngedig i ofynion Rheolau Sefydlog 26.6(vii). Gan hynny, dylai'r Memorandwm Esboniadol “[g]rynhoi’n wrthrychol yr hyn y bwriedir i bob un o ddarpariaethau'r Bil ei wneud (i'r graddau y mae angen esbonio hynny neu y mae angen cyflwyno sylwadau ar hynny) a rhoi'r wybodaeth arall sy'n angenrheidiol i esbonio effaith y Bil”.<sup>35</sup> Nid oedd gwybodaeth o'r fath i gyd-fynd â'r diwygiadau a anfonwyd atom gan y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, pwyllgor Craffu Cyfnod 1 y Bil. Fodd bynnag, cawsom dabl pwrpas ac effaith ar gyfer y gwelliannau drafft ar 2 Mawrth 2020, lai na phythefnos cyn ein dyddiad cau ar gyfer adrodd.

**46.** At hynny, er gwaethaf y bwriad i gyflwyno darpariaethau yng Nghyfnod 2, nid yw'r Memorandwm Esboniadol yn sôn am hawliau pleidleisio i garcharorion. Nid oes gwybodaeth gefndirol am yr hanes perthnasol na'r pwnc.

**47.** Nodwn fod y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau wedi cynnal ymchwiliad polisi yn 2019 ar ymestyn yr etholfraint i garcharorion. Fodd bynnag, nid yw ymchwiliad polisi yn cymryd lle craffu ar Fil. Er bod y Pwyllgor hwnnw wedi ystyried egwyddorion cyffredinol ymestyn yr etholfraint i garcharorion, ni chraffwyd ar gynigion na darpariaethau deddfwriaethol penodol. Fel y dywedasom yn ein hadroddiad ar y Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru):

“Rydym yn nodi y cyhoeddodd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ei adroddiad, sef *Hawliau Pleidleisio i Garcharorion*, ar 11 Mehefin 2019. Nid yw cyhoeddi'r adroddiad hwn, wrth gwrs, yn cyfateb i waith craffu Cyfnod 1 ar Fil sy'n cynnwys darpariaethau penodol ar bleidleisio gan garcharorion sy'n rhoi effaith i fwriadau polisi.

Mae estyn hawliau pleidleisio i (...) [g]archarorion yn cynrychioli newid sylweddol i'r etholfraint. Dylai'r darpariaethau deddfwriaethol y byddai

---

<sup>35</sup> Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Tachwedd 2019



eu hangen i gyflawni newid o'r fath, yn unol ag arfer da ar deddfu, gael eu cynnwys mewn Bil pan gaiff ei gyflwyno.”<sup>36</sup>

**48.** Gan hynny, rydym yn siomedig bod meysydd sylweddol o bolisi newydd ac (yn yr achos hwn) polisi a allai fod yn ddadleuol, yn cael eu cyflwyno yng Nghyfnod 2.

**49.** Mae hwn yn bwynt yr ydym ni a'n Pwyllgor rhagflaenol yn y Pedwerydd Cynulliad wedi ei wneud dro ar ôl tro mewn perthynas â deddfwriaeth y llywodraeth a deddfwriaeth anllywodraethol. Mae'n siomedig bod ein barn yn cael ei hanwybyddu ar y pwynt egwyddor pwysig hwn. Ein pwrpas wrth barhau i wneud y pwynt hwn yw peidio â beirniadu er mwyn beirniadu; ei nod yw sicrhau bod deddfwriaeth yn destun gwaith craffu'n gywir ac yn deg er mwyn hwyluso'r broses o wneud cyfraith dda sy'n effeithiol i'r bobl a'r sefydliadau sy'n ddarostyngedig i'w darpariaethau.

**50.** Gan hynny, rydym yn ailadrodd y darn canlynol o '*Deddfu yng Nghymru*'<sup>37</sup>:

“Yn ein barn ni, dylai'r broses o ddiwygio Biliau yng Nghyfnod 2 a Chyfnod 3 gael ei defnyddio fel ffordd o drafod ac i awgrymu gwelliannau i Fil sydd wedi'i gyflwyno. Ni ddylid ei defnyddio (ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol neu i gyflawni argymhelliad pwyllgor a wnaed yng Nghyfnod 1) i gyflwyno symiau mawr ac arwyddocaol o destun deddfwriaethol nad oedd, am ba bynnag reswm, yn barod neu ddim ar gael pan gyflwynwyd y Bil.

Argymhelliad 10: Rydym yn argymhell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gyflwyno Biliau y gellir eu hystyried yn rhesymol yn rhai a ddatblygwyd yn llawn.”<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Bil Senedd ac Etholiadau \(Cymru\): Adroddiad Cyfnod 1](#), Mehefin 2019, paragraffau 285-286

<sup>37</sup> Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Deddfu yng Nghymru](#), Hydref 2015

<sup>38</sup> Yn ei [hymateb](#) i argymhelliad 10 yn yr adroddiad, dywedodd Llywodraeth Cymru: **Derbyn yn rhannol**: Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno y dylai Biliau, adeg eu cyflwyno, fod yn rhai a ddatblygwyd yn llawn. Dylai'r gwaith yr ydym yn ei wneud i adolygu'r ffordd y mae rhaglen deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn cael ei chynllunio a'i rheoli, y cyfeiriwyd ato yn ein

- 51.** Rydym wedi nodi barn y Gweinidog ynghylch cydgrynhoi deddfwriaeth sy'n ymwneud â llywodraeth leol.
- 52.** Mae hwn yn Fil sylweddol ond eto dim ond rhan fach o gyfraith llywodraeth leol yng Nghymru ydyw. Rhaid i hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru fod yn flaenoriaeth, a byddai'r gyfraith sy'n ymwneud â llywodraeth leol yn elwa'n fawr ar gydgrynhoi, yn enwedig o gofio bod y Bil hwn yn diwygio'r ddeddfwriaeth bresennol o'r 1970au a'r 1980au. Gan hynny, mae ymateb y Gweinidog fod cyfraith llywodraeth leol ar orwel Llywodraeth Cymru ar gyfer cydgrynhoi yn ein calonogi.
- 53.** Rydym wedi defnyddio'r Memorandwm Esboniadol i helpu gyda'n gwaith craffu ar y Bil, ac rydym o'r farn y gallai fod wedi bod yn fwy defnyddiol, yn enwedig o ran cynnwys y canllawiau sydd i'w cyhoeddi. Rydym yn gwneud sylwadau ar wahân ar y pwynt hwn ym mhennod 4 ein hadroddiad.
- 54.** Yn ogystal, mae pennod 5 y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys dau dabl sy'n ymwneud â'r pwerau yn y Bil i wneud is-ddeddfwriaeth. Rydym wedi nodi nifer o wallau yn Nhabl 5.1. Rhestrir y rhain yn Atodiad A. Rydym o'r farn y dylid cywiro'r Memorandwm Esboniadol yn unol â hynny yn dilyn trafodion Cyfnod 2.

---

ymateb i Argymhelliad 1, fod yn gymorth i gryfhau'r system sy'n cefnogi datblygiad Biliau fel ei bod yn fwy trwyadl. Fodd bynnag, nid ydym yn derbyn rhai o'r sylwadau ar Filiau Llywodraeth y Pedwerydd Cynulliad yn y cyswllt hwn. Mae llawer o resymau pam mae Biliau'n newid yn ystod y broses graffu, ac mae hyn yn rhan bwysig o'r broses ddemocrataidd.

---

## 4. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth

**55.** Mae'r Bil yn cynnwys 172 adran, 13 Atodlen a 98 pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth. O'r 98 pŵer:

- Mae 50 i wneud rheoliadau, y mae un ohonynt yn ddarostyngedig i weithdrefn uwch-gadarnhaol, mae 30 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, mae pump yn ddarostyngedig naill ai i'r weithdrefn gadarnhaol neu'r weithdrefn negyddol (yn dibynnu ar yr amgylchiadau), mae 10 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol a phedwar nad ydynt yn ddarostyngedig i weithdrefn;
- Mae 3 yn ymwneud â gorchmynion nad oes yr un ohonynt yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol, y mae un yn ddarostyngedig i weithdrefn gadarnhaol a dwy i ddim gweithdrefn;
- Mae 22 yn ymwneud â chyfarwyddiadau, ac nid yw yr un ohonynt yn ddarostyngedig i weithdrefn;
- Mae 23 yn ymwneud â chanllawiau, ac nid yw yr un ohonynt yn ddarostyngedig i weithdrefn.

**56.** Fel y nodwyd yn gynharach, ysgrifenasom at y Gweinidog ynghylch pwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth, a chawsom ymateb manwl cyn ei sesiwn dystiolaeth.

**57.** Rydym wedi cyfyngu ein barn isod i'r darpariaethau hynny sydd naill ai'n dal i beri pryder neu lle mae materion pwysig sy'n haeddu cael eu dwyn i sylw'r Cynulliad.

**58.** Wrth gyrraedd ein barn, nodwn fod llythyr y Gweinidog ar 30 Ionawr 2020 yn fframio nifer o atebion drwy gyfeirio at fod yn unol â Llawlyfr Deddfwriaeth Llywodraeth Cymru.<sup>39</sup> Rydym yn cydnabod bod y llawlyfr yn darparu cyngor ac arweiniad ar ddrafftio ddeddfwriaeth a'i fod yn fan cyfeirio defnyddiol iawn. Fodd

---

<sup>39</sup> Llywodraeth Cymru, [Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad](#), Mai 2019

bynag, rydym yn dod i farn ar ddarpariaeth benodol yn seiliedig ar amryw o ffactorau, gan gynnwys ein dadansoddiad ein hunain o'r Bil a chyd-destun pob darpariaeth.

## Rhan 1 – Etholiadau

**59.** Mae Rhan 1 o'r Bil, ac Atodlenni 1 a 2 i'r Bil, yn cynnwys amryw o ddarpariaethau sy'n ymwneud ag etholiadau. Rhywbeth a fu o ddiddordeb arbennig i ni fu darpariaethau sy'n ymwneud â systemau pleidleisio ar gyfer etholiadau i brif gynghorau, cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol a chynlluniau treialu etholiadol.

### Systemau pleidleisio ar gyfer etholiadau i brif gynghorau

---

**60.** Mae Adran 5 y Bil yn sefydlu y gellir defnyddio system fwyafrif syml (a elwir yn 'system y cyntaf i'r felin') neu system pleidlais sengl drosglwyddadwy mewn polau mewn etholiadau ar gyfer ethol cynghorwyr prif gyngor. Mae adran 6 yn diffinio'r ddwy system, tra bod adran 7 yn darparu bod system y cyntaf i'r felin yn berthnasol oni bai bod prif gyngor yn ei newid. Mae adrannau 8 a 9 yn ymdrin â sut dylid gweithredu newid i'r system bleidleisio, tra bod adrannau 10 i 12 o'r Bil yn nodi amgylchiadau penodol lle gellir defnyddio'r systemau penodol.

**61.** Gofynasom i'r Gweinidog pam ei bod yn briodol i bob awdurdod lleol ddewis ei system bleidleisio ei hun, beth fyddai goblygiadau cael gwahanol systemau pleidleisio mewn gwahanol rannau o Gymru i'w dinasyddion, a hefyd effaith yr ymagwedd hon ar ymgysylltu democrataidd. Dywedodd:

“So, the whole point of this Bill really is to empower local authorities. So, a very large part of the Bill is around empowering local authorities to do various things. So, it seems to me that it would be entirely incompatible with that to make mandatory provisions for things such as voting in that. The provisions here are the same, they mirror the Senedd. If we want to change the way we're elected here, we have a two-thirds majority; it's the same for the councils. I don't think there's any magic in having the same system throughout. If you're voting in the Ceredigion local election, you won't be affected by how the people in Swansea are voting in their local election because you won't be voting in it. So, it's not any more confusing. Each person will still be

only voting in their local authority area. So, I don't really follow the complexity point. We want the local people, via their local councillors, in a representative democracy, to make that decision for themselves.

The other thing is that, if I wanted to make it mandatory, which I emphasise I do not (...) then you're talking about a wholesale system change off the back of a Bill that's introducing quite a lot of changes already (...) So, I'm very happy that it empowers local authorities to take control of their own voting system, and if it's right for their area, they're empowered to do that. And we'd obviously support them in doing that if they wanted to make that change. Once they've done it, they have to keep it for two electoral cycles so they can bed in. So, you can't chop and change either, but then you'd have to go through the two-thirds majority system again to take it away again."<sup>40</sup>

Ein barn ni

---

**62.** Nodwn y gallai'r darpariaethau yn y Bil arwain at wahanol systemau pleidleisio mewn awdurdodau lleol sydd o fewn yr un haen etholiadol. Mae'r darpariaethau hyn o ddiddordeb cyfansoddiadol, a nodwn sylwadau'r Gweinidog yn egluro eu cynnwys.

Adran 11 - Adolygiad cychwynnol gan y Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol, adran 137 - Adolygiadau o drefniadau etholiadol ac Atodlen 1 - Adolygiadau cychwynnol o drefniadau etholiadol etc.

---

**63.** Mae adran 11 ac adran 137 yn cyflwyno Atodlen 1 i'r Bil.

**64.** Mae Atodlen 1 yn darparu ar gyfer cynnal adolygiadau cychwynnol o drefniadau etholiadol gan y Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol o dan yr amgylchiadau lle mae Gweinidogion Cymru wedi rhoi cyfarwyddyd i'r Comisiwn gynnal adolygiadau o'r fath o dan:

---

<sup>40</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [38-39]

---

- adran 11, pan fo Gweinidogion Cymru wedi cael eu hysbysu (yn unol ag adran 10) bod prif gyngor wedi penderfynu newid ei system bleidleisio; neu
- adran 137, lle mae naill ai Gweinidogion Cymru wedi derbyn cais uno gwirfoddol neu pan mae Gweinidogion Cymru wedi rhoi rhybudd o dan adran 128(6) eu bod yn cynnig gwneud rheoliadau i ailstrwythuro'r prif gynghorau a bennir yn yr hysbysiad.

**65.** Mae paragraffau 1 i 8 o Atodlen 1 yn nodi gofynion ar gyfer cynnal adolygiadau, gan gynnwys paratoi adroddiad interim (paragraff 7) ac adroddiad terfynol (paragraff 8). Mae paragraffau 9 a 10 o Atodlen 1 yn rhoi pwerau llunio rheoliadau i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth ar gyfer trefniadau etholiadol ar gyfer maes sy'n cael ei adolygu.

