

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

Adroddiad ar Fil Is-ddeddfau
Llywodraeth Leol (Cymru)

Mawrth 2012



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 ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

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 Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8242
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorMCD@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012
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.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

Adroddiad ar Fil Is-ddeddfau
Llywodraeth Leol (Cymru)

Mawrth 2012



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 15 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw ymgymryd â swyddogaethau ac arfer pwerau'r pwyllgor cyfrifol a osodwyd allan yn Rheolau Sefydlog. Mae hyn yn cynnwys ystyried ac adrodd ar unrhyw fater deddfwriaethol cyffredinol ei natur o fewn neu'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)

Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Suzy Davies

Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



Julie James

Llafur Cymru
Gorllewin Abertawe



Eluned Parrott

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canol De Cymru



Simon Thomas

Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Ei Gylch Gorchwyl a'i Bwerau

Cafodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ei sefydlu ar 15 Mehefin 2011 a'i gylch gorchwyl yw cyflawni swyddogaethau ac arfer pwerau'r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21. Caiff y Pwyllgor ystyried unrhyw fater deddfwriaethol o natur gyffredinol sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â'u cymhwysedd a chyflwyno adroddiad ar y materion hyn.

Aelodau'r Pwyllgor

<i>Aelod Pwyllgor</i>	<i>Plaid</i>	<i>Etholaeth neu Ranbarth</i>
David Melding (Cadeirydd)	Y Dirprwy Lywydd (Y Ceidwadwyr Cymreig)	Canol De Cymru
Suzy Davies	Y Ceidwadwyr Cymreig	Gorllewin De Cymru
Julie James	Llafur	Gorllewin Abertawe
Eluned Parrott	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Canol De Cymru
Simon Thomas	Plaid Cymru	Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Rôl y Pwyllgor	4
Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru)	4
Y cefndir	4
Y Bil	5
Ystyriaeth y Pwyllgor.....	6
Y darpariaethau manwl	6
Adran 2.....	6
Adran 3.....	7
Adrannau 4 a 5	7
Adran 6.....	8
Adran 7.....	9
Adran 8.....	10
Adran 9.....	10
Adran 10.....	11
Adran 11	11
Adrannau 12 a 13.....	12
Adran 14.....	14
Adran 15	15
Adran 16.....	15
Adran 17.....	15
Adran 18.....	15
Adrannau 19 ac 20.....	16
Adran 21	16
Adrannau 22 a 23.....	17
Tystion	18
Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig	19

Rôl y Pwyllgor

1. Cylch gorchwyl y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (“y Pwyllgor”) yw cyflawni swyddogaethau’r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21¹ ac ystyried unrhyw fater arall ynglŷn â’r cyfansoddiad neu’r llywodraeth sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy’n ymwneud â’u cymhwysedd nhw.

2. O fewn hyn, mae’r Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol ac agweddau technegol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft sy’n cael eu gwneud gan Weinidogion Cymru, gan gyflwyno adroddiad ynghylch a ddylai’r Cynulliad roi sylw arbennig i’r offeryn ar amryw o seiliau sydd wedi’u nodi yn y Rheolau Sefydlog.

3. Mae’r Pwyllgor hefyd yn ystyried ac yn cyflwyno adroddiad ar briodoldeb darpariaethau ym Miliâu’r Cynulliad ac ym Miliâu Senedd y Deyrnas Unedig sy’n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu’r Cwnsler Cyffredinol.

Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru)

Y cefndir

4. Ar 28 Tachwedd 2011, cyflwynodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, Carl Sargeant AS, Fil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) (“y Bil”). Cafodd y Bil ei ddyrannu i’r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol ar gyfer gwaith craffu cyfnod 1 ynghyd â dyddiad cau ar gyfer yr adroddiad, sef 30 Mawrth 2012.

5. Ystyriodd y Pwyllgor y Bil yn ei gyfarfod ar 16 Ionawr 2012 gan gytuno i wneud rhagor o waith craffu arno gan ei fod yn cynnwys nifer o bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth.

6. Daeth y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, Carl Sargeant, i gyfarfod y Pwyllgor ddydd Llun 6 Chwefror 2012 yng nghwmni swyddogion. Ategwyd tystiolaeth lafar y Gweinidog â gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol a roddwyd ar 20 Chwefror 2012.

