

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Adroddiad ar Fil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau)

Rhagfyr 2025



senedd.cymru

Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
www.senedd.cymru/SeneddDCC

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
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddDCC@senedd.cymru**
X: **@SeneddDCC**

© **Hawlfraint Comisiwn y Senedd 2025**

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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Adroddiad ar Fil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau)

Rhagfyr 2025



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mai 2021.

Ceir ei gylch gwaith yn www.senedd.cymru/SeneddDCC

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Cadeirydd y Pwyllgor:
Mike Hedges AS
Llafur Cymru



Alun Davies AS
Llafur Cymru



Mark Isherwood AS*
Ceidwadwyr Cymreig



Adam Price AS
Plaid Cymru

* Nid oedd Mark Isherwood AS yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod gwaith craffu ar y Bil.

Mynychodd yr Aelodau a ganlyn fel dirprwyon yn ystod gwaith craffu ar y Bil.



John Griffiths AS
Llafur Cymru



Sam Rowlands AS
Ceidwadwyr Cymreig

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod gwaith craffu ar y Bil.



Samuel Kurtz AS**
Ceidwadwyr Cymreig

** Ymesgusododd o'r drafodaeth ar y Bil.

Cynnwys

1.	Cyflwyniad.....	5
	Diben y Bil	5
	Cylch gwaith y Pwyllgor	7
2.	Cymhwysedd deddfwriaethol.....	9
	Ein barn ni	12
3.	Sylwadau cyffredinol	14
	Yr angen am y Bil, a'r cefndir.....	14
	Ymgynghoriad gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau.....	14
	Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gyflawni drwy is-ddeddfwriaeth	15
	Amseru a gweithredu	16
	Ein barn ni	20
4.	Sylwadau penodol ar Rannau ac adrannau penodol o'r Bil	24
	Rhan 1 – Adalw Aelodau o'r Senedd	24
	Cefndir	24
	Tystiolaeth.....	26
	Ein barn ni.....	32
	Rhan 2 – Safonau Ymddygiad Aelodau o'r Senedd	35
	Cefndir	35
	Tystiolaeth.....	37
	Ein barn ni.....	41
	Rhan 3 – Rhedeg Etholiadau Senedd Cymru.....	43
	Cefndir	43
	Tystiolaeth.....	45
	Ein barn ni.....	53

Rhan 4 – Cyffredinol..... 55

Ein barn ni 56

1. Cyflwyniad

Ar 3 Tachwedd 2025, cyflwynodd Julie James AS, y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Cyflawni (y Cwnsler Cyffredinol), Fil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau) (y Bil)¹, a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig².

1. Ar 21 Hydref 2025, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Bil at Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, ac ar 4 Tachwedd 2025 gosododd ddyddiad cau o 23 Rhagfyr 2025 ar gyfer adrodd ar ei egwyddorion cyffredinol.³
2. Ar 3 Tachwedd 2025, cyhoeddodd y Cwnsler Cyffredinol hefyd Ddatganiad o Fwriad Polisi ar y pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil (y Datganiad o Fwriad Polisi).⁴

Diben y Bil

3. Mae enw hir y Bil yn nodi ei ddiben, sef darparu ar gyfer:

“... adalw Aelodau o'r Senedd; i'w gwneud yn ofynnol bod Pwyllgor Safonau Ymddygiad o'r Senedd yn bodoli sy'n cynnwys aelodau nad ydynt yn Aelodau o'r Senedd; i awdurdodi Comisiynydd Safonau y Senedd i gynnal ymchwiliadau ar ysgogiad y Comisiynydd; i ddiwygio pŵer Gweinidogion Cymru i wneud darpariaeth drwy orchymyn ynghylch rhedeg etholiadau Senedd Cymru; ac at ddibenion cysylltiedig.”⁵