**66.** Mae paragraff 9 yn darparu, ar ôl derbyn adroddiad terfynol gan y Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol, y gall Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau i weithredu argymhellion y Comisiwn (gydag addasiadau neu hebddynt) neu wneud unrhyw ddarpariaeth arall y maent yn ei hystyried yn briodol ar gyfer trefniadau etholiadol yr ardal sy'n cael ei hadolygu. Mae paragraff 10 yn darparu, os na all y Comisiwn gyflwyno adroddiad terfynol erbyn y dyddiad cau a bennwyd gan Weinidogion Cymru yn ei gyfarwyddyd cychwynnol, caiff Gweinidogion Cymru, yn absenoldeb argymhellion gan y Comisiwn, wneud rheoliadau sy'n nodi trefniadau etholiadol yr ardal sy'n cael ei hadolygu ac unrhyw newid canlyniadol perthnasol. Ni fyddai'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i weithdrefn Cynulliad. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Mae'r rhain yn rheoliadau lleol na ddarperir unrhyw un o weithdrefnau'r Cynulliad ar eu cyfer, yn yr un modd â'r hyn a geir ar gyfer yr holl reoliadau trefniadau etholiadol o'r fath o dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Democratiaeth Leol (Cymru) 2013.”<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalennau 76-77

**67.** Gofynasom i'r Gweinidog pam ei bod o'r farn ei bod yn briodol nodi dim gweithdrefn Cynulliad, o ystyried arwyddocâd diwygio trefniadau etholiadol. Dywedodd:

“Mae'r rhain yn rheoliadau lleol at ddibenion gwneud trefniadau etholiadol; mae'n arfer hirsefydlog nad yw rheoliadau trefniadau etholiadol yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn. Mae'r pwerau a'r gweithdrefnau sydd wedi'u nodi yn y Bil yn seiliedig ar y pwerau sy'n bodoli ar hyn o bryd i newid trefniadau etholiadol o dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Democratiaeth Leol (Cymru) 2013. Nid yw gorchmynion a rheoliadau sy'n cael eu gwneud o dan y Deddfau hynny erioed wedi bod yn ddarostyngedig i weithdrefn.”<sup>42</sup>

Ein barn ni

---

**68.** Nodwn fod y pwerau a'r gweithdrefnau a nodir yn y Bil yn seiliedig ar y pwerau presennol i newid trefniadau etholiadol o dan *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972* a *Deddf Democratiaeth Leol (Cymru) 2013*.

**69.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog na chymhwysir gweithdrefn i reoliadau a wnaed o dan baragraffau 9 a 10 o Atodlen 1 oherwydd nad yw gorchmynion a rheoliadau a wnaed o dan Ddeddf 1972 a Deddf 2013 yn destun gweithdrefn. Yn ein barn ni, nid yw hyn yn gyfiawnhad dilys dros efelychu'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth y pwerau hynny yn unig.

**70.** Dylai penderfyniadau ar y gweithdrefnau fod yn destun dadansoddiad wedi ei ddiweddarau, a dylid eu gwneud ar gyd-destun a rhinweddau'r Bil newydd. Mae hwn yn bwynt pwysig o egwyddor.

**71.** Nodwn y gall rheoliadau a wneir o dan baragraff 9 o Atodlen 1 i'r Bil weithredu'r argymhellion a geir yn adroddiad y Comisiwn Ffiniau a Llywodraeth Leol, gydag addasiadau. Nodwn hefyd fod paragraff 10 o Atodlen 1 i'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau mewn amgylchiadau lle na all y Comisiwn gyflwyno adroddiad terfynol erbyn y dyddiad cau a bennwyd gan Weinidogion Cymru i'w cyfarwyddyd cychwynnol. Credwn y dylai arfer pwerau o

---

<sup>42</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

dan yr amgylchiadau hyn fod yn destun craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym o'r farn na fyddai cymhwyso'r weithdrefn negyddol i bwerau gwneud rheoliadau o'r fath yn feichus ac y byddai hefyd o gymorth o ran tryloywder.

**Argymhelliad 1.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol wrth wneud rheoliadau o dan baragraffau 9 a 10 o Atodlen 1.

## Adran 13 - Rheolau ynglŷn â chynnal etholiadau lleol yng Nghymru

---

**72.** Mae adran 13(3) o'r Bil yn diwygio *Deddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983*, gan fewnosod adran 36A newydd (Rheolau ar gyfer etholiadau lleol yng Nghymru).

**73.** Bydd adran 36A(1) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ragnodi rheolau ar gyfer etholiadau llywodraeth leol a chynghorau cymuned.

**74.** Mae adran 36A(2) yn darparu, ar lefel llywodraeth leol, bod yn rhaid i'r rheolau: ei gwneud yn ofynnol cynnal polau pan fydd gornest mewn etholiad; sefydlu'r gofynion ar gyfer dod yn ymgeisydd mewn etholiad; ei gwneud yn ofynnol i bleidleisiau gael eu rhoi drwy bleidlais; a darparu ar gyfer cynnal arolygon barn naill ai o dan y system mwyafrif syml neu'r system pleidlais sengl drosglwyddadwy. Mae adran 36A(3) yn darparu y bydd yr un rheolau'n berthnasol i etholiadau cynghorau cymuned, heblaw y bydd y rhain bob amser yn seiliedig ar y system mwyafrif syml.

**75.** Gall unrhyw reoliad a wneir o dan adran 36A sy'n cynnwys rheolau hefyd wneud "unrhyw ddarpariaeth arall ar gyfer cynnal etholiadau cynghorwyr ar gyfer ardaloedd llywodraeth leol yng Nghymru".

**76.** Mae'r datganiad o fwriad polisi yn nodi rheolau y gellid eu rhagnodi. Mae'r rhain yn cynnwys y model pleidlais sengl drosglwyddadwy i'w defnyddio, os yw prif gyngor yn dewis mabwysiadu'r system etholiadol hon mewn wardiau aml-aelod, a rhai gofynion o ran ymgeiswyr. Ychwanegir:

“Bydd y pwerau o dan yr adran hon yn cael eu defnyddio hefyd i gynorthwyo unrhyw newidiadau ychwanegol y bydd eu hangen o



ganlyniad i estyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed a dinasyddion tramor sy'n preswyllo'n gyfreithlon yng Nghymru.”<sup>43</sup>

**77.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Byddai hyn yn diwygio'r ddeddfwriaeth bresennol o ran etholiadau llywodraeth leol, gan alluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi rheolau ar gyfer etholiadau llywodraeth leol sy'n effeithio ar y modd y cynhelir etholiad. Felly, y weithdrefn gadarnhaol sy'n briodol.”<sup>44</sup>

**78.** Gofynasom i'r Gweinidog pam mae angen y pŵer eang hwn ac ar gyfer pa bwrpas y bwriedir ei ddefnyddio. Dywedodd wrthym:

“Ar hyn o bryd mae etholiadau lleol yng Nghymru a Lloegr yn cymhwyso rheolau Seneddol yn amodol ar addasiadau, a thrwy hynny, gyfyngu ar y rheolau y gall Gweinidogion Cymru eu rhagnodi. Bydd y pŵer newydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i bennu rheolau ar gyfer etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru sy'n gwyro oddi wrth reolau Seneddol er mwyn adlewyrchu amgylchiadau sy'n benodol i Gymru.

Bydd amgylchiadau o'r fath yn cynnwys rheolau ynghylch y canlynol:

Sut y dylid cynnal cyfrif STV a fformat y papur pleidleisio mewn etholiad STV ayyb;

- Dileu'r gofyniad bod angen i ymgeiswyr mewn etholiadau llywodraeth leol ddarparu cyfeiriad cartref ar gyfer ei gyhoeddi..
- O bosibl, y gofyniad bod yn rhaid i brif gyngor gyhoeddi ar ei wefan ddatganiad ar gyfer pob ymgeisydd sy'n sefyll mewn etholiad llywodraeth leol;
- O bosibl, y gofyniad bod ymgeiswyr sy'n sefyll fel ymgeiswyr “annibynnol” mewn etholiadau llywodraeth leol yn darparu, adeg

---

<sup>37</sup> Datganiad o fwriad polisi, cyf. 2, tudalen 4

<sup>44</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 59

---

eu henwebu, datganiad yn dweud a ydynt wedi bod yn aelod o blaid wleidyddol ai peidio.

Bydd y pwerau o dan yr adran hon hefyd yn cael eu defnyddio i ategu unrhyw newidiadau ychwanegol y mae angen eu gwneud yn sgil ymestyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed a dinasyddion tramor sy'n breswylwyr cyfreithlon yng Nghymru, er enghraifft, ffurflenni etholiadol.”<sup>45</sup>

## Ein barn ni

---

**79.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog yn egluro pam mae adran 36A o Ddeddf 1983 (fel y'i cyflwynwyd gan adran 13 o'r Bil) yn cynnwys pŵer eang i wneud rheoliadau, ac rydym yn eu dwyn i sylw'r Cynulliad.

## Adran 18 - Rheoliadau i ddarparu ar gyfer cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol

---

**80.** Mae adran 18(1) o'r Bil yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru sefydlu a chynnal cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol. Gall y pŵer nodi gofynion a swyddogaethau'r gronfa ddata a rhaid iddo ddarparu i un o'r awdurdodau cyhoeddus a restrir yn adran 18(5) gynnal y gronfa ddata. Mae adran 19 (rheoliadau cymhwyso cofrestru etholiadol) yn darparu y caiff y rheoliadau a wneir o dan y pŵer yn adran 18 hefyd ganiatáu trosglwyddo'r wybodaeth i drydydd partïon rhagnodedig.

**81.** Nodir yn y datganiad o fwriad polisi:

“Bydd sefydlu'r gronfa ddata yn galluogi cynnal cynllun peilot i ddatblygu diwygiadau pellach i'r broses etholiadol.”<sup>46</sup>

**82.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol y byddai'r weithdrefn gadarnhaol yn gymwys, oherwydd “gallai'r rheoliadau hyn ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn perthynas a'r darpariaethau cofrestru etholiadol”.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>46</sup> Datganiad o fwriad polisi, cyf. 4, tudalen 5

<sup>47</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 59

---

**83.** Gofynasom i'r Gweinidog gadarnhau pam mae angen y gronfa ddata a pham ei bod o'r farn ei bod yn briodol defnyddio pwerau gweithredol i greu cronfa ddata o'r fath, yn hytrach na chynnwys manylion ar wyneb y Bil.

Dywedodd y Gweinidog:

“Byddai cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol yn ein galluogi i dreialu ymyriadau o ran y ffordd rydym yn pleidleisio a ble rydym yn pleidleisio. Gallai hefyd fod o gymorth i Swyddogion Cofrestru o ran gweinyddu, drwy gyfuno'r wybodaeth etholiadol sydd gan bob sir, gyda fformat cyffredin. Byddai hyn yn gwneud y gwaith o reoli cofrestri yn fwy effeithlon a chywir, gan hwyluso treialu a gwneud y broses o rannu cofrestri mewn etholiadau sy'n croesi ffiniau siroedd yn haws.

Mae newidiadau'n cael eu gwneud ar hyn o bryd i feddalwedd rheoli etholiadol er mwyn hwyluso'r gwaith o ehangu'r etholfraint yng Nghymru a diwygio'r canfasiad blynyddol. Byddai angen i'r gronfa ddata weithio gyda'r feddalwedd hon a byddem am wreiddio'r newidiadau hyn cyn dechrau unrhyw waith i ddatblygu'r cynigion ar gyfer y gronfa ddata. Byddai unrhyw gynigion i sefydlu cronfa ddata yn debygol o fod yn helaeth ac yn gymhleth. Byddai angen eu datblygu mewn cydweithrediad agos â rhanddeiliaid er mwyn sicrhau bod y gronfa ddata yn gweithio yn ôl ein bwriad ac yn y ffordd fwyaf defnyddiol.

Mae'r dechnoleg sydd ar gael yn y maes hwn yn datblygu'n gyflym a byddwn yn awyddus i allu manteisio ar unrhyw ddatblygiadau newydd pe bai'r gronfa ddata yn cael ei datblygu. Byddai sefydlu'r data drwy reoliadau yn hytrach na drwy'r Bil yn ein galluogi i ystyried y datblygiadau hyn.

Mae'r darpariaethau sydd yn y Bil ar gyfer creu cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol wedi'u llunio i fod yn gwbl gydnaws â deddfau diogelu data cyfredol ac â'r gyfraith etholiadol. Pe bai'r gronfa ddata yn bodoli ar yr un pryd â'r cofrestri etholiadol sydd gan awdurdodau lleol, byddai'r rheini sy'n cofrestru yn cael gwybod y byddai eu data yn cael eu cadw mewn dau le. Er bod y

darpariaethau'n caniatáu i'r data gael eu rhannu â thrydydd partion, byddai hynny'n cael ei wneud yn unol â'r rheolau sydd wedi'i nodi yn y llyfr statud sy'n ymwneud â chasglu, cadw a rhannu data etholiadol.”<sup>48</sup>

**84.** Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog, fe wnaethom archwilio'r mater hwn ymhellach, a gofyn a oedd cyfyngiadau amser wedi golygu na ellid cynnwys gwybodaeth am y gronfa ddata ar wyneb y Bil. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“The simple answer is ‘yes’, and we haven't actually worked it out yet. So, once we've worked it out, we'll do the regulatory impact assessments for the regulations and then put it in place. So, I think that's where we are at the moment.”<sup>49</sup>

**85.** Ychwanegodd un o swyddogion y Gweinidog:

“... there's already a great deal of system change in the electoral world in terms of the extension of the franchise and also the canvass reform changes—I think this committee looked at the regulations recently. So, it's important, I think, that we give the electoral community the opportunity to bed those changes in properly before we consider further change, and, of course, some of those already include system change to existing electoral databases, so those need to be in place before we can move to the next phase.”<sup>50</sup>

Ein barn ni

---

**86.** Rydym eisoes wedi mynegi ein pryder ym mhennod 3 o'r adroddiad hwn bod y pŵer gwneud rheoliadau hwn yn cael ei gymryd oherwydd cyfyngiadau amser a bod y polisi yn y maes hwn eto i'w ddatblygu'n llawn, er bod y Bil wedi bod ar y gweill ers chwe blynedd.