¹ Rheolau Sefydlog y Pedwerydd Cynulliad – Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Bil

7. Diben y Bil yw gweithredu:

“...cynigion Llywodraeth Cymru i symleiddio'r gweithdrefnau ar gyfer gwneud a gorfodi is-ddeddfau awdurdodau lleol. Mae'r Bil yn cyflwyno gweithdrefn amgen i awdurdodau lleol ei dilyn wrth wneud nifer o is-ddeddfau. Ar gyfer yr is-ddeddfau hyn, mae'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau ymgynghori'n lleol cyn gwneud is-ddeddf ac yn cael gwared ar y gofyniad i Weinidogion Cymru ei chadarnhau. Mae'r Bil arfaethedig hefyd yn cynnig dull amgen opsiynol, a mwy effeithlon, o orfodi drwy hysbysiadau cosb benodedig. Yn olaf, mae'r Bil hefyd yn diwygio ac yn cydgrynhoi'r darpariaethau cyfredol ar is-ddeddfau yn adrannau 235 i 238 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972. Cam yw hyn i gyfeiriad datblygu Llyfr Statud i Gymru ac mae'n sicrhau bod y darpariaethau deddfwriaethol allweddol ynghylch gwneud, cadarnhau a gorfodi is-ddeddfau yng Nghymru ar gael mewn un deddfiad.”²

8. Er gwaethaf ei enw byr, nid yw pwnc y Bil wedi'i gyfyngu i is-ddeddfau awdurdodau lleol (gan gynnwys awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol) ond mae'n cynnwys hefyd is-ddeddfau Cyngor Cefn Gwlad Cymru.

9. Mae'r Bil yn gwneud newid arwyddocaol yn y weithdrefn ynglŷn â gwneud is-ddeddfau'r awdurdodau lleol o dan nifer o ddeddfiadau gwahanol, gan ddiddymu'r angen presennol i sicrhau cadarnhad gan y Gweinidogion. Mae dulliau diogelu eraill yn cael eu sefydlu drwy osod gofynion ynglŷn ag ymgynghori a chyhoeddu'rwydd ffurfiol cyn bod modd i is-ddeddfau o'r fath gael eu gwneud.

10. Mae'r Bil hefyd yn ceisio codeiddio darpariaethau sy'n ymwneud â gwneud, cadarnhau (pan fo'n gymwys) a gorfodi is-ddeddfau gan yr awdurdodau lleol (gan gynnwys awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol) a Chyngor Cefn Gwlad Cymru. Mae'r darpariaethau hyn yn cynnwys darpariaethau sy'n ymestyn i Gymru ddarpariaethau sydd eisoes ar gael yn Lloegr ac sy'n caniatáu i is-ddeddfau gael eu gorfod drwy gyfrwng hysbysiadau cosb benodedig.

² Memorandwm Esboniadol Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) (fel y'i cyflwynwyd).

Ystyriaeth y Pwyllgor

11. Nododd y Pwyllgor fod y pwerau dirprwyedig a geir yn y Bil yn bodoli yn barod mewn gwirionedd, ac mai symleiddio'r weithdrefn ynglŷn â gwneud a diddymu is-ddeddfau a gwella'r gweithdrefnau gorfodi sy'n gymwys iddyn nhw oedd y polisi sy'n sail i'r Bil.

12. Mae rôl y Pwyllgor o dan Reol Sefydlog 21.7 wedi'i chyfyngu i "pa mor briodol yw darpariaethau ... sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol." Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol nad yw 'gwneud' yn cynnwys cadarnhau o dan weithdrefnau is-ddeddfau. Felly, er bod yr adroddiad hwn yn crynhoi darpariaethau'r Bil yn gyffredinol o ran cefndir, mae'r argymhellion yn cael eu gwneud mewn perthynas â darpariaethau a oedd o gonsŷrn uniongyrchol i'r Pwyllgor yn unig.

13. Serch hynny, fe fu'r Pwyllgor, wrth arfer ei rôl o bwysu a mesur materion deddfwriaeth o natur gyffredinol o dan Reol Sefydlog 21.7(v), yn ystyried a yw'r Bil yn gwireddu'r amcan sydd wedi'i ddatgan ar ei gyfer, sef cydgrynhoi'r darpariaethau perthnasol, ac a allai mwy o gydgrynhoi fod wedi'i wneud.

Ein barn ni

14. Rydyn ni'n fodlon bod yna gydbwysedd priodol at ei gilydd rhwng lefel y manylion ar wyneb y Bil a'r pwerau ynglŷn ag is-ddeddfwriaeth sy'n cael eu rhoi i Weinidogion Cymru.