4. Yn y Memorandwm Esboniadol, mae'r Cwnsler Cyffredinol yn nodi mai pwrpas y Bil yw:

¹ Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau), fel y'i cyflwynwyd

² Llywodraeth Cymru, Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau), Memorandwm Esboniadol sy'n ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Tachwedd 2025

³ Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyriaeth: Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau), Tachwedd 2025

⁴ Llywodraeth Cymru, Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd ac Etholiadau Aelodau): Datganiad o Fwriad Polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth, Tachwedd 2025

⁵ Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau), fel y'i cyflwynwyd, tudalen 1

“cynyddu atebolrwydd Aelodau'r Senedd drwy gryfhau'r systemau presennol sy'n rheoleiddio ac yn sancsiynu eu hymddygiad.”⁶

5. Mae hi hefyd yn nodi:

“Bydd y Bil yn cynyddu atebolrwydd Aelodau'r Senedd i'w hetholwyr, drwy ddarparu mecanwaith ar gyfer adalw Aelod etholedig, gan ei ddiswyddo yn ystod ei dymor ar sail yr ewyllys a fynegir gan bleidleiswyr yn yr etholaeth berthnasol.”⁷

6. Mae'r Bil yn cynnwys 25 adran, wedi eu rhannu'n bedair Rhan, a dwy Atodlen:

- Mae Rhan 1 (adrannau 1 i 17) yn cyflwyno system adalw i Senedd Cymru, lle cynhelir pŵl adalw mewn amgylchiadau penodedig i benderfynu a yw Aelod o'r Senedd yn cadw ei sedd ynteu'n cael ei ddiswyddo.
- Mae Rhan 2 (adrannau 18 i 21) yn cynnwys darpariaethau ynglŷn â Phwyllgor Safonau Ymddygiad y Senedd, gan gynnwys darpariaeth ei bod yn ofynnol i'r Senedd gael pwyllgor â swyddogaethau sy'n ymwneud â safonau ymddygiad Aelodau'r Senedd ac y gall y pwyllgor gynnwys aelodau lleig. Mae Rhan 2 hefyd yn cynnwys darpariaethau sy'n galluogi Comisiynydd Safonau'r Senedd i gynnal ymchwiliad ar ei ysgogiad ei hun.
- Mae Rhan 3 (adran 22) yn cynnwys darpariaethau sy'n diwygio pŵer Gweinidogion Cymru i wneud darpariaeth drwy orchymyn ynglŷn â rhedeg etholiadau Senedd Cymru, yn benodol i gyflwyno gwaharddiad ar wneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad at ddiben effeithio ar ethol unrhyw ymgeisydd.
- Mae Rhan 4 (adrannau 23 i 25) yn cynnwys darpariaethau sy'n berthnasol i'r Bil yn gyffredinol, gan gynnwys darpariaeth ynghylch y Bil yn dod i rym a'r enw byr.
- Mae Atodlen 1 yn gwneud darpariaeth ynghylch anghymhwysio unigolion rhag bod yn aelodau lleig o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad a'i is-bwyllgorau.

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1

⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2

- Mae Atodlen 2 yn gwneud darpariaeth ganlyniadol yn ymwneud â Rhannau 1 a 2 y Bil.

Cylch gwaith y Pwyllgor

7. Cylch gwaith y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21 a 26C. Caiff y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater sy'n ymwneud â deddfwriaeth, datganoli, y cyfansoddiad, cyfiawnder, a materion allanol, o fewn cymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, neu sy'n ymwneud â chymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

8. Wrth graffu ar Filiau a gyflwynir i'r Senedd, ein dull yw ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Senedd, gan gynnwys a yw Biliau'n gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;
- y cydbwysedd rhwng yr wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn a fydd yn digwydd drwy is-ddeddfwriaeth;
- a ddewiswyd gweithdrefn briodol yn y Senedd mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth;
- unrhyw fater arall sy'n berthnasol i ansawdd deddfwriaeth ym marn y Pwyllgor.