---

<sup>48</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>49</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [116]

<sup>50</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [118]

---

**87.** Nodwn hefyd:

- byddai cynigion i sefydlu cronfa ddata yn debygol o fod yn helaeth a chymhleth, a byddai angen eu datblygu mewn cydweithrediad agos â rhanddeiliaid i sicrhau bod y gronfa ddata'n gweithio yn y ffordd a fwriadwyd ac mewn ffordd a fyddai fwyaf defnyddiol; a
- bydd y gofrestr a'r gronfa ddata yn cadw gwybodaeth bersonol heb gydsyniad penodol;
- byddai'r rheoliadau y gellid eu gwneud o dan y pŵer yn caniatáu trosglwyddo gwybodaeth i drydydd partïon.

**88.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog am newidiadau technolegol ac arloesiadau newydd. Fodd bynnag, nid ydym yn deall yn glir pam y byddai hyn yn atal egwyddorion ynghylch sefydlu cronfa ddata rhag ymddangos ar wyneb y Bil.

**89.** Dan yr amgylchiadau, ac yn absenoldeb amser i gynnwys gwybodaeth ar wyneb y Bil, rydym o'r farn y byddai gweithdrefn uwch-gadarnhaol yn briodol yn y lle cyntaf.

**Argymhelliad 2.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i adran 18 o'r Bil, fel bod rheoliadau i ddarparu ar gyfer cronfa ddata o wybodaeth cofrestru etholiadol yn ddarostyngedig i weithdrefn uwch-gadarnhaol yn y lle cyntaf, a'r weithdrefn gadarnhaol yn dilyn hynny.

Adran 26 - Disgresiwn Gweinidogion Cymru i gyflwyno cynlluniau treialu ar gyfer etholiadau

---

**90.** Mae adran 26 yn gwneud amryw o newidiadau i ddeddfwriaeth etholiadol i ganiatáu i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i awdurdod lleol (neu fel y gallai pethau digwydd, swyddog cofrestru) i gynnal cynllun treialu.

**91.** Mae adran 10 o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 2000* yn darparu bod awdurdod lleol yn gallu cyflwyno cynigion ar gyfer treialu cynllun etholiadol mewn etholiad llywodraeth leol penodol yn eu hardal i'r Ysgrifennydd Gwladol, a gall yr Ysgrifennydd Gwladol gymeradwyo'r cynigion hyn gydag addasiadau neu hebddynt. O 24 Mai 2018, mae swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol a

---

Gweinidog y Goron yn arferadwy mewn perthynas ag etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru gan Weinidogion Cymru yn rhinwedd Gorchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 2018. Nodir yn Nodiadau Esboniadol y Bil bod adran 26 o'r Bil yn gwneud diwygiadau i'r darpariaethau yn Neddf 2000, "fel y gellir cynnal cynllun treialu heb i gynnig gael ei gyflwyno yn gyntaf".<sup>51</sup>

**92.** Gan hynny, mae adran 26(1) yn mewnosod adran 10(1B) yn Neddf 2000 i ganiatáu i Weinidogion Cymru drwy orchymyn ei gwneud yn ofynnol i brif gyngor neu Swyddog Cofrestru Etholiadol ymgymryd â chynllun treialu ar gyfer etholiad lleol. Mae gorchymyn o'r fath yn unol â disgresiwn Gweinidogion Cymru ac nid yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn Cynulliad.

**93.** Nodir fel a ganlyn yn y Memorandwm Esboniadol:

"Ni fydd y Gorchymyn hwn ond yn cael ei gymhwyso mewn amgylchiadau lle mae Gweinidogion Cymru o'r farn y byddai peilot etholiadol o fudd penodol i etholwyr, ond nad oes unrhyw brif gyngor yn agored i drafod. Mae'n debygol o fod yn lleol o ran ei natur ac yn berthnasol i nifer fach o brif gynghorau ar y mwyaf."<sup>52</sup>

**94.** Gofynasom i'r Gweinidog pam nad yw'r pŵer yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

"Ni fydd unrhyw Orchymyn sy'n cael ei wneud o dan y pŵer hwn ond yn cael ei weithredu o dan amgylchiadau y mae Gweinidogion Cymru yn teimlo y byddai peilot etholiadol o fudd penodol i'r etholwyr ond nid oes prif gyngor yn barod i wneud hynny. Mae'n debygol o fod o natur leol sydd ond yn berthnasol i nifer fach o brif gynghorau ar y mwyaf. Dilynir hyn gan werthusiad statudol a gynhelir gan y Comisiwn Etholiadol a byddai unrhyw newidiadau tymor hir sy'n deillio o beilot o'r fath yn amodol ar graffu llawn ar ran y Cynulliad."<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Y Memorandwm Esboniadol, Anecs A - Nodiadau Esboniadol i'r Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru), tudalen 311

<sup>52</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 61. Gwneir sylwadau tebyg yn y datganiad o fwriad polisi, cyf. 7, tudalen 5.

<sup>53</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

**95.** Gofynasom hefyd i'r Gweinidog sut mae'r pŵer hwn yn cyd-fynd â bwriad ehangach y Bil i ganiatáu i awdurdodau lleol wneud eu penderfyniadau eu hunain ar systemau pleidleisio. Dywedodd y Gweinidog:

“So, the way that we do it at the moment is the local authority itself proposes the pilot scheme and then we go along with it or not. We've been having a conversation with them for quite some time via the [Wales Electoral Coordination Board] ... That's the co-ordinating committee of returning officers and so on that we work with about wanting to run various pilots, particularly in the light of extending the franchise. And, frankly, we might want to do it over a wider area than one single local authority and we might, therefore, have to compel a local authority to comply with the pilot. I mean, that's the short answer. We would very much hope not to be in that position. We very much hope to work with returning officers and electoral registration officers who wanted to run a pilot, and, actually, at the moment, we've got no indication that they wouldn't want to run the pilot. It's a backstop provision, effectively.”<sup>54</sup>

**96.** Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

“We would not do it unless we'd had an evaluation by the Electoral Commission that went with it, that said that we ought to be running a pilot in a particular area and we'd been unable to persuade the local authority to go along with that, and a whole series of ifs that you'd hope never to get to the other end of, but the Electoral Commission were keen that if they were recommending such a thing, we ought to have the power to do it.”<sup>55</sup>

Ein barn ni

---

**97.** Nodwn fod yr ymagwedd a fabwysiadwyd yn y Bil yn rhinwedd adran 26 yn ceisio newid darpariaethau presennol yn *Neddf Cynrychiolaeth y Bobl 2000*.

---

<sup>54</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror, Cofnod y Trafodion, [121, 122 a 125]

<sup>55</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror, Cofnod y Trafodion [127]

---

**98.** Un o themâu allweddol y Bil yw grymuso awdurdodau lleol ac eiriol dros benderfyniadau sy'n cael eu gwneud ar y lefel isaf bosibl. Gan hynny, mae'n syndod gweld darpariaeth mewn Bil sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru ei gwneud yn ofynnol i awdurdod lleol ymgymryd â chynllun etholiadol peilot yn groes i'w ddymuniadau.

**99.** Yn wir, mae'n fwy byth o syndod na fyddai penderfyniad i gyhoeddi gorchymyn, fel y mae wedi ei ddrafftio yn y Bil ar hyn o bryd, yn destun unrhyw waith craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol.

**100.** Gallai unrhyw benderfyniad o'r fath gan Weinidogion Cymru, o unrhyw blaid wleidyddol benodol, fod mewn perygl o ddod dan ddylanwad cymhelliant gwleidyddol, ac felly'n ddadleuol. Hyd yn oed os nad yw wedi ei ysgogi'n wleidyddol, gallai arwain at ganfyddiad bod hynny'n wir. Fel rydym ni a'n Pwyllgor blaenorol wedi tynnu sylw ato yn aml, mae'n bwysig sefydlu sut gallai Gweinidogion Cymru ddefnyddio pwerau, yn hytrach na bwriad Gweinidogion Cymru sydd yn eu swydd ar hyn o bryd wrth eu cymryd.

**101.** O dan yr amgylchiadau credwn y dylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud gorchymyn dan adran 10(1B) o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 2000* (fel y'i mewnosodwyd gan adran 26(1) o'r Bil.

**Argymhelliad 3.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i wneud gorchymyn o dan adran 10(1B) o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 2000* (fel y'i mewnosodwyd gan adran 26(1) o'r Bil.

## Rhan 2 - Pŵer cymhwysedd cyffredinol

**102.** Mae Rhan 2 o'r Bil yn rhoi pŵer cymhwysedd cyffredinol i brif gynghorau a chynghorau cymuned cymwys ("awdurdodau lleol cymwys").

Adran 30 – Mân ddiwygiadau a diwygiadau canlyniadol ac Atodlen 2 - Mân ddiwygiadau a diwygiadau canlyniadol mewn perthynas â Rhan 1: etholiadau

---

**103.** Mae Atodlen 2 (a gyflwynwyd gan adran 30) yn nodi'r mân ddiwygiadau a diwygiadau canlyniadol i'r ddeddfwriaeth bresennol o ganlyniad i'r darpariaethau etholiadau a nodir yn Rhan 1 o'r Bil.



**104.** Mae paragraff 2(4) o Atodlen 2 yn mewnosod adran 36B newydd yn *Neddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983*. Mae adran 36B(4) newydd yn rhoi pwerau llunio rheoliadau i Weinidogion Cymru i gyfuno etholiadau cynghorwyr prif gyngor yng Nghymru ac etholiadau cynghorwyr cyngor cymuned os cânt eu cynnal ar yr un diwrnod. Mae adran 36B(6) newydd yn cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol i'r pwerau gwneud rheoliadau hyn.

**105.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol y byddai'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, oherwydd:

“Byddai hyn yn diwygio'r ddeddfwriaeth bresennol sy'n ymwneud ag etholiadau llywodraeth leol, gan alluogi Gweinidogion Cymru i ragnodi rheolau ar gyfer etholiadau llywodraeth leol sy'n effeithio ar y ffordd y caiff etholiad ei chynnal. Felly mae'r weithdrefn gadarnhaol yn briodol.”<sup>56</sup>

**106.** Gofynasom i'r Gweinidog pam ei bod o'r farn bod hwn yn ddefnydd priodol o bŵer Harri VIII.<sup>57</sup> Dywedodd wrthym:

“Mae'r Bil yn mewnosod adrannau newydd, sef 36A a 36B, yn *Neddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983*. Mae'r adrannau hyn yn atgynhyrchu, yn fras, adran 36 o *Ddeddf 1983* (gyda phwerau ychwanegol i Weinidogion Cymru). Mae'r rhain yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheolau mewn perthynas â chynnal etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru. Mae Paragraff 2(4) o Atodlen 2 i'r Bil yn mewnosod adran newydd, sef 36B, yn *Neddf 1983*. Mae hon yn ei gwneud yn ofynnol bod etholiadau cynghorau sir a chynghorau cymuned yn cael eu cyfuno os ydynt yn cael eu cynnal ar yr un diwrnod. Mae hefyd yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud darpariaethau mewn cysylltiad â chyfuno etholiadau o'r fath, gan gynnwys addasu darpariaethau yn *Neddfau Cynrychiolaeth y Bobl*. Mae hwn yr un pŵer yn union ag sydd gan Weinidogion Cymru eisoes yn adran 36(3C) o *Ddeddf 1983* ac yr ydym ni'n bwriadu ei atgynhyrchu.

---

<sup>56</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 79

<sup>57</sup> Mae pŵer Harri VIII yn bŵer i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth.

---

Mae Rheoliadau yn bodoli eisoes sydd wedi gwneud rhai mân-addasiadau i Ddeddfau Cynrychiolaeth y Bobl lle y caiff pleidleisiau o'r fath eu cyfuno. Wrth i gyfraith etholiadol ddatblygu ac wrth i ddiwygiadau gael eu gwneud i Ddeddfau Cynrychiolaeth y Bobl, efallai y bydd angen gwneud addasiadau pellach. Ar y cam hwn, nid oes dim cynlluniau gennym i addasu'r Deddfau o ran cyfuniadau. Ond, pe bai angen gwneud addasiadau o'r fath, byddai'r rhain yn addasiadau 16 penodol ac efallai y byddai angen iddynt fod yn eu lle o fewn amserlen dynn ac o fewn y perimedrau sydd wedi'u nodi yn adrannau 36A a 36B."<sup>58</sup>

Ein barn ni

---

**107.** Nodwn fod y pwerau gwneud rheoliadau Harri VIII sydd yn yr adran 36B(4) newydd o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983* yn efelychu pwerau union yr un fath sydd gan Weinidogion Cymru ar hyn o bryd yn adran 36(3C) (ac a fydd yn cael eu disodli gan y pwerau newydd hyn).

**108.** Nodwn y cyfiawnhad dros gymryd y pwerau hyn a defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol, ac rydym yn fodlon ar hynny.

Adran 35 - Pwerau i wneud darpariaeth atodol

---

**109.** Mae adran 31 yn rhoi pŵer cymhwysedd cyffredinol i awdurdod lleol ac yn darparu y gellir ei ddefnyddio i ymgymryd â gweithgareddau yn unrhyw le yng Nghymru neu rywle arall ac i ymgymryd â gweithgareddau masnachol gan godi tâl neu beidio. Mae'r pŵer cymhwysedd cyffredinol hwn yn ddarostyngedig i'r ffiniau a nodir yn adran 32 a'r cyfyngiadau a nodir yn adrannau 33 a 34 ac unrhyw reoliad a wneir gan Weinidogion Cymru o dan adran 35(3) neu (4).

**110.** Mae Adran 35 yn cynnwys pwerau amrywiol Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i:

---

<sup>58</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

- ddileu neu newid darpariaethau statudol y credant a allai atal neu gyfyngu ar allu awdurdodau lleol i ddefnyddio pŵer cymhwysedd cyffredinol;
- dileu unrhyw orgyffwrdd rhwng pŵer cymhwysedd cyffredinol ac unrhyw bŵer arall (er na allant wneud hyn drwy dorri'n ôl ar y pŵer cyffredinol ei hun);
- cyfyngu ar yr hyn y gall awdurdod lleol ei wneud o dan bŵer cymhwysedd cyffredinol, neu wneud ei ddefnydd yn ddarostyngedig i gyfyngiadau.