15. Derbyniodd y Pwyllgor esboniad y Gweinidog na fyddai wedi bod yn ymarferol cydgrynhoi'r hen bwerau i wneud is-ddeddfau ar wyneb y Bil³ ac mae'n fodlon i'r mater gael ei drin mewn Atodlenni.

Y darpariaethau manwl

16. Mae'r Bil yn dechrau ag adran (**adran 1**) nad yw'n gwneud darpariaeth o sylwedd ond sydd yn hytrach yn rhoi trosolwg ar y darpariaethau sy'n cael eu gwneud yn yr adrannau sy'n dilyn.

Adran 2

17. Mae'r adran hon o'r Bil yn rhoi pŵer cyffredinol i wneud is-ddeddfau i gynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol yng Nghymru er lles "rheolaeth dda a llywodraeth" eu hardaloedd ac er mwyn atal

³ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 6

niwsansau. Mae hyn yn aildeddfu'r pŵer sydd i'w gael ar hyn o bryd yn adran 235 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972. Mae'r ymadrodd Saesneg "good rule and government" yn dyddio yn ôl o leiaf mor bell â Deddf Corfforaethau Dinesig 1882. Ar hyn o bryd, mae lled y pŵer yn cael ei leddfu gan yr angen am gadarnhad gan y Gweinidogion, sef angen y bydd y Bil yn ei ddileu. Ond, mae adran 2(2) o'r Bil yn darparu na chaniateir defnyddio'r pŵer o dan adran 2 i wneud darpariaeth a wnaed, neu a allai gael ei gwneud, o dan unrhyw ddeddfiad arall. Gan hynny, mae hyd a lled y pŵer yn llawer mwy cyfyngedig nag a dybiech ar yr olwg gyntaf.

Adran 3

18. Mae adran 3 yn diffinio "awdurdodau deddfu", sef yr awdurdodau y mae gweddill darpariaethau'r Bil, sy'n ymwneud â'r gweithdrefnau ynglŷn â gwneud is-ddeddfau, eu cadarnhau a'u gorfodi, yn gymwys iddyn nhw. Mae'r awdurdodau deddfu yn cynnwys nid yn unig gynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol ond hefyd gynghorau cymuned, Awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol a Chyngor Cefn Gwlad Cymru. Mae pob awdurdod deddfu yn awdurdod y mae ei swyddogaethau'n ymwneud â Chymru yn unig (gyda mân eithriadau cysylltiedig).

Adrannau 4 a 5

19. Mae adran 4 yn rhoi pŵer cyffredinol i'r awdurdodau deddfu i ddirymu neu ddiwygio'u his-ddeddfau eu hunain (os nad oes pŵer arall o'r fath yn bod) ac mae adran 5 yn rhoi **pŵer i Weinidogion Cymru, drwy orchymyn**, ddirymu is-ddeddfau sydd wedi'u gwneud gan awdurdodau deddfu os ydyn nhw o'r farn nad yw'r is-ddeddfau'n cael eu harfer.

Ein barn ni

20. Rydyn ni'n fodlon ar y cyfan â darpariaethau adrannau 4 a 5 o'r Bil (mae adran 4 yn cydnabod pwerau'r awdurdodau deddfu i ddirymu is-ddeddfau anarferedig ac mae adran 5 yn rhoi pŵer wrth gefn i Weinidogion Cymru y dywedwyd wrthon ni ei fod yno rhag ofn y ceir is-ddeddf nad yw'n perthyn i awdurdod lleol unigol ac sydd felly'n methu â chael ei ddirymu gan yr awdurdod hwnnw ei hun). Serch hynny, byddai'n gliriach pe bai ymadrodd mwy cadarnhaol nag "y maent o'r farn ei bod yn anarferedig" yn cael ei ddefnyddio.

21. Rydyn ni wedi dod i'r casgliad yma ar sail y sicrwydd a roddodd y Gweinidog mai dim ond yr awdurdodau lleol fydd yn dirymu is-ddeddfau lleol sydd i gael eu creu gan yr awdurdodau hynny:

“...Bye-laws are a local process. That is why we have created the powers for local bye-laws to be created by a local authority or a lead authority and to be revoked by that authority. ... I do not intend that future Welsh Ministers or I will be able to override a local decision as a result of the legislation that we have created. ...”⁴