**111.** Gellir defnyddio'r pwerau hyn mewn perthynas ag awdurdod lleol penodol, pob awdurdod lleol neu fath o awdurdod lleol. Rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori ag awdurdodau lleol priodol, eu cynrychiolwyr ac unrhyw un arall maent yn ei ystyried yn briodol cyn gwneud rheoliadau o'r fath.

**112.** Mae'r pwerau yn golygu, er bod adran 32 o'r Bil yn nodi nad yw pŵer cymhwysedd cyffredinol yn galluogi awdurdod lleol i wneud unrhyw beth y mae'n cael ei atal rhag ei wneud yn ôl y gyfraith, mae hyn yn ddarostyngedig i unrhyw ddarpariaeth sy'n atal ei ddefnyddio. Gall Gweinidogion Cymru newid darpariaethau o'r fath.

**113.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol bod y pwerau gwneud rheoliadau yn adran 35 yn bŵer galluogi ac yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol wrth ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol, gyda'r weithdrefn negyddol yn cael ei defnyddio ar gyfer rheoliadau sydd ddim ond yn diwygio rheoliadau cynharach neu is-ddeddfwriaeth arall.

**114.** Esboniodd y Gweinidog bwrpas adran 31 ac ystyr pŵer cymhwysedd cyffredinol:

“... local authorities can only do what a statute tells them they can do, and what this does—it's a bit like the reserved powers model— is it reverses it, so they can do everything that they're not specifically prohibited from doing. So, it literally reverses it. So, rather than seek a

power to do what they want to do, all they have to do is check that they're not specifically prohibited from doing something.”<sup>59</sup>

**115.** Gofynasom i'r Gweinidog at ba ddibenion mae hi'n bwriadu defnyddio'r pwerau o dan adran 35 o'r Bil. Dywedodd:

“ymhellach ar bŵer cymhwysedd cyffredinol)? Byddai rheoliadau o dan adran 35 yn cael eu defnyddio i ddileu cyfyngiadau pe ystyrid bod y cyfyngiadau hynny'n cyfyngu'n amhriodol neu'n afresymol ar ddefnyddio'r pŵer cyffredinol. Gellid hefyd gwneud rheoliadau i wneud y pŵer cyffredinol yn ddarostyngedig i gyfyngiadau ychwanegol pe bai sefyllfaoedd yn codi lle'r oedd y pŵer yn cael ei ddefnyddio'n amhriodol. Byddai unrhyw reoliadau yn destun ymgynghoriad cyn eu gwneud.

Mae'n anodd dynodi'n fanwl ymlaen llaw yr amgylchiadau penodol a fyddai'n ei gwneud yn ofynnol defnyddio'r pŵer ond mae enghreifftiau lle mae'r pwerau cyfatebol yn Neddf Lleoliaeth 2011 wedi cael eu defnyddio yn cynnwys y canlynol:

- newid deddfwriaeth sylfaenol i ddatgymhwyso darpariaethau Deddf dros dro er mwyn caniatáu Cyngor Bwrdeistref Harrogate i gynnal y Tour de France a'r Tour de Yorkshire.
- gwahardd awdurdodau lleol rhag codi ar breswylwyr lleol i ddod i mewn i ganolfannau ailgylchu i gael gwared â gwastraff o gartrefi. Roedd rhai awdurdodau lleol yn dadlau bod rhai o'r canolfannau hyn yn ychwanegol (ac felly'n ddewisol) at y canolfannau yr oedd yn ofynnol iddynt eu darparu o dan ddarpariaethau Deddf Diogelu'r Amgylchedd 1990. Roedd Llywodraeth y DU yn anghytuno ac o'r farn bod gweithredu o'r fath yn ffordd anuniongyrchol o godi ffi.

Rwyf yn bwriadu defnyddio'r pwerau yn adran 35 i wneud rheoliadau sy'n rhagnodi'r amodau y mae'n rhaid i brif gynghorau a chynghorau

---

<sup>59</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [14]

cymuned cymwys gydymffurfio â nhw cyn defnyddio'r pŵer cymhwysedd cyffredinol at ddiben masnachol.

Hefyd pan mae cyngor yn ystyried arfer y pŵer cymhwysedd cyffredinol at ddiben masnachol, gyda'r goblygiadau ariannol cysylltiedig, mae'n rhaid iddo wneud hynny gyda dealltwriaeth lawn o'r risgiau sydd ynghlwm â gwneud hynny a'r canlyniadau. Cynigir y bydd y rheoliadau hyn yn galw am baratoi achos busnes, sef datganiad cynhwysfawr o oblygiadau ariannol a goblygiadau eraill y gweithgaredd dan sylw. Hefyd, bydd angen cael cymeradwyaeth ffurfiol y cyngor i'r achos busnes hwn. Nid oes bwriad ei gwneud yn ofynnol cyflwyno'r achos busnes i Lywodraeth Cymru, na chael sêl bendith Llywodraeth Cymru iddo. Byddai'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i ymgynghoriad a'r weithdrefn gadarnhaol cyn eu gwneud.”<sup>60</sup>

Ein barn ni

---

- 116.** Mae pwerau cymhwysedd cyffredinol yn ddarpariaeth bwysig yn y Bil.
- 117.** Nodwn sut mae'r Gweinidog yn bwriadu gwneud darpariaeth atodol drwy reoliadau mewn perthynas ag awdurdodau lleol cymwys sy'n arfer pŵer cymhwysedd cyffredinol. Nodwn hefyd fod defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol neu negyddol wrth wneud rheoliadau o'r fath yn dibynnu ar a yw deddfwriaeth sylfaenol yn cael ei diwygio.
- 118.** Rydym yn fodlon ar bwerau i wneud darpariaeth atodol o dan adran 35 o'r Bil ac wrth ddefnyddio'r gweithdrefnau cadarnhaol a negyddol wrth wneud rheoliadau perthnasol.

### Rhan 3 - Hyrwyddo mynediad at lywodraeth leol

Adran 56 - Hysbysiadau etc. ynglŷn â chyfarfodydd awdurdodau lleol ac Atodlen 4 – Hysbysiad am gyfarfodydd awdurdodau lleol a mynediad at ddogfennau

---

---

<sup>60</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

**119.** Cyflwynir Atodlen 4 gan adran 56 o'r Bil ac mae'n diwygio *Deddf Llywodraeth Leol 1972* i foderneiddio darpariaeth ynghylch hysbysiadau a dogfennau eraill sy'n ymwneud â chyfarfodydd prif gynghorau a chynghorau tref a chymuned, gan gynnwys hwyluso cyhoeddi electronig.

**120.** Mae paragraffau 6, 10(3) a 10(4) o Atodlen 4 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n ymestyn y ddyletswydd i gyhoeddi hysbysiadau o gyfarfodydd yn electronig i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub yng Nghymru. Mae'r Bil yn diwygio *Deddf Llywodraeth Leol 1972* a *Deddf yr Amgylchedd 1995* er mwyn caniatáu i Weinidogion Cymru ddiwygio neu ddiddymu darpariaethau sydd ar hyn o bryd yn darparu bod Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub wedi eu heithrio o'r gofyniad i gyhoeddi hysbysiadau yn electronig ar eu gwefannau. Mae rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol bod hyn oherwydd bod y pwerau yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddiwygio darpariaethau mewn deddfwriaeth sylfaenol.<sup>61</sup>

**121.** Gofynasom i'r Gweinidog pam mae pwerau o'r fath yn cael eu defnyddio, yn hytrach na rhoi'r eithriadau ar wyneb y Bil. Dywedodd:

“Mae paragraff 2 o Atodlen 4 yn diwygio *Deddf Llywodraeth Leol 1972* er mwyn gwneud darpariaethau newydd yng nghyswllt hysbysiadau o gyfarfodydd prif gynghorau a chynghorau cymuned. Mae paragraff 4 yn diwygio adran 100J er mwyn cynnal y sefyllfa bresennol yng nghyswllt Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub drwy eithrio'r sefydliadau hyn o'r gofynion newydd. Mae angen y pŵer ym Mharagraff 6 i hepgor yr eithriad hwn pe byddai penderfyniad yn cael ei wneud i wneud y sefydliadau hyn yn ddarostyngedig i'r gofynion hyn yn y dyfodol.

Mae Paragraff 10 yn diwygio adran 232(1ZA) o *Ddeddf 1972* fel bod yn rhaid i awdurdodau lleol gyhoeddi hysbysiadau cyhoeddus yn electronig. Nid yw Awdurdodau Parciau Cenedlaethol nac Awdurdodau Tân ac Achub yn ddarostyngedig i'r gofyniad hwn chwaith, ond rhoddwyd y pŵer i Weinidogion Cymru wneud y

---

<sup>61</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalennau 78-79

sefydliadau hyn yn ddarostyngedig i'r gofyniad hwn yn y dyfodol pe bai angen.

Rydym yn derbyn mai pwerau Harri'r VIII yw'r rhain ond maent yn bwerau cul iawn sy'n berthnasol i bwnc penodol a didoledig sy'n effeithio ar gategori bach o gyrff.”<sup>62</sup>

**122.** Fe wnaethom holi'r Gweinidog ymhellach ar y pwynt hwn, a dywedodd wrthym:

“This is a general Bill about the workings of elections, local authorities, and then you'd have to have a very specific provision about two very specific combined authorities. So, it didn't seem like it would fit in the drafting of the Bill in any easy or happy way.”<sup>63</sup>

Ein barn ni

---

**123.** Nodwn mai pwerau Harri VIII yw'r pwerau gwneud rheoliadau sydd ym mharagraffau 6, 10(3) a 10(4) o Atodlen 4, a bod y Bil yn cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol iddynt.

**124.** Fodd bynnag, lle bo hynny'n bosibl, credwn ei bod yn well cynnwys pwerau ar wyneb y Bil na defnyddio pwerau Harri VIII. Nodwn fod pwerau Harri VIII yn gul iawn ar gyfer pwnc arwahanol a phenodol sy'n effeithio ar gategori cul o gyrff. Nodwn sylwadau'r Gweinidog, ond o ystyried bod y Bil hwn wedi bod ar y gweill ers chwe blynedd, credwn fod angen esboniad cliriach dros eu cynnwys.

**Argymhelliad 4.** Dylai'r Gweinidog, yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar y Bil, esbonio'n glir pam na ellir disodli pwerau gwneud rheoliadau sydd wedi eu cynnwys ym mharagraffau 6, 10(3) a 10(4) o Atodlen 4 i'r Bil â darpariaethau cyfatebol ar wyneb y Bil.

---

<sup>62</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>63</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [18]

---

## Rhan 4 - Gweithredwyr, aelodau, swyddogion a phwyllgorau awdurdodau lleol

**125.** Mae'r darpariaethau yn Rhan 4 o'r Bil, ac Atodlenni 5 i 7, yn ei gwneud yn ofynnol i brif gyngor benodi prif weithredwr a darparu ar gyfer ei rôl. Mae Rhan 4 hefyd yn pennu dyletswydd ar arweinwyr grwpiau gwleidyddol i gymryd camau rhesymol i hyrwyddo a chynnal safonau ymddygiad uchel gan aelodau'r grŵp; ac yn gwneud darpariaeth ar gyfer cyhoeddi ac ystyried adroddiadau blynyddol gan bwyllgorau safonau.

Adran 67 - Dyletswyddau ar arweinyddion grwpiau gwleidyddol mewn perthynas â safonau ymddygiad

---

**126.** Sefydlodd Rhan 3 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2000* fframwaith statudol i hyrwyddo a chynnal safonau uchel o ymddygiad moesegol gan aelodau a gweithwyr awdurdodau perthnasol yng Nghymru (cyngorau sir neu gynghorau bwrdeistref sirol, cyngorau cymuned, awdurdodau tân ac achub ac awdurdodau parciau cenedlaethol).

**127.** Mae adran 67 yn mewnosod adran 52A newydd yn Neddf 2000. Mae adran 52A(2) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch yr amgylchiadau lle bydd aelodau o brif gyngor yng Nghymru yn cael eu trin fel grŵp gwleidyddol a lle mae aelod o grŵp gwleidyddol yn cael ei drin fel arweinydd y grŵp. Mae'n ofynnol i Weinidogion Cymru "ymgyngori â'r cyfryw bobl ag sy'n briodol yn eu barn hwy" cyn gwneud y rheoliadau hyn.

**128.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol y byddai'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Nodir y rheswm dros y weithdrefn hon fel a ganlyn:

"Mae hanfod y dyletswyddau a osodir ar arweinwyr grwpiau gwleidyddol o ran safonau ymddygiad wedi'i nodi'n llawn ar wyneb y Bil. Byddai'r Rheoliadau hyn yn galluogi i ddiffiniadau manwl o'r categorïau o bobl y byddai'r darpariaethau hyn yn effeithio arnynt gael



eu diwygio. Mae hyn yn debygol o newid dros gyfnod, a bydd angen mân ddiwygiadau ar sail ad hoc.”<sup>64</sup>

**129.** Gofynasom hefyd i'r Gweinidog pam mae'r pŵer i wneud rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, yn hytrach na'r un gadarnhaol, o ystyried y gallai cynnwys rheoliadau o'r fath fod yn wleidyddol sensitif ac effeithio ar hawliau unigolion. Dywedodd wrthym:

“Yn fy marn i, mae'r weithdrefn negyddol yn briodol ar gyfer y rheoliadau hyn ac yn cyd-fynd ag arferion safonol a gytunwyd. Mae sylwedd y dyletswyddau a bennwyd ar gyfer arweinwyr grwpiau gwleidyddol yng nghyswllt safonau ymddygiad wedi'u nodi'n llawn ar wyneb y Bil. Mae'r 6 Rheoliadau hyn yn darparu diffiniadau manwl ynghylch o dan ba amgylchiadau y diffinnir grŵp gwleidyddol a pha bryd y dylid trin aelod fel arweinydd y grŵp hwnnw. Gallai hyn newid dros amser ac efallai y bydd angen ei ddiwygio.”<sup>65</sup>

**130.** Archwiliwyd hyn ymhellach gyda'r Gweinidog yn ystod ein sesiwn dystiolaeth. Dywedodd:

“My understanding is that if it's outlined on the face of the Bill, and the regulations are just a detail of that, then the standard practice is that that's a negative procedure. It's only where the procedure is not outlined on the face of the Bill that you require an affirmative, or indeed, a superaffirmative. So, our contention is that it is outlined on the face of the Bill, and therefore it doesn't require any more of a procedure than the negative procedure.”<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Y Memorandwm Esboniadol, Tabl 5.1, tudalennau 65-66. Mae'r datganiad o fwriad polisi, cyf. 35, tudalen 13 yn cynnwys sylwadau tebyg.

<sup>65</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>66</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [135]

## Ein barn ni

---

**131.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog. Fodd bynnag, rydym o'r farn y byddai'r weithdrefn gadarnhaol yn briodol o ystyried y gallai cynnwys rheoliadau o'r fath fod yn wleidyddol sensitif ac effeithio ar hawliau unigolion.

**132.** Wrth ddod i'r farn hon, nodwn ymateb y Gweinidog ei bod yn bosibl y bydd angen newid y rheoliadau dros amser. Ni fydd cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol yn effeithio ar ba mor aml y gellir diwygio rheoliadau yn y dyfodol.

**Argymhelliad 5.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 52A o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2000* (fel y'i mewnosodwyd gan adran 67(2) o'r Bil).

## Rhan 5 - Prif gynghorau yn cydweithio

**133.** Mae Rhan 5 o'r Bil yn delio â chreu cyd-bwyllgorau corfforaethol. Gellir creu cyd-bwyllgor corfforaethol ar ysgogiad dau neu ragor o brif gynghorau (adrannau 75 i 78), neu Weinidogion Cymru (adrannau 79 ac 80). Bydd pob cyd-bwyllgor corfforaethol yn gorff corfforaethol a fydd yn cael ei greu gan reoliadau i'w gwneud gan Weinidogion Cymru o dan adran 77 neu adran 79. Mae adrannau 81 i 87 yn cynnwys amrywiol ddarpariaethau sy'n ymwneud â chyd-bwyllgorau corfforaethol a rheoliadau cyd-bwyllgorau.

## Adran 82 - Diwygio a dirymu rheoliadau cyd-bwyllgor

---

**134.** Mae adran 82(1) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau, i ddiwygio unrhyw reoliad sy'n sefydlu cyd-bwyllgor corfforaethol rhwng awdurdodau lleol. Gellir defnyddio'r pŵer hwn i roi, addasu neu ddileu swyddogaeth cyd-bwyllgor corfforaethol, neu "at unrhyw bwrpas arall".

**135.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol y bydd y rheoliadau'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Dywedir:

“Bydd darpariaethau a wneir o dan y pŵer hwn yn rhoi swyddogaethau prif gyngor newydd i gyd-bwyllgor corfforedig. Gall darpariaethau hefyd dynnu swyddogaethau oddi arno (gan gynnwys

diddymu cyd-bwyllgor corfforedig). Felly, ystyrir bod y weithdrefn gadarnhaol yn briodol.”<sup>67</sup>

**136.** Gofynasom i'r Gweinidog egluro beth mae hi'n rhagweld fydd 'unrhyw bwrpas arall' yn ei gwmpasu a pham mae'r ddarpariaeth gyffredinol yn angenrheidiol. Dywedodd y Gweinidog:

“Mae Adran 82 yn darparu ar gyfer diwygio a dirymu rheoliadau Cyd-bwyllgorau Corfforedig a wnaed eisoes o dan adran 77 (y gwnaed cais amdanynt) neu adran 79 (na wnaed cais amdanynt). Mae Adran 82(1)(a)-(c) yn ymwneud ag ychwanegu, addasu neu ddileu swyddogaethau. Mae Adran 82(1)(d) yn ymwneud â'r agweddau eraill ar reoliadau cydbwyllgorau, h.y. y materion hynny sydd wedi'u rhestru yn adran 81, sef trefniadau gweithredol, cyfansoddiadol a llywodraethu'r Cyd-bwyllgor Corfforedig dan sylw. Mae angen y pŵer yn adran 82(1)(d) i sicrhau y gellir diwygio rheoliadau cydbwyllgorau mewn ymateb i unrhyw newidiadau sy'n angenrheidiol i sicrhau bod y Cyd-bwyllgor Corfforedig yn parhau i weithredu'n gywir, yn effeithlon ac yn effeithiol.

Bydd yr adran yn darparu na chaiff Gweinidogion Cymru roi swyddogaeth i gydbwyllgor corfforedig, nac addasu na dileu swyddogaeth sydd ganddo (o dan 82(1)) heb gydsyniad y prif gynghorau oni bai fod y swyddogaeth yn un sydd wedi'i chrybwyll yn 79(3).”<sup>68</sup>

**137.** Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth, gofynasom i'r Gweinidog am eglurhad pellach a'r amgylchiadau a ragwelwyd a fyddai'n gofyn am ddefnyddio'r pwerau. Dywedodd wrthym:

“So, it's service failure, isn't it? So, effectively, what we're saying is that the joint committee carries out the function on behalf of its

---

<sup>67</sup> Y Memorandwm Esboniadol, Tabl 5.1, tudalen 67. Mae'r datganiad o fwriad polisi, cyf. 41, tudalen 15 yn cynnwys sylwadau tebyg.

<sup>68</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020. Mae "CJC" yn cyfeirio at "corporate joint committee".

---

constituent local authorities. It can employ its own staff and so on, because it's a legal entity, and presumably, it itself has some kind of performance issue with that, that the constituent authorities are not, for whatever reason, sorting out. So, it's a series—it's another set of the series of things that could happen, and so what we're saying is that we would be able to say that the constituent authorities would no longer be able to delegate their function to that committee—or actually the other way round, would have to delegate the function to that committee, in circumstances of service failure, where none of the peer-reviews or service improvement measures had been effective enough to deliver the services that the citizens of that area would be entitled to expect, effectively.”<sup>69</sup>

**138.** Ychwanegodd y Gweinidog:

“So, it's to envisage any circumstances in which, for whatever reason now unforeseen, the committee can't continue to function correctly, so I was outlining a service failure there, but it could be that a piece of legislation changes at UK level, and that committee is carrying out both non-devolved and devolved public duties—for example, trading standards, for the sake of one that just pops into my head—and that we need to make changes to it in order for it to continue to do that.”<sup>70</sup>

**139.** Dywedodd swyddog a ddaeth i'r Pwyllgor gyda'r Gweinidog:

“What we envisage also using (d) for is, for example, if there is a need to respond to a change of constitutional arrangements or voting rights or, simply, errors in existing legislation or application of future legislation, or legislation that has been missed in application to those CJsCs, we have a mechanism to be able to respond to that and deal with it. I think it's important to realise that that, for any other purpose,

---

<sup>69</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [142]

<sup>70</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [144]

---

is separate from the modification, the removal and the conferring of further functions to be transferred to those committees.”<sup>71</sup>

Ein barn ni

---

**140.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog yn egluro sut mae hi'n bwriadu defnyddio rheoliadau i ddiwygio rheoliadau a wneir o dan yr adran hon 'at unrhyw bwrpas arall'.

**141.** Rydym yn parhau i fod yn aneglur ynghylch ystyr 'at unrhyw bwrpas arall' a sut y bwriedir defnyddio'r ddarpariaeth hon. Nodwn fod y Gweinidog wedi cyfeirio at fethiant gwasanaeth. Fodd bynnag, nid yw'n eglur pam na ellir mynd i'r afael â methiant o'r fath drwy reoliadau a wnaed o dan adrannau 82(1)(a)-(c), (fel yr amlygwyd gan swyddog y Gweinidog), sy'n caniatáu ar gyfer rhoi, addasu neu ddileu swyddogaethau cydbwyllgor corfforaethol.

**Argymhelliad 6.** Yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar y Bil, dylai'r Gweinidog esbonio:

- sut mae hi'n bwriadu defnyddio rheoliadau dan adran 82(1)(d);
- goblygiadau dileu adran 82(1)(d) o'r Bil.

Adran 84 - Pŵer Gweinidogion Cymru i ddiwygio, i ddirymu etc. ddeddfiadau

---

**142.** Mae adran 84(1) yn caniatáu i reoliadau cyd-bwyllgorau ac unrhyw reoliad a wneir o dan adrannau 82 (Diwygio a dirymu rheoliadau cyd-bwyllgor) neu 83 (darpariaeth Atodol etc. mewn rheoliadau penodol o dan y Rhan hon) ddiwygio, addasu, cymhwyso, anghymhwyso, diddymu neu ddirymu unrhyw ddeddfiad (sy'n cynnwys deddfwriaeth sylfaenol). Mae'r rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, yn rhinwedd adran 170(6) o'r Bil.

**143.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol bod y dewis o weithdrefn oherwydd:

“Bydd y rhain yn dechnegol / yn weithdrefnol yn bennaf o ran eu natur, ac yn cael eu defnyddio yn ôl yr angen yn unig, at ddibenion

---

<sup>71</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [148]

---

sicrhau effeithiolrwydd rheoliadau ar gyfer cyd-bwyllgorau corfforedig yn y rhan hon.”<sup>72</sup>

**144.** Gofynasom i'r Gweinidog pam mae'r ddarpariaeth hon yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol pan fydd yn cynnwys pŵer Harri VIII i ddiwygio, addasu, cymhwyso, anghymhwyso, diddymu neu ddirymu deddfwriaeth sylfaenol. Dywedodd y Gweinidog:

“Mae'r pŵer o dan 84(1) yn ymwneud â chwmpas rheoliadau cydbwyllgorau (adrannau 77 a 79) a rheoliadau diwygio neu atodol (adrannau 82 ac 83, yn y drefn honno), gyda phob un o'r pwerau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Mae Adran 84(1) yn egluro cwmpas y rheoliadau uchod ond mae'n ddibynnol arnynt h.y. y weithdrefn gadarnhaol sy'n gymwys. Mae'n ymddangos fod y cofnod yn y tabl pwerau gwneud rheoliadau yn anghywir. Rwy'n bwriadu gwneud y pwerau o dan adran 84(1) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.”<sup>73</sup>

**145.** Mae adran 84(2) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio, addasu, cymhwyso, anghymhwyso, diddymu neu ddirymu unrhyw ddeddfiad mewn perthynas ag unrhyw ddeddfiad (sy'n cynnwys deddfwriaeth sylfaenol) at ddibenion (neu fel arall mewn cysylltiad â) Rhan 5 o'r Bil sy'n delio â chyd-bwyllgorau corfforaethol.

**146.** Bydd y rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, yn rhinwedd adran 170(4) a 170(5)(j), er y cyfeirir atynt yn y Memorandwm Esboniadol fel rhai sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Eglurir yn y Memorandwm Esboniadol bod y dewis o weithdrefn oherwydd:

“Bydd y rhain yn dechnegol / yn weithdrefnol yn bennaf o ran eu natur, ac yn cael eu defnyddio yn ôl yr angen yn unig, at ddibenion

---

<sup>72</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 69

<sup>73</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

sicrhau effeithiolrwydd rheoliadau ar gyfer cyd-bwyllgorau corfforedig yn y rhan hon.”<sup>74</sup>

**147.** Nid yw'r datganiad o fwriad polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth i'w gwneud o dan y Bil yn cynnwys unrhyw wybodaeth am bwerau i wneud rheoliadau o dan adran 84.

**148.** Gofynasom i'r Gweinidog egluro pam mae angen y pwerau a'r hyn mae hi'n rhagweld y byddant yn cael eu defnyddio ar ei gyfer. Dywedodd y Gweinidog:

“Bwriadwyd y pŵer o dan adran 84(2) i ddelio â'r angen i ddirymu deddfiadau penodol o ganlyniad i greu Cyd-bwyllgorau Corfforedig ond nad ydynt, o anghenraid, yn ymwneud â Chyd-bwyllgorau Corfforedig h.y. dirymu darpariaethau sy'n berthnasol i gyd-awdurdodau trafndiaeth a phaneli cynllunio strategol. Mae'r pŵer i ddiwygio deddfiadau yn adran 82 (1) ynghlwm â'r amrywiol vires yn yr Adran i: sefydlu Cyd-bwyllgor Corfforedig; diwygio Rheoliadau sy'n sefydlu Cyd-bwyllgor Corfforedig; gwneud darpariaeth atodol i Gyd-bwyllgor Corfforedig penodol neu'n fwy cyffredinol at ddibenion neu o ganlyniad i reoliadau sy'n sefydlu Cyd-bwyllgorau Corfforedig.

Nid yw'n glir a fyddai'r vires hyn, yn ddiamheuaeth, yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud Rheoliadau sy'n diwygio'r gyfraith i, er enghraifft, diddymu'r pwerau i greu Cyd-bwyllgorau Trafndiaeth yn gyffredinol neu Baneli Cynllunio Strategol yn gyffredinol (a fydd hefyd, wrth gwrs, yn cynnwys ystyried diddymu unrhyw gyrff o'r fath sydd eisoes yn bodoli).

Mae adran 84(2) yn bŵer eang a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud y pethau hyn, ond, oherwydd bod yn rhaid i reoliadau o'r fath fod yn gysylltiedig 8 â'r adran, mae ynddo lefel ddigonol o gyfyngu o hyd i sicrhau ei fod yn gymesur ac yn gyfansoddiadol.”<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 69

<sup>75</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

**149.** Gofynnwyd hefyd i'r Gweinidog egluro sut bydd adran 84 yn gweithio pan gaiff ei defnyddio ar y cyd ag adrannau 82 neu 83, pan fydd rheoliadau a wneir o dan yr adrannau hynny yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Dywedodd wrthym:

“Mae rheoliadau a wneir o dan adrannau 77 a 79 yn “reoliadau cydbwyllgor”. Mae adran 81 yn darparu ar gyfer cynnwys y rheoliadau hynny.

Mae adran 82 yn rhoi'r pŵer i ddiwygio rheoliadau cydbwyllgor ar ôl eu gwneud er mwyn sicrhau bod Gweinidogion Cymru a Llywodraeth leol yn gallu ymateb i 7 unrhyw newidiadau sy'n angenrheidiol i sicrhau bod cydbwyllgorau corfforedig yn parhau i weithredu'n gywir, yn effeithlon ac yn effeithiol o ran eu llywodraethu ac arfer eu swyddogaethau.