22. Rydyn ni hefyd yn fodlon mai dim ond pan ofynnir iddyn nhw wneud hynny y bydd y Gweinidogion yn defnyddio'r pŵer wrth gefn i ddirymu is-ddeddfau anarferedig, pryd y byddai angen mynd ati drwy gyfrwng un o weithdrefnau'r Cynulliad:

“...When a local authority wishes to revoke a bye-law, if that process is not subject to the Minister's confirmation, then it will just get on with it. However, if the Minister is requested to revoke an obsolete bye-law, there is an Assembly procedure attached to that, in that the Minister will make the revocation through an Order, which would be subject to the negative Assembly procedure...”⁵

Serch hynny, mae yna achos o blaid mynnu ymgynghori, naill ai gan yr awdurdodau sy'n gwneud y cais, neu gan y Gweinidog, cyn i'r pŵer gael ei arfer.

Adran 6

23. Mae hon yn sefydlu gweithdrefn newydd ar gyfer gwneud is-ddeddfau gan yr awdurdodau deddfu o dan amryw o ddeddfiadau (sydd wedi'u nodi yn Rhan 1 o Atodlen 1, ac sy'n cynnwys is-ddeddfau sy'n cael eu gwneud o dan adran 1 o'r Bil ei hun) heb fod angen i'r Gweinidogion eu cadarnhau. **Caniateir i'r Atodlen gael ei diwygio drwy orchymyn o dan adran 9, er enghraifft i ychwanegu rhagor o bwerau i wneud is-ddeddfau y mae'r weithdrefn o dan adran 6 i fod yn gymwys iddyn nhw.**

⁴ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 11

⁵ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 18

Ein barn ni

24. Mae'r Pwyllgor yn fodlon ar y pŵer i ychwanegu rhagor o bwerau i wneud is-ddeddfau at adran 6 yn hytrach na'u gosod ar wyneb y Bil gan fod hynny'n rhoi hyblygrwydd pan fydd rhagor o bwerau addas yn cael eu nodi.

Adran 7

25. Mae adran 7 yn nodi'r gweithdrefnau ynglŷn â chadarnhau is-ddeddfau, ac mae'n gymwys i'r holl is-ddeddfau sy'n cael eu gwneud gan yr awdurdodau deddfu ac y mae angen eu cadarnhau, heblaw is-ddeddfau y mae gweithdrefnau tebyg yn gymwys iddyn nhw yn barod o dan y deddfiad sy'n rhoi'r pŵer i wneud yr is-ddeddfau.

26. Mae adran 7 hefyd yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â phwy yw'r awdurdod cadarnhau, sef naill ai'r awdurdod a bennir yn y deddfiad sy'n rhoi'r pŵer i wneud yr is-ddeddfau neu, os nad oes awdurdod wedi'i bennu, Gweinidogion Cymru. Mae is-adran (9) yn darparu bod swyddogaethau Gweinidogion Cymru, os nhw yw'r awdurdod cadarnhau yn sgil hyn "yn arferadwy yn gydredol â'r Ysgrifennydd Gwladol". Mewn perthynas â hyn, esboniodd y Gweinidog:

"...Under normal practice, with regard to the relationship with the Secretary of State, that application would come to a Welsh Minister. However, subject to a non-devolved function being raised in a bye-law that is obsolete, it would be only right for the Secretary of State to be involved in the process, which is why that status quo has remained in taking this process forward..."⁶

27. Mewn gohebiaeth yn nes ymlaen, esboniodd y Gweinidog ymhellach:

"The concurrent confirmation power under the 1999 Order⁷ reflects the view that there may be byelaw powers that deal with non-devolved areas which are outside the expertise of Welsh Government officials and are, in practice, and as is appropriate, confirmed by the relevant Secretary of State.

⁶ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 23

⁷ Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 - OS 672/1999

“It should be noted that the confirmation power is a concurrent power and not a joint power. In other words, either the Welsh Ministers or the Secretary of State can exercise the power in the appropriate circumstances.

“Since the 1999 Order, in practice, requests for confirmation of byelaws under devolved powers are considered by the Welsh Ministers. Accordingly, the concurrent confirmation power is a prudent provision in the event that any such powers are identified at a future point.”⁸

Ein barn ni

28. Rydyn ni'n fodlon ar esboniad y Gweinidog ac, os nad oes awdurdod cadarnhau wedi'i bennu, mai Gweinidogion Cymru fydd yr awdurdod cadarnhau, gan ymdrin â'r materion ar y cyd â'r Ysgrifennydd Gwladol.

Adran 8

29. Mae'r adran hon yn ymdrin â nifer o faterion technegol ynglŷn â threfniadau ffurfiol gwneud is-ddeddfau, cychwyn eu darpariaethau, a'u cyhoeddi.

Adran 9

30. **Mae adran 9 yn caniatáu i Weinidogion Cymru, drwy orchymyn, ddiwygio Rhan 1 o Atodlen 1** (diwygio'r rhestr o ddeddfiadau y caniateir i is-ddeddfau gael eu gwneud odanyn nhw heb eu cadarnhau neu'r awdurdodau y caniateir iddyn nhw wneud is-ddeddfau heb eu cadarnhau).

31. Gan esbonio'r angen am y ddarpariaeth yma, dywedodd y Gweinidog:

“[35]...I think that it offers enough flexibility for local authorities. These are often about very local issues of nuisance and so on that they need to deal with. Subject to there being a lack of existing provision, this is an opportunity for local authorities to deal with an issue. ... the powers to make those changes are subject to affirmative resolution, so there is a fall-

⁸ Papur Pwyllgor - CLA(4)-05-12(p5)

back position. ... this more streamlined approach will help the process of the creation of bye-laws...”⁹

ac yn nes ymlaen:

“... This gives us sufficient flexibility for an authority to make a local determination and for us ... to adapt quickly to changing circumstances...”¹⁰

Ein barn ni

32. Rydyn ni'n fodlon i'r Gweinidog gael y pŵer o dan adran 9 i ddiwygio Atodlen 1, sy'n ychwanegu at y rhestr o is-ddeddfau nad oes angen cadarnhad Gweinidogion Cymru ar eu cyfer, neu'n tynnu oddi arni. Nodwn y bydd hyn yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol fel sy'n briodol ynglŷn â phŵer sy'n caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio.

33. Mae adrannau 10 i 17 yn ymdrin â materion gorfodi.

Adran 10

34. Mae'r adran hon yn rhagnodi'r gosb uchaf am dorri unrhyw is-ddeddf sy'n cael ei gwneud gan unrhyw un o'r awdurdodau y mae'r Bil yn ymwneud â nhw. Mae uchafswm y gosb wedi'i bennu ar lefel 2 ar y raddfa safonol (£500) oni bai bod y deddfiad sy'n rhoi'r pŵer i wneud yr is-ddeddf yn darparu fel arall.

Adran 11

35. Mae adran 11 yn galluogi is-ddeddf sy'n cael ei gwneud o dan y pŵer sy'n cael ei roi gan adran 2 i ddarparu ar gyfer cipio eiddo ac (os caiff rhywun ei gollfarnu am dorri is-ddeddf) ei fforffedu. Dyma'r pŵer cyffredinol i wneud is-ddeddfau er lles “rheolaeth dda a llywodraeth” eu hardaloedd ac er mwyn atal niwsansau. Yn rhinwedd Atodlen 1, does dim angen cadarnhad gan y Gweinidogion ar gyfer is-ddeddfau o'r fath.

Ein barn ni

36. Mae erthygl 1 o Brotocol 1 i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol yn diogelu mwynhad tawel eiddo. Mae hyn yn dibynnu, fodd

⁹ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 35

¹⁰ Ibid -paragraff 41

bynnag, ar hawl y wladwriaeth i orfodi deddfau yn ôl yr angen er mwyn rheoli sut mae eiddo'n cael ei ddefnyddio yn unol â'r budd cyffredin. Mae erthygl 6 yn rhoi hawl i'r dinesydd i gael gwrandawriad teg gerbron tribiwnlys annibynnol a diduedd os oes amheuaeth ynghylch ei hawliau dinesig – er enghraifft yr hawl i eiddo.

37. O'i darllen yn llythrennol, mae'n bosibl y gallai adran 11 gael ei gweld fel pe bai'n awdurdodi fforffedu eiddo (nad yw o reidrwydd yn perthyn wrth gwrs i'r person y mae'n cael ei gymryd oddi arno) mewn ffordd fympwyol.

38. Serch hynny, mae'r ddarpariaeth ynglŷn â "darllen i lawr" yn adran 154 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn berthnasol. Mae hon yn darparu bod darpariaethau yn Neddfau'r Cynulliad i'w darllen, os oes modd, mor gul ag y bo'n angenrheidiol er mwyn iddyn nhw fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Byddai'n ofynnol i awdurdod a fyddai'n gwneud is-ddeddfau o dan y pŵer hwn, neu awdurdod cadarnhau a fyddai'n ystyried a ddylai eu cadarnhau, weithredu yn unol ag erthygl 6 a Phrotocol 1 erthygl 1. Mewn geiriau eraill, mae'n ddilys darllen adran 11 fel pe bai'n awdurdodi gwneud darpariaethau sy'n parchu Hawliau'r Confensiwn yn unig.