Mae adran 83 yn darparu ar gyfer darpariaethau atodol ayyb a allai fod yn angenrheidiol oherwydd neu er mwyn gweithredu rheoliadau (cychwynnol) cydbwyllgor NEU i ddiwygio rheoliadau o dan adran 82.

Mae pŵer hefyd i wneud rheoliadau annibynnol sy'n gymwys yn gyffredinol (gweler 83(3)).

Mae adran 84 yn egluro cwmpas y rheoliadau uchod ac yn darparu pŵer pellach i ddelio â darpariaeth a all fod yn ddiangen yn y llyfr statud fel y maent yn berthnasol i Gyd-awdurdodau Trafnidiaeth a Phaneli Cynllunio Strategol (gweler 22 isod).

Mae pob un o'r mathau hyn o reoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Yng nghyswllt y weithdrefn sy'n berthnasol i adran 82, rydym yn bwriadu cyflwyno diwygiadau cam 2 i egluro'r broses y dylid ei defnyddio i wneud cais am ddiwygio rheoliadau cydbwyllgor.”<sup>76</sup>

Ein barn ni

---

---

<sup>76</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020



**150.** Ein barn hirsefydlog yw y dylai pwerau Harri VIII fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

**151.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog, ac yn croesawu ei bwriad i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud rheoliadau o dan adran 84(1) o'r Bil.

**Argymhelliad 7.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud rheoliadau o dan adran 84(1).

**152.** Nodwn esboniadau'r Gweinidog dros ddefnyddio pwerau o dan adran 84(2). O dan y Bil bydd y weithdrefn gadarnhaol yn berthnasol, ac rydym yn croesawu hynny. Fodd bynnag, mae'r cofnod perthnasol yn Nhabl 5.1 y Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio at y weithdrefn negyddol. Dylid cywiro'r cofnod hwn pan fydd Memorandwm Esboniadol diwygiedig yn cael ei baratoi yn dilyn gweithdrefnau Cyfnod 2.

## Rhan 6 - Perfformiad prif gynghorau a'u llywodraethu

**153.** Mae Rhan 6 o'r Bil yn nodi trefniadau ar gyfer adolygu perfformiad prif gynghorau.

**154.** Mae Pennod 1 (adrannau 88 i 114) yn rhoi dyletswydd ar brif gynghorau i adolygu ac adrodd ar eu perfformiad; yn gwneud darpariaeth ar gyfer asesiad gan banel perfformiad, arolygiadau arbennig gan Archwilydd Cyffredinol Cymru a chymorth ac ymyriadau gan Weinidogion Cymru.

**155.** Wrth ei gwneud yn ofynnol i brif gyngor adolygu ei berfformiad, mae adran 88(3) yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau i brif gynghorau ynghylch gofynion perfformiad neu arfer swyddogaethau prif gyngor o dan bennod 1. Rhaid i brif gynghorau roi sylw dyledus i ganllawiau o'r fath.

**156.** Mae Pennod 2 (adrannau 115 i 117) ac Atodlen 9 yn gwneud darpariaeth ar gyfer aelodaeth a thrafodion pwyllgorau llywodraethu ac archwilio.

**157.** Mae Pennod 3 (adrannau 118 a 119) yn darparu ar gyfer cydgysylltu rhwng rheoleiddwyr.

Adran 91 - Dyletswydd ar brif gyngor i drefnu asesiad perfformiad gan banel ac adran 93 - Aseidiadau perfformiad gan baneli: rheoliadau atodol

---

**158.** Mae adran 91 yn rhoi dyletswydd ar brif gyngor i drefnu i banel asesu i ba raddau mae'r cyngor yn cwrdd â'r gofynion perfformiad (y cyfeirir ato fel 'asesiad perfformiad panel'), tra bod adran 92 yn rhoi dyletswydd ar brif gyngor i ymateb i adroddiad asesiad perfformiad panel a ddaw i law.

**159.** Mae adran 93(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau sy'n darparu ar gyfer ac mewn cysylltiad â phenodi paneli gan brif gynghorau i gynnal aseidiadau perfformiad y cyngor. Gall rheoliadau o'r fath ddarparu ar gyfer penodi aelodau'r panel a thalu ffioedd i'r aelodau hynny.

**160.** Bydd rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Mae'r gofyniad i brif gyngor drefnu panel asesu perfformiad wedi'i nodi'n glir ac yn fanwl ar wyneb y Bil. Mae Gweinidogion Cymru yn bwriadu cyhoeddi canllawiau ar aseidiadau panel. Gallai rheoliadau o dan yr adran hon nodi manylion gweithdrefnol ynglŷn â chynrychiolaeth ar y panel a chyflogau pe bai angen y rhain i ategu'r canllawiau.”<sup>77</sup>

**161.** Gofynasom i'r Gweinidog egluro pa gamau a gymerir yn y rheoliadau hyn i sicrhau annibyniaeth aelodau'r paneli asesu perfformiad a pham nad yw annibyniaeth o'r fath wedi ei hymgorffori ar wyneb y Bil. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Nod y darpariaethau perfformiad a llywodraethu ym Mil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) yw sicrhau newid diwylliannol, ac elfen ganolog o hyn fydd cefnogi a galluogi llywodraeth leol i gymryd mwy o berchnogaeth dros ei pherfformiad ei hun.

Mae'r darpariaethau a geir yn y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau o dan adran 93 yn rhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar gyfer ac mewn cysylltiad â phenodi paneli os oes angen. Fodd

---

<sup>77</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 69

bynag, ein bwriad, yn unol â'r dull cyffredinol o ymdrin ag adran 6 yw cyhoeddi 9 canllawiau statudol i ddechrau ar gyfer y paneli, gan gefnogi pob prif gyngor i gymryd perchnogaeth dros ei ddull gweithredu yng nghyswllt perfformiad a llywodraethu.

Bydd y canllawiau statudol yn rhoi mwy o fanylion ynghylch penodi panel, a disgwylir i lywodraeth leol roi sylw i hyn. Bydd y canllawiau statudol yn pwysleisio'r angen i sicrhau annibyniaeth. Er enghraifft, disgwylir i aelod o banel allu datgysylltu ei hun yn ddigonol oddi wrth y cyngor i ddod i gasgliadau diduedd a gwrthrychol ynghylch sut mae'r cyngor yn bodloni'r gofynion o ran perfformiad. Yn ein barn ni, i fod yn effeithiol, dylai'r panel gynnwys cymysgedd o gynghorwyr a swyddogion uwch profiadol a phobl eraill sy'n gweithio â llywodraeth leol i sicrhau bod cynghorau'n cael yr her a'r gefnogaeth fwyaf priodol ac argymhellion adeiladol.

Bwriadaf i'r canllawiau nodi y dylai unrhyw banel gynnwys yr isod o leiaf, sef:-

- Cadeirydd annibynnol sydd ddim ar y pryd yn gwasanaethu mewn cymhwyster swyddogol neu wleidyddol o fewn llywodraeth leol;
- Cymheiriad o blith y cyhoedd neu'r sectorau gwirfoddol neu breifat;
- Swyddog uwch mewn swydd yn y sector llywodraeth leol, ar lefel sy'n cyfateb i gyfarwyddwr neu brif weithredwr;
- Aelod etholedig.

Bwriedir i'r canllawiau statudol gefnogi prif gynghorau i sicrhau bod gan y panel amrediad o brofiad ymarferol, gwybodaeth a safbwyntiau ac uniondeb cymeriad, ei fod yn darparu her allanol annibynnol a bod yr asesiad yn gallu helpu i gefnogi'r cyngor ar ei daith i wella. Mae fy swyddogion yn gweithio gyda swyddogion llywodraeth leol a rhanddeiliaid eraill i lunio'r manylion o ran sut y bydd y system newydd yn gweithredu, a hynny mewn da bryd cyn ei rhoi ar waith.

Rydym am sicrhau bod hwn yn rhywbeth gwerthfawr o safbwynt llywodraeth leol a'i fod yn darparu cyfle ystyrlon i gryfhau cynghorau'n barhaus.

Rwyf hefyd wedi ymrwymo i ariannu rhaglen gymorth a gwella dan arweiniad CLILC a fydd yn cefnogi awdurdodau lleol o ran rhoi'r drefn newydd ar waith. Bydd hefyd yn helpu i ganfod aelodau priodol ar gyfer y panel.”<sup>78</sup>

**162.** Gofynasom hefyd i'r Gweinidog egluro pam ei bod o'r farn na fydd rheoliadau sy'n pennu'r ffioedd i'w talu i aelodau'r panel o dan adran 93(2)(b) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Dywedodd y Gweinidog:

“Mae'r manylion ynghylch y ddyletswydd sydd ar brif gyngor i drefnu asesiad o berfformiad panel wedi'u nodi'n glir yn adran 91 y Bil. Bwriad unrhyw reoliadau a wneir o dan adran 93 yw nodi'r manylion technegol a gweithdrefnol angenrheidiol, gan gynnwys talu ffioedd.

Felly, nid ydym o'r farn bod y weithdrefn gadarnhaol yn angenrheidiol ar gyfer y rheoliadau hyn.”<sup>79</sup>

Ein barn ni

---

**163.** Credwn ei bod yn bwysig sicrhau annibyniaeth aelodau paneli asesu perfformiad. Yn ei hymateb, dywedodd y Gweinidog wrthym y bydd canllawiau statudol (o dan adran 88(3) o'r Bil) yn amlinellu manylion ynghylch penodi panel, ac yn pwysleisio'r angen i sicrhau annibyniaeth, gan dynnu sylw y gofynion o ran cyfansoddiad y panel ar y lleiaf.

**164.** Er ein bod yn nodi bwriad ac ymrwymiad y Gweinidog ynglŷn â chynnwys canllawiau statudol, ni welwn unrhyw reswm pam na ellir rhoi ymrwymiad o'r fath i annibyniaeth mewn perthynas â chyfansoddiad y panel ar wyneb y Bil. Byddai hyn yn sicrhau ei bod yn ofynnol i Weinidogion y dyfodol yn y maes polisi hwn sicrhau bod panel yn cynnwys aelodau annibynnol.

---

<sup>78</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>79</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

**Argymhelliad 8.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i sicrhau bod yn rhaid i ganllawiau statudol a gyhoeddir o dan adran 88(3) gwmpasu'r angen i gynnwys aelodau ar y panel asesu perfformiad, a grëwyd o dan adran 91, sydd yn annibynnol ar yr awdurdod lleol.

**165.** Credwn, mewn amgylchiadau lle mae rheoliadau'n ymwneud â materion ariannol, gan gynnwys talu ffioedd, y dylai gweithdrefn graffu gadarnach fod yn berthnasol.

**Argymhelliad 9.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol wrth wneud rheoliadau o dan adran 93(2)(b).

Adran 109 - Pwerau Gweinidogion Cymru i ddiwygio etc. ddeddfiadau a rhoi pwerau newydd

---

**166.** Mae adran 109 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio, addasu, diddymu, dirymu neu anghymhwysu deddfiadau sy'n atal neu'n rhwystro prif gyngor rhag cydymffurfio â phennod 1 o Ran 6 o'r Bil.

**167.** Mae adran 109(2) yn darparu modd i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth mewn rheoliadau sy'n rhoi unrhyw bŵer y mae Gweinidogion Cymru yn ei ystyried yn angenrheidiol neu'n hwylus i unrhyw un neu bob prif gyngor er mwyn caniatáu neu hwyluso cydymffurfiaid â phennod 1 o Ran 6 o'r Bil sy'n delio â pherfformiad, asesiadau perfformiad ac ymyriadau ar gyfer prif gynghorau.

**168.** Nodir yn y datganiad o fwriad polisi:

“Bydd natur y cymorth a ddarperir, a'r amgylchiadau lle mae ymyriad yn digwydd, yn naturiol yn wahanol ym mhob achos er mwyn ymateb i'r materion unigol a phenodol a wynebwr gan brif gyngor, a rhaid i'r pŵer fod yn ddigon eang i fodloni pob amgylchiad unigol fel y mae'n codi.”<sup>80</sup>

**169.** Byddai rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

---

<sup>77</sup> Datganiad o fwriad polisi, cyf. 51, tudalen 18

“Oherwydd y bydd y pŵer yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi pwerau newydd i brif gynghorau, bernir bod y weithdrefn gadarnhaol yn fwy priodol.”<sup>81</sup>

**170.** Gofynasom i'r Gweinidog pam ei bod yn angenrheidiol defnyddio'r gair “hwylus” a pham nad yw “angenrheidiol” yn ddigonol. Dywedodd y Gweinidog:

“Bydd adran 109(2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi pwerau newydd i brif gyngor penodol neu i fwy nag un prif gyngor, os ydynt o'r farn bod y pwerau hynny'n angenrheidiol neu'n hwylus. Efallai na fydd rhai pwerau newydd sy'n cael eu rhoi i brif gynghorau yn gwbl “angenrheidiol” i'w galluogi i gydymffurfio â Phennod 1 o Adran 6, ond serch hynny gallent fod yn fanteisiol o ran hwyluso cydymffurfiad. Dyna pam fod angen cynnwys y term “neu'n hwylus” yn yr adran hon.

Bydd natur y cymorth a gaiff ei ddarparu, a'r amgylchiadau y cynhelir arolygiad neu ymyrraeth oddi tanynt yn wahanol ym mhob achos. Er mwyn ymateb i'r materion penodol ac unigol y bydd prif gyngor yn eu hwynebu, mae'n rhaid i'r pŵer fod yn ddigon eang i ddarparu ar gyfer pob amgylchiad unigol a allai godi.

Byddai pŵer i wneud rheoliadau er mwyn rhoi pwerau newydd i brif gynghorau ond dim ond os ystyrir hynny'n “angenrheidiol” yn rhy gyfyng. Mae'r pŵer hwn yn atgynhyrchu'r pŵer o dan adran 31 o Fesur 2009 a oedd yn galluogi Gweinidogion i wneud yr un pethau yng nghyswllt sicrhau gwelliant parhaus. Nid ydym wedi defnyddio'r pwerau hyn erioed ond wrth lunio'r dull newydd y teimlad oedd y byddai'n briodol eu hatgynhyrchu er mwyn diogelu'r dull newydd at y dyfodol.”<sup>82</sup>

Ein barn ni

---

**171.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog ynghylch defnyddio'r term “hwylus” yn adran 109(2) o'r Bil. Rydym yn mynegi pryderon yn rheolaidd am y defnydd o'r term

---

<sup>81</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 71

<sup>82</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

hwn a thermau tebyg wrth ei gymhwyso i bwerau llunio rheoliadau, boed hynny yn neddfwriaeth y llywodraeth neu ddeddfwriaeth anllywodraethol.