Adrannau 12 a 13

39. Mae **adran 12** yn rhoi pŵer i bersonau sydd wedi'u hawdurdodi gan yr awdurdod a wnaeth is-ddeddfau o ddisgrifiadau penodol (sef y rhai a bennir yn Rhan 2 o Atodlen 1) i roi'r opsiwn i berson o dalu'r gosb benodedig (o fewn y terfynau sydd wedi'u gosod gan **adran 13**), ac yn nodi'r gweithdrefnau angenrheidiol. Os nad oes swm wedi'i bennu gan yr awdurdod deddfu, yna £75 yw'r swm.

40. Caiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau i gyfyngu ar ystod y cosbau a all gael eu gosod, gan amrywio'r swm gosod o £75 drwy orchymyn. Maen nhw hefyd (o dan adran 12(13) yn cael rhagnodi amodau sydd i'w bodloni gan berson cyn bod cyngor cymuned yn cael awdurdodi'r person hwnnw i roi hysbysiadau cosb benodedig. Gallai hyn gynnwys, er enghraifft, gofynion ynglŷn â chymeriad da, neu ddilyn cyrsiau hyfforddi penodedig.

41. Gofynnodd y Pwyllgor sut y penderfynwyd ar y swm rhagosodedig o £75 a pham na chafodd uchafswm nac isafswm yr amrediad o gosbau penodedig a all gael eu gosod mo'u nodi ar wyneb y Bil. Gofynnodd y Pwyllgor hefyd pam y bydd rheoliadau i bennu amrediad

y gosb benodedig yn dod o dan y weithdrefn negyddol er bod gorchmynion i newid swm y gosb benodedig o £75 yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol.

42. Gan egluro'r rheswm dros swm y taliad rhagosodedig, esboniodd y Gweinidog:

"... the default payment ... comes from section 237B of the Local Government Act 1972 ... also a default penalty under the Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005....We believe that it is a reasonable starting point and one that local authorities recognise currently..."¹¹

43. O ran yr amrediad y mae'n rhaid i gosb benodedig ddod ynddo, esboniodd y Gweinidog:

"In terms of the range and the scope to move the default payment, that will be subject to consultation, and about need; that is, what are we creating the bye-law for, and what are we creating the fixed penalty for? There are unknowns around that, as I would not even like to hazard a guess as to what a bye-law may or may not consist of, but it would be about whether the £75 default penalty is appropriate or not. There has to be some consultation around the process, about what the maximum and minimum limits would be, to give a framework for authorities delivering bye-laws to work within."¹²

44. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol,¹³ eglurodd y Gweinidog ragor ar y dull a ddefnyddiwyd o ran amrediad y cosbau a'r gosb ragosodedig.

45. Nododd y Pwyllgor y gall fod ar gynghorau cymuned angen awdurdodiad ychwanegol er mwyn rhoi hysbysiadau cosb benodedig, gan holi ynglŷn â'r ymagwedd wahanol yn hyn o beth. Esboniodd y Gweinidog mai'r rheswm am hyn oedd rhoi hyblygrwydd a chymorth i gynghorau cymuned sydd yn aml yn bur gyfyngedig eu hadnoddau:

"We recognise that there are some very small community councils and the ability to apply and enforce bye-laws could be more onerous for a parish council. That is why we have tried

¹¹ Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 63

¹² Cofnod y Trafodion (CLA) - 6 Chwefror 2012 - paragraff 64

¹³ Papur Pwyllgor - CLA(4)-05-12(p5)

not to place an extra burden on those councils. We have mirrored the Local Government Act 1972 provision in terms of support for parish councils. I believe that it is a strengthening provision, enabling them to work with other leading authorities to deliver a local bye-law. So, if we look at it the other way around, we see that it enables parish councils to deliver bye-laws through a different method, without it being too onerous.”¹⁴

46. Ar ben hynny, yn ei dystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol, eglurodd y Gweinidog y trefniadau ynglŷn â datrys safbwyntiau cyferbyniol rhwng cynghorau cymuned ac awdurdodau eraill ynghylch is-ddeddfau.