**172.** Rydym yn parhau i fod o'r farn y dylai Gweinidogion Cymru ddefnyddio ymagwedd fwy penodol yn hytrach na chymryd y pwerau gwneud rheoliadau mwyaf eang posibl sydd ar gael iddynt. Credwn hefyd y dylid cymryd pwerau llunio rheoliadau at bwrpas clir.

**173.** Nodwn sylwadau'r Gweinidog y byddai pŵer i wneud rheoliadau i roi pwerau newydd i brif gynghorau - ond dim ond os bernir eu bod yn 'angrheidiol' - yn rhy gul. Fodd bynnag, nododd y Gweinidog hefyd eu bod wedi cael eu hefelychu o *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009* ac na chawsant eu defnyddio erioed. Os na ddefnyddiwyd y pwerau hyn erioed o'r blaen, nid yw'n eglur sut gellid dweud eu bod yn rhy gul. Mae hefyd yn aneglur pam mae angen pwerau at ddibenion hwylustod, pan mai byrdwn cyffredinol y Bil yw grymuso awdurdodau lleol.

**174.** At hynny, fel pwynt egwyddor cyffredinol (yn debyg i'r pwynt a wnawn uchod ynghylch adran 11), nid ydym o'r farn ei bod yn arfer da efelychu adran benodol o ddarn o gyfraith sylfaenol sy'n bodoli'n barod mewn Bil newydd, heb ystyried cyd-destun y Bil newydd a dadansoddiad o effeithiolrwydd y ddarpariaeth bresennol lle mae'n cael ei defnyddio.

**175.** Yn achos y Bil hwn, mae'n ymddangos bod defnyddio'r term 'hwylus' yn ehangu'r pwerau gwneud rheoliadau at ddibenion 'diogelu at y dyfodol' heb unrhyw arwydd clir ynghylch sut cânt eu defnyddio. Nid yw diogelu at y dyfodol yn ddadl ddilys dros gymryd pwerau eang. Mae cymryd pwerau rhy eang bob amser yn golygu bod perygl iddynt gael eu defnyddio yn y dyfodol mewn ffyrdd na fwriadwyd ac na ragwelwyd yn wreiddiol pan gyflwynwyd y Bil.

**Argymhelliad 10.** Dylai'r Gweinidog, yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar y Bil, nodi'n glir ac yn fanwl sut mae hi'n bwriadu defnyddio'r pwerau sydd yn adran 109(2) o'r Bil.

**Argymhelliad 11.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddileu'r geiriau "neu'n hwylus" o adran 109(2).

## Rhan 7 - Uno ac ailstrwythuro prif ardaloedd

**176.** Mae Rhan 7 o'r Bil, a'i Hatodlenni 10 ac 11, yn cynnwys darpariaethau ar gyfer uno ac ailstrwythuro prif gynghorau.

**177.** Mae Pennod 1 (adrannau 120 i 127) yn gwneud darpariaeth ar gyfer uno prif ardaloedd yn wirfoddol, gan gynnwys ceisiadau am uno gwirfoddol, gofynion ymgynghori, pwerau i Weinidogion Cymru weithredu er mwyn i uno ddigwydd, trefniadau ar gyfer cynghorau cysgodol a swyddogion gweithredol, y system bleidleisio ac etholiadau a dyletswydd ar gynghorau sy'n uno i gydweithredu.

**178.** Mae Pennod 2 (adrannau 128 i 134) yn gwneud darpariaeth ar gyfer ailstrwythuro prif ardaloedd, gan gynnwys amodau i'w bodloni, ceisiadau diddymu, pwerau i Weinidogion Cymru weithredu ar gynigion ailstrwythuro a dyletswydd ar gynghorau sy'n ailstrwythuro i gydweithredu.

**179.** Mae Pennod 3 (adrannau 135 i 140) ac Atodlenni 10 ac 11 yn gwneud darpariaeth ar gyfer pwyllgorau trosglwyddo, cyfyngiadau ar drafodion a recriwtio, adolygiadau o drefniadau etholiadol, trefniadau gweithredol a darparu gwybodaeth gan gynghorau.

**180.** Mae Pennod 4 (adrannau 141 i 144) yn gwneud darpariaeth ar gyfer trefniadau cydnabyddiaeth ariannol ar gyfer cynghorau cysgodol a phrif gynghorau newydd a sefydlwyd o dan Ran 7, gan gynnwys swyddogaethau Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol a datganiadau polisi tâl.

**181.** Mae Pennod 5 (adrannau 145 i 148) yn ymwneud â darpariaethau atodol.

### Adran 126 - Etholiadau

---

**182.** Mae adran 126 yn ei gwneud yn ofynnol i reoliadau uno nodi'r dyddiad ar gyfer yr etholiadau cyffredin cyntaf i'r prif gyngor newydd. Mae adran 126(4) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i brif gyngor ynghylch penodi swyddog canlyniadau ar gyfer etholiad o'r fath. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:



“Ni fydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio oni bai bod cynghorau sy’n uno wedi methu â phenodi swyddog canlyniadau ar gyfer yr etholiadau cyntaf i’r cyngor newydd.”<sup>83</sup>

**183.** Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, nid fydd gweithdrefn Cynulliad yn cael ei chymhwyso i gyfarwyddyd o’r fath, oherwydd:

“Bydd penodi swyddog canlyniadau yn fater o flaenoriaeth, ac nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau’r Cynulliad.”<sup>84</sup>

Adran 127 – Dyletswyddau ar gynghorau sy’n uno i hwyluso trosglwyddo a rhoi sylw i ganllawiau

---

**184.** Mae adran 127 yn ymwneud â dyletswyddau cynghorau sy’n uno i hwyluso trosglwyddo swyddogaethau, staff ac ati, i weithredu’r uno ac i roi sylw i ganllawiau. Mae adran 127(2) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i brif gyngor weithredu i hwyluso trosglwyddo staff, eiddo ac ati yn effeithiol o dan amgylchiadau uno. Nid oes unrhyw weithdrefn Cynulliad i’w chymhwyso i gyfarwyddyd o’r fath. Nodir fel a ganlyn yn y Memorandwm Esboniadol:

“Ni fydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio oni bai bod cynghorau sy’n uno yn methu â chymryd camau effeithiol i hwyluso trosglwyddo staff, eiddo etc. yn effeithiol i gyngor newydd, a fydd yn cael ei sefydlu o dan reoliadau uno a gymeradwywyd eisoes. O’r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau’r Cynulliad.”<sup>85</sup>

Adran 134 – Dyletswyddau ar gynghorau sy’n cael eu hailstrwythuro i hwyluso trosglwyddo a rhoi sylw i ganllawiau

---

**185.** Mae adran 134 yn rhoi dyletswydd ar gynghorau sy’n ailstrwythuro i gymryd pob cam rhesymol i hwyluso trosglwyddo swyddogaethau, staff ac ati i weithredu’r ailstrwythuro ac i roi sylw i ganllawiau. Mae adran 134(4) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i brif gyngor weithredu i hwyluso trosglwyddo staff, eiddo ac ati yn effeithiol o dan amgylchiadau ailstrwythuro.

---

<sup>83</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 93

<sup>84</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 93

<sup>85</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 93

---

Nid oes unrhyw weithdrefn Cynulliad i'w chymhwyso i gyfarwyddyd o'r fath. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Ni fydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio oni bai bod cynghorau sy'n ailstrwythuro yn methu â chymryd camau effeithiol i hwyluso trosglwyddo staff, eiddo etc. yn effeithiol i gyngor arall mewn achos o ailstrwythuro y darparwyd ar ei gyfer o dan reoliadau ailstrwythuro a gymeradwywyd eisoes. O'r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau'r Cynulliad.”<sup>86</sup>

Adran 135 – Pwyllgorau pontio ac Atodlen 10 – Pwyllgorau pontio cynghorau sy'n uno a chynghorau sy'n cael eu hailstrwythuro

---

**186.** Mae adran 135 yn cyflwyno Atodlen 10 sy'n gwneud darpariaeth ynghylch sefydlu pwyllgorau pontio wrth uno ac ailstrwythuro awdurdodau.

**187.** Mae paragraff 7(1) o Atodlen 10 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i bwyllgorau pontio cynghorau sy'n uno neu'n ailstrwythuro i arfer ei swyddogaethau yn unol â'r cyfarwyddyd. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Bydd y Cyfarwyddyd yn lleol o ran ei natur. Bydd yn cael ei ddefnyddio i'w gwneud yn ofynnol i bwyllgor pontio arfer ei swyddogaethau lle ystyrir y bu'r pwyllgor pontio yn esgeulus neu'n araf yn arfer cyfrifoldeb penodol.”<sup>87</sup>

Adran 139 – Gofyniad ar brif gynghorau i ddarparu gwybodaeth i Weinidogion Cymru

---

**188.** Mae adran 139 yn ymwneud â gofyniad ar brif gynghorau i ddarparu gwybodaeth i Weinidogion Cymru. Yn benodol, mae adran 139(1) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i brif gyngor i ddarparu gwybodaeth iddynt sy'n ymwneud â throsglwyddo swyddogaethau rhwng cynghorau. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

---

<sup>86</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 94

<sup>87</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 97

---

“Bydd y Cyfarwyddyd yn lleol o ran ei natur. Bydd yn cael ei ddefnyddio os na fydd prif gyngor yn darparu gwybodaeth benodol i Weinidogion Cymru, a fyddai'n galluogi iddynt wneud penderfyniad gwybodus am gais ar gyfer uno gwirfoddol neu ailstrwythuro posibl.”<sup>88</sup>

**189.** Nid oes unrhyw weithdrefn Cynulliad i'w chymhwyso i'r fath gyfarwyddyd, fel y nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Mae arfer y pŵer yn dibynnu'n llwyr ar gynghorau unigol, ac o'r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau'r Cynulliad.”<sup>89</sup>

Adran 140 – Gofyniad ar brif gynghorau i ddarparu gwybodaeth i gyrff eraill

---

**190.** Mae adran 140 yn ymwneud â gofyniad ar brif gynghorau i ddarparu gwybodaeth i gyrff eraill. Yn benodol, mae adran 140(1) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i brif gyngor ddarparu gwybodaeth sy'n ymwneud â throsglwyddo swyddogaethau rhwng cynghorau i gyrff eraill fel y gwêl Gweinidogion Cymru yn briodol. Nid oes unrhyw weithdrefn Cynulliad i'w chymhwyso i gyfarwyddyd o'r fath. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Bydd y Cyfarwyddyd yn lleol o ran ei natur. Bydd yn cael ei ddefnyddio os nadyw prif gyngor yn cydweithredu â chyrrff perthnasol eraill wrth rannu gwybodaeth benodol a fyddai'n hwyluso neu'n paratoi'n briodol ar gyfer uno gwirfoddol neu ailstrwythuro. Mae arfer y pŵer yn dibynnu'n llwyr ar gynghorau unigol, ac o'r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau'r Cynulliad.”<sup>90</sup>

Ystyried adrannau 126, 127, 134, 135, 139, 140 ac Atodlen 10

---

**191.** Mewn perthynas â'r pwerau o dan adran 126, 127, 134, 139, 140 ac Atodlen 10 (fel y'i cyflwynwyd gan adran 135), nodwn ei bod yn ymddangos bod y

---

<sup>88</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 96

<sup>89</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalennau 96-97

<sup>90</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.1, tudalen 97

---

Memorandwm Esboniadol yn nodi cyfyngiadau mewn perthynas â phob pŵer, fel y nodir ym mharagraffau 182 i 190 uchod.

**192.** Yn ei llythyr dyddiedig 30 Ionawr 2020, dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Mae angen i bob pŵer cyfarwyddo allu ymateb i ystod o amgylchiadau perthnasol. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn darparu rhai enghreifftiau eglurhaol - nid manwl - o ba bryd y gellir defnyddio pob pŵer cyfarwyddo, o fewn y fframwaith sydd wedi'i nodi yn y darpariaethau perthnasol ar wyneb y Bil. O gofio o dan ba amgylchiadau y gellid defnyddio'r cyfarwyddiadau hyn, byddai hyn yn galw am ddarpariaethau hir a manwl iawn a hyd yn oed wedyn byddai'n amhosibl rhag-weld pob digwyddiad posibl y byddai angen darparu ar ei gyfer.”<sup>91</sup>

**193.** Yn ystod y sesiwn dystiolaeth gofynasom am eglurhad gan y Gweinidog mai dim ond enghreifftiau o sut gellir defnyddio'r pwerau oedd y cyfyngiadau ymddangosiadol a restrir. Dywedodd swyddog a ddaeth i'r Pwyllgor gyda'r Gweinidog:

“We accept that those examples are there simply as examples—they're not meant as restrictions; they're not meant as a definitive list. In the case of local government reorganisation, the amount of tasks that will be needed to carry out those reorganisations, whether they're voluntary or on a restructured basis, would be extensive. I think, on that basis, it would be unlikely that any court would consider that the limited exceptions and restrictions or examples that we set out on the face of the explanatory notes were meant to be exhaustive, simply because of the sheer volume and breadth of the things that would be necessary.”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>92</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [169]

**194.** Ychwanegodd y Gweinidog:

“I think the problem with a lack of examples is (...) if you don't give any illustrative examples of it, there is a danger of everybody having a completely separate idea of it. We had some discussion about whether they are or are not helpful, and, if the committee has a view on that, I'd be very happy to have a look at it.”<sup>93</sup>

Ein barn ni

---

**195.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog ac yn croesawu'r eglurhad defnyddiol a ddarperir, sef bod y Memorandwm Esboniadol yn rhoi sawl enghraifft o sut byddai Gweinidogion Cymru yn defnyddio pwerau penodol mewn amrywiol amgylchiadau. O'r herwydd, rydym yn cydnabod nad ydynt yn gyfyngiadau ar sut gall Gweinidogion Cymru weithredu ac nad ydynt yn briodol i'w cynnwys ar wyneb y Bil.