Ein barn ni

47. Rydyn ni'n anniddig bod yr ymagwedd sy'n cael ei harddel at gosbau braidd yn anghyson. Efallai y byddai'n well nodi amrediad cychwynnol y cosbau posibl ar wyneb y Bil ac wedyn peri ei bod yn gallu cael ei ddiwygio drwy offeryn statudol yn yr un modd ag y mae'r gosb benodedig wedi'i nodi yn adran 13(2) ac yn gallu cael ei ddiwygio wedyn drwy orchymyn.

48. Er nad oes pryderon difrifol gennyn ni ar y pwynt yma, gobeithio y bydd y Gweinidog yn nodi'n barn ac yn ailystyried yr ymagwedd sydd wedi'i harddel.

Adran 14

49. Mae angen yr adran hon er mwyn sicrhau bod y gyfundrefn cosbau penodedig yn effeithiol. Mae'n ei gwneud yn ofynnol i berson y mae'r swyddog awdurdodedig am roi hysbysiad cosb benodedig iddo roi enw a chyfeiriad ac mae'n peri mai tramgwydd yw methu â gwneud hynny (heb esgus rhesymol) neu roi gwybodaeth anghywir. Gallai'r tramgwydd gael ei gosbi drwy gyfrwng dirwy heb fod yn uwch na lefel 3 ar y raddfa safonol (£1,000).

50. Mae'n amlwg bod gofyniad bod rhaid rhoi'ch enw a'ch cyfeiriad yn berthnasol i Erthygl 8 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (yr hawl i gael parch at fywyd preifat etc.). Dim ond os oes angen hynny mewn cymdeithas ddemocrataidd er llesdiogelwch y cyhoedd

¹⁴ Cofnod y Trafodion (CLA) – 6 Chwefror 2012 – paragraff 44

.... lles economaidd y wlad ...i atal anhrefn neu droseddau ...i ddiogelu iechyd neu foesau ...neu i ddiogelu hawliau a rhyddidau pobl eraill (etc.) y mae ymyrraeth gan awdurdod cyhoeddus yn cael ei ganiatáu. Rhaid hefyd i'r ymyrraeth fod yn gymesur â'r budd cyhoeddus sy'n cael ei ddiogelu.

Adran 15

51. Mae adran 15 yn ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdodau roi sylw i pa mor ddymunol yw defnyddio derbyniadau o hysbysiadau cosb benodedig er mwyn atal niwsans y mae'r awdurdod wedi gwneud is-ddeddf er mwyn ei atal. Fel yr esbonnir ym mharagraff 59 o'r Memorandwm Esboniadol (tudalen 49), does dim angen iddyn nhw gael eu defnyddio i fynd i'r afael â'r niwsans y mae'r is-ddeddf berthnasol yn ymwneud ag ef.

Adran 16

52. Mae hon yn rhoi **pŵer i Weinidogion Cymru i ddiwygio Rhan 2 o Atodlen 1 drwy orchymyn**. Mae Rhan 2 yn nodi'r is-ddeddfau y caniateir i hysbysiad cosb benodedig gael ei roi mewn perthynas â nhw.

Ein barn ni

53. Mae'r Pwyllgor yn fodlon bod y ddarpariaeth yn adran 16 yn angenrheidiol a bod yr amgylchiadau lle y gall gael ei defnyddio wedi'u disgrifio'n glir.

Adran 17

54. Mae adran 17 yn galluogi'r pŵer mewn perthynas â gosod cosbau penodedig i gael ei arfer gan Swyddogion Cymorth Cymunedol.

Adran 18

55. Mae hon yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru i roi canllawiau statudol i'r awdurdodau ynghylch gweithdrefnau a gorfodi.

56. Nododd y Pwyllgor nad yw'r canllawiau sydd i'w rhoi o dan yr adran yma i ddod o dan unrhyw weithdrefn graffu yn y Cynulliad, gan ofyn a ddylen nhw gael eu cymeradwyo gan y Cynulliad mewn rhyw fodd, o gofio pwysigrwydd y canllawiau wrth i is-ddeddfau gael eu creu.

57. Esboniodd y Gweinidog:

“We are not trying to create something that has not been established before, in terms of the executive functions of Welsh Ministers in issuing guidance. That is not new; it is the usual practice. It is a duty of Government to provide such guidance and to create law. The element of scrutiny and debate around what that guidance could or should be, from an Assembly perspective, is interesting, and through this consultation period, I would be interested to see how we could further engage Members in terms of some of the guidance that we may wish to issue. However, I would point to what I said earlier about this being custom and practice: the executive function of Ministers is, and has always been, to issue statutory guidance. If there is a broader, more inclusive way that Members are trying to impress upon me, I will see if there is an opportunity for that during this process of the bye-laws.”¹⁵

Ein barn ni

58. Mae'r Pwyllgor yn fodlon ar esboniad y Gweinidog ac ar gydbwysedd y materion o ran gweithdrefnau a gorfodi sydd wedi'u nodi mewn canllawiau statudol ac ar wyneb y Bil. Er hynny, mae hi'n ymddangos bod yr agweddau y caniateir rhoi canllawiau arnyn nhw yn amhriodol o gyfyngedig. Gallai fod o gymorth i'r awdurdodau deddfu, er enghraifft, pe gallai'r Gweinidogion roi canllawiau ar ystyr cysyniadau anodd fel “rheolaeth dda a llywodraeth” ac “anarferedig”.

Adrannau 19 ac 20

59. Mae adran 19 yn cynnwys darpariaethau ynghylch darparu copïau ardystiedig o is-ddeddfau.

60. Mae adran 20 (sy'n cyflwyno Atodlen 2) yn gwneud diwygiadau canlyniadol i Ddeddfau Seneddol, er enghraifft drwy egluro y bydd adran 235 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972 yn gymwys o hyn allan i awdurdodau lleol yn Lloegr yn Unig.

Adran 21

61. Mae'r adran hon yn nodi'r weithdrefn yn y Cynulliad a fydd yn gymwys i reoliadau a gorchmynion a fydd yn cael eu gwneud gan

¹⁵ Cofnod y Trafodion (CLA) – 6 Chwefror 2012 – paragraff 106

Weinidogion Cymru o dan y Bil ac mae'n eu galluogi i gynnwys darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, trosiannol neu atodol, gan gynnwys, yn achos y rhai sy'n diwygio'r Atodlenni, darpariaeth i ddiwygio, diddymu neu ddirymu deddfiadau. Y weithdrefn gadarnhaol a fyddai'n gymwys i orchmynion o dan adran 9 (diwygio'r rhestr o ddeddfiadau y caniateir i is-ddeddfau gael eu gwneud odanyn nhw heb eu cadarnhau neu'r awdurdodau y caniateir iddyn nhw wneud is-ddeddfau heb eu cadarnhau), adran 13(5) (amrywio'r gosb benodedig ragosodedig o £75) ac 16 (diwygio'r rhestr o ddeddfiadau y caiff is-ddeddfau odanyn nhw arwain at gosbau penodedig, neu'r awdurdodau a gaiff wneud is-ddeddfau sy'n arwain at gosbau penodedig). Fyddai gorchmynion cychwyn syml ddim yn dod o dan y naill weithdrefn na'r llall. Byddai pob gorchymyn arall yn dod o dan y weithdrefn negyddol, gan gynnwys gorchmynion dirymu o dan adran 5(1).

Ein barn ni

62. Mae'r Pwyllgor yn fodlon bod cydbwysedd cywir wedi'i bennu yn y Bil o ran trefniadau craffu ac y byddai gweithdrefn Gynulliad yn gymwys o ran dirymu is-ddeddfau gan Weinidogion Cymru.

Adrannau 22 a 23

63. Mae adran 22 yn darparu ar gyfer dod â'r Ddeddf i rym drwy orchymyn cychwyn. Mae adran 23 yn sefydlu enw byr y Ddeddf.

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth ar lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau isod. Mae trawsgrifiad o'r sesiwn tystiolaeth lafar i'w weld yn llawn yn www.cynulliadcymru.org

6 Chwefror 2012

Carl Sergeant AC

Y Gweinidog Llywodraeth Leol a
Chymunedau, Llywodraeth Cymru

*Gyda chymorth y
swyddogion a
ganlyn:*

Mr Stephen Phipps

Y Tîm Moeseg a Rheoleiddio, Llywodraeth
Cymru

Ms Louise Gibson

Cynghorydd Cyfreithiol, Llywodraeth
Cymru

Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn www.cynulliadcymru.org

Papur

Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (fel y'i cyflwynwyd)
Memorandwm Esboniadol i'r Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (fel y'i cyflwynwyd)
Gwybodaeth ychwanegol gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau - Llythyr dyddiedig 20 Chwefror

Cyfeirnod

CLA(4)-01-12 (p1)
CLA(4)-01-12 (p2)
CLA(4)-05-12(p5)