**196.** Rydym o'r farn bod defnyddio enghreifftiau eglurhaol yn y Memorandwm Esboniadol i hwyluso dealltwriaeth o unrhyw ddarpariaeth ddeddfwriaethol neu bwerau dirprwyedig yn y Bil yn ddefnyddiol. Fodd bynnag, dylai unrhyw Femorandwm Esboniadol sy'n mabwysiadu ymagwedd o'r fath ei gwneud yn gwbl glir bod defnyddio enghreifftiau at ddibenion eglurhaol yn unig.

## Pwerau i gyhoeddi canllawiau

**197.** Mae'r Bil yn cynnwys 23 o bwerau i'r Gweinidog gyhoeddi canllawiau, ac nid yw yr un ohonynt yn ddarostyngedig i weithdrefn. Ym mhob achos, bron, nid yw'r Bil na'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys gwybodaeth am yr hyn mae'r canllawiau'n debygol o'i gwmpasu.

**198.** Dangosir ein pryderon am y diffyg tryloywder hwn yn ein hystyriaeth o adrannau 86 a 122.

Adran 86 – Canllawiau ac adran 122 – Canllawiau ynglŷn â cheisiadau i uno

---

---

<sup>93</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [172]

---

**199.** Mae adran 86 yn nodi pŵer i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau, y mae'n rhaid i brif gynghorau a chyd-bwyllgorau corfforaethol roi sylw iddynt, mewn perthynas â Phenodau 3-5 o Ran 5 o'r Bil (sy'n ymwneud â sefydlu a gweithredu cyd-bwyllgorau corfforaethol a rheoliadau cyd-bwyllgorau corfforaethol). Nid oes gweithdrefn y Cynulliad yn cael ei chymhwyso i ganllawiau o'r fath.

**200.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Bwriad y pŵer i gyhoeddi canllawiau yw hwyluso'r broses o gymhwyso'r ddeddfwriaeth sylfaenol a rhoi'r ddeddfwriaeth neu'r rheoliadau ar waith. Mae'r canllawiau hyn yn ymwneud yn bennaf â phroses, ac o'r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau'r Cynulliad.”<sup>94</sup>

**201.** Mae'r datganiad o fwriad polisi yn ychwanegu y gallai'r canllawiau “gynnwys canllawiau ar sut y gallai prif gynghorau wneud cais am greu cyd-bwyllgor corfforedig ac, os na nodir hynny mewn rheoliadau, canllawiau ar faterion cyfansoddiadol, materion gweithlu neu faterion technegol eraill sy'n ymwneud â chyd-bwyllgor corfforedig”.<sup>95</sup>

**202.** Gofynasom i'r Gweinidog egluro beth y bwriedir i'r pŵer eang hwn i gyhoeddi canllawiau ei gwmpasu ar wyneb y Bil, a pham na wneir cyfeiriad penodol at yr hyn y bydd y canllawiau yn ei gwmpasu. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Bwriad y canllawiau hyn yw hwyluso cymhwyso'r adran hon i Gydbwyllgorau Corfforedig a sefydlwyd gan Weinidogion Cymru ac ar gais prif gynghorau. Bydd angen iddynt ymdrin â lluo o amgylchiadau gwahanol iawn, o bosibl. Byddai'n anymarferol ac yn gwbl ddi-fudd i bawb sy'n gysylltiedig i geisio trosi'r manylder a'r hyblygrwydd y mae canllawiau yn gallu eu rhoi yn ddarpariaeth ar wyneb Bil - a allai, yn ddigon hawdd, droi'n rhy gyfarwyddol.”<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.2, tudalen 86

<sup>95</sup> Datganiad o fwriad polisi, cyf. 44, tudalen 18

<sup>96</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---

**203.** Gofynnwyd hefyd, o ystyried cylch gwaith eang y pŵer, a fyddai'r Gweinidog yn cytuno y dylid cymhwyso gweithdrefn Cynulliad i ganllawiau a gyhoeddir oddi tani. Atebodd y Gweinidog:

“Bwriad y pŵer i gyhoeddi canllawiau yw hwyluso'r gwaith o gymhwyso'r adran a gweithredu'r ddeddfwriaeth neu'r rheoliadau. Mae'n ymwneud i raddau helaeth â phroses ac felly, ni ystyrir ei fod yn briodol iddo fod yn ddarostyngedig i weithdrefn y Senedd.”<sup>97</sup>

**204.** Esboniodd y Gweinidog hefyd fod ymgynghori yn digwydd â Llywodraeth Cymru a'i bod yn ymwneud â chyd-gynhyrchu'r holl ganllawiau sy'n gysylltiedig â'r Bil.<sup>98</sup>

---

#### Adran 122 – Canllawiau ynglŷn â cheisiadau i uno

---

**205.** Mae adran 122 yn ei gwneud yn ofynnol i brif gynghorau roi sylw i ganllawiau a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru ynghylch gwneud cais i uno dau neu ragor o brif gynghorau.

**206.** Mae gan y ddarpariaeth hon effaith ôl-weithredol, felly gall prif gynghorau gyflawni'r rhwymedigaeth hon drwy roi sylw i ganllawiau a gyhoeddir cyn i adran 122 ddod i rym, lle mae'r canllawiau hynny wedi eu cyhoeddi'n benodol at ddibenion adran 122.

**207.** Nodir yn y datganiad o fwriad polisi:

“Mae angen i Weinidogion Cymru roi canllawiau i gynorthwyo prif gynghorau â materion sy'n ymwneud â gwneud cais i uno'n wirfoddol. Bydd y canllawiau'n hysbysu ac yn hwyluso gwaith prif gynghorau wrth iddynt baratoi cais ar gyfer trefniadau uno gwirfoddol.

Gallai'r canllawiau gynnwys cyngor ar nodi achos busnes ar gyfer uno, mynd i'r afael â phryderon pobl leol a rhanddeiliaid a graddau'r cydgyfeirio â ffiniau strategol eraill.”<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>98</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [81]

<sup>99</sup> Datganiad o fwriad polisi, cyf. 54, tudalen 22

---

**208.** Nodir yn y Nodiadau Esboniadol:

“Byddai canllawiau o’r fath yn ymdrin â materion y bydd angen i brif gynghorau eu hystyried wrth lunio cais, gan gynnwys y buddion a fwriedir, y costau a’r arbedion, asesiadau effaith, cwmpas ymgynghoriadau ac unrhyw faterion perthnasol eraill (er enghraifft, ar ôl i’r darpariaethau ynghylch dewis system bleidleisio ddod i rym, nodi pa system bleidleisio y dylid ei defnyddio ar gyfer yr etholiadau cyntaf i’r cyngor newydd ar gyfer y brif ardal newydd). Mae effaith ôl-weithredol i’r ddarpariaeth hon; bydd unrhyw ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru cyn i’r ddarpariaeth ddod i rym yn cael yr un effaith, felly bydd prif gynghorau, os dymunant, yn gallu dechrau paratoi cais i uno’n wirfoddol tra bo’r Bil yn dal i gael ei ystyried.”<sup>100</sup>

**209.** Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

“Mae’r canllawiau hyn yn ymwneud yn bennaf â phroses, ac o’r herwydd nid ystyrir ei bod yn briodol defnyddio un o weithdrefnau’r Cynulliad.”<sup>101</sup>

**210.** Gofynasom i’r Gweinidog egluro pam nad yw’r manylion o’r Nodiadau Esboniadol ar wyneb y Bil. Dywedodd y Gweinidog:

“Bydd angen i’r canllawiau ymdrin â lluo o amgylchiadau a fydd yn debygol o amrywio o gyngor i gyngor. Byddai’n anymarferol ceisio trosi’r manylder a’r hyblygrwydd y mae canllawiau yn gallu eu rhoi yn ddarpariaeth ar wyneb Bil - a allai, yn ddigon hawdd, droi’n rhy gyfarwyddol wedyn. Mae’r enghreifftiau a geir yn y Nodiadau Esboniadol at ddibenion eglurhaol.”<sup>102</sup>

**211.** Gofynasom hefyd i’r Gweinidog gadarnhau pryd mae hi’n disgwyl cyhoeddi canllawiau at ddibenion adran 122, a pham na fydd canllawiau o’r fath yn cael eu

---

<sup>100</sup> Y Memorandwm Esboniadol, Anecs A – Nodiadau Esboniadol i Fil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru), tudalen 354

<sup>101</sup> Y Memorandwm Esboniadol, pennod 5, Tabl 5.2, tudalen 89

<sup>102</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

---



cyflwyno gerbron y Cynulliad, o ystyried y gellir eu cyhoeddi cyn i'r pŵer statudol i wneud hynny ddod i rym. Atebodd drwy ddweud:

“Rwyf yn disgwyl cyhoeddi canllawiau yn fuan. Mae peidio â chael gweithdrefn yng nghyswllt cyhoeddi canllawiau yn arfer safonol. Bwriad y canllawiau yw cefnogi cynghorau i roi'r ddeddfwriaeth ar waith ac felly bydd yn nodi arferion da ac yn dechnegol a gweithdrefnol ei natur. Byddai gosod canllawiau gerbron y Cynulliad yn llyncu amser ac ni fyddai fawr o fudd, os o gwbl, yn deillio ohono.”<sup>103</sup>

**212.** Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth, fe wnaethom archwilio'r maes hwn ymhellach gyda'r Gweinidog a gofyn pam nad oedd unrhyw weithdrefn yn berthnasol i'r adran hon. Dywedodd y Gweinidog:

“First of all, we're consulting on all of the guidance and the regulations that go with this Bill simultaneously with the Welsh Local Government Association. They're all being co-produced. So, we're not doing anything that isn't done with the local authorities themselves in partnership. They're very much part of the drafting team that's pulling that together. So, we're co-producing it.

Secondly, as I understand it, all of the powers that exist in there are powers that currently don't have Assembly processes attached to them...”<sup>104</sup>

Ein barn ni

---

**213.** Wrth dynnu sylw a chodi cwestiynau am y darpariaethau hyn, ein prif fwriad oedd archwilio i ba raddau mae'n ddefnyddiol i'r holl randdeiliaid wybod ymlaen llaw am y materion eang mae'r canllawiau perthnasol yn debygol o ymdrin â nhw, a allai eu helpu i gynllunio a chyflawni rhwymedigaethau sy'n codi o'r Bil.

**214.** Credwn y gellid cyflawni hyn heb fod yn rhagnodol ac mewn ffordd sy'n cadw hyblygrwydd yn yr hyn mae'r canllawiau terfynol yn ei gwmpasu. Nid ein

---

<sup>103</sup> Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol, 30 Ionawr 2020

<sup>104</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 3 Chwefror 2020, Cofnod y Trafodion [81-82]

---

bwriad yn ein llythyr at y Gweinidog ar 23 Ionawr 2020 oedd awgrymu y dylid diwygio'r Bil i gynnwys darpariaethau sy'n cyfyngu ar yr hyn y dylai Llywodraeth Cymru ei ddarparu fel canllawiau.

**215.** Rydym yn cydnabod bod y canllawiau'n cael eu cyd-gynhyrchu gyda Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ond nid ydym o'r farn bod hyn yn tynnu oddi wrth fuddioldeb darparu syniad bras o'r hyn y bydd y canllawiau'n ei gwmpasu.

**216.** Ar y pwynt hwn, rydym yn nodi ac yn croesawu bod y Nodiadau Esboniadol mewn perthynas ag adran 122 yn nodi y bydd y canllawiau'n ymdrin â buddion, costau ac arbedion arfaethedig, asesiadau effaith, cwmpas ymgynghoriadau a nodi systemau pleidleisio h.y. y materion y bydd angen i'r prif gynghorau eu hystyried wrth lunio cais.

**217.** Credwn y byddai pob adran arall sy'n cynnwys pŵer i gyhoeddi canllawiau yn elwa ar yr ymagwedd a fabwysiadwyd mewn perthynas â'r Nodiadau Esboniadol mewn perthynas ag adran 122.

**Argymhelliad 12.** Rydym o'r farn y dylai'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil, ar gyfer pob adran sy'n cynnwys pŵer i gyhoeddi canllawiau, roi syniad bras o'r hyn y mae'r canllawiau hynny'n debygol o'i gwmpasu. Dylai'r Nodiadau Esboniadol gael eu diwygio yn unol â hynny.

## Atodiad – newidiadau sydd eu hangen i Dabl 5.1 yn y Memorandwm Esboniadol

**218.** Mae'r Bil yn cynnwys 98 o bwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau, gorchmynion a chyfarwyddiadau, a chyhoeddi canllawiau. Gellir gweld rhestr lawn o'r pwerau, ynghyd â chrynodeb, yn nhablau 5.1 a 5.2 o'r Memorandwm Esboniadol (tudalen 59-99). Mae gwallau yn nhabl 5.1 o ran:

- nid yw adran 22(4) yn darparu unrhyw bŵer i wneud rheoliadau. Dylai'r cyfeiriad cywir fod at adran 22(3) sy'n darparu ar gyfer pŵer newydd gwneud rheoliadau mewn adran 9ZA(4) newydd o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983*;
- nodir bod rheoliadau a wneir o dan adran 53(7) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, neu'r weithdrefn gadarnhaol os yw deddfwriaeth benodol yn cael ei diwygio. Fodd bynnag, nodir yn adran 170(4) ac adran 170(5)(e) bod rheoliadau o'r fath bob amser yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- dywedir bod rheoliadau a wneir o dan adrannau 83(1), 83(2), 83(3) ac 83(7) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Fodd bynnag, nodir yn adran 170(4) ac adran 170(5)(i) bod rheoliadau o'r fath bob amser yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- nodir bod rheoliadau a wneir o dan adran 84(2) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Fodd bynnag, nodir yn adran 170(4) ac adran 170(5)(j) bod rheoliadau o'r fath bob amser yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- nodir yn y blwch 'rheswm dros weithdrefn' mewn perthynas ag adran 108 bod y pŵer yn galluogi Gweinidogion Cymru i ychwanegu/diwygio/dileu corff/unigolyn ar/oddi ar restrau. Nid yw hyn yn wir - mae adran 108 yn caniatáu ychwanegiadau yn unig i'r restrau;
- nid yw adran 150(6) yn darparu unrhyw bŵer i wneud rheoliadau, gan nad oes is-adran (6). Dylai'r cyfeiriad cywir fod at adran 150(2) yn unig, a dylid hepgor y cyfeiriad at is-adran (6).