9. Cawsom dystiolaeth lafar gan y Cwnsler Cyffredinol ar 17 Tachwedd 2025.⁸ Yn dilyn y sesiwn dystiolaeth, fe wnaethom ysgrifennu at y Cwnsler Cyffredinol gyda chwestiynau pellach ar 24 Tachwedd 2025.⁹ Ymatebodd y Cwnsler Cyffredinol ar 4 Rhagfyr 2025.¹⁰

10. Rydym yn ymwybodol bod dystiolaeth a gyflwynwyd i ymarfer ymgynghori byr a gynhaliwyd gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, ynghyd â thystiolaeth lafar a glywodd y Pwyllgor, wedi codi amrywiaeth o safbwyntiau a materion. Nid ydym wedi cael amser i ystyried yr holl dystiolaeth hon yn fanwl ond rydym yn tynnu sylw at rai pwyntiau yn ein hadroddiad sy'n berthnasol i rôl a chylch gwaith y Pwyllgor hwn wrth graffu ar y Bil.

⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025

⁹ Llythyr at y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Cyflawni, 24 Tachwedd 2025

¹⁰ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Cyflawni, 4 Rhagfyr 2025

Argymhelliad 1. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol ymateb i'r casgliadau a'r argymhellion a wnawn yn yr adroddiad hwn o fewn dau ddiwrnod gwaith cyn y ddadl ar egwyddorion cyffredinol yng Nghyfnod 1.

2. Cymhwysedd deddfwriaethol

Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon y byddai'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, yn ddarostyngedig i ddarpariaethau sy'n gofyn am gydsyniad Gweinidog y Goron.

11. Buom yn ystyried y Bil o dan fodel pwerau a gedwir cymhwysedd deddfwriaethol, fel y nodir yn adran 108A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006).

12. Yn ei datganiad ar gymhwysedd deddfwriaethol, dywedodd y Llywydd y byddai'r rhan fwyaf o ddarpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol yn ei barn hi, ond gan nodi:

*"Ni fyddai rhai darpariaethau o fewn adran 4 o fewn cymhwysedd deddfwriaethol, i'r graddau y maent yn gosod dyletswyddau ar y llysoedd, gan nad yw cydsyniad y Gweinidog perthnasol yn y DU sy'n angenrheidiol ar gyfer gosod dyletswyddau o'r fath wedi'i roi eto."*¹¹

13. Yn y Memorandwm Esboniadol, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol y byddai darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd¹² a chadarnhaodd ei bod yn hyderus o hyn pan ymddangosodd gerbron y Pwyllgor.¹³

14. Rhoddir ystyriaeth yn yr Asesiad Effaith ar Gydraddoldeb i'r erthyglau a ganlyn yn y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol: Erthygl 6 (Hawl i dreial teg); Erthygl 3, Protocol 1 (Hawl i etholiadau rhydd/Hawl i sefyll etholiad); ac Erthygl 8 (Hawl i breifatrwydd).¹⁴

15. O ran cydsyniad Gweinidog y Goron sy'n ofynnol er mwyn i ddarpariaethau o fewn adran 4 o'r Bil fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol pa ymgysylltu a fu rhyngddi a Llywodraeth

¹¹ Datganiad y Llywydd am Gymhwysedd Deddfwriaethol, 3 Tachwedd 2025

¹² Y Memorandwm Esboniadol, tudalen 1

¹³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [11]

¹⁴ Llywodraeth Cymru, Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau): Asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb, 4 Tachwedd 2025

y Deyrnas Unedig a phryd yr oedd hi'n disgwyl cael y caniatâd angenrheidiol. Dywedodd wrthym:

*"We've written to the Secretary of State for Wales seeking the consents. We haven't had a response yet, but we asked for it by the end of January. I'll keep the committee updated on the progress."*¹⁵

16. Fe wnaethom nodi nad oes sôn yn y Memorandwm Esboniadol am hawliau dynol, ac felly gofynnwyd pa ystyriaeth mae'r Cwnsler Cyffredinol wedi ei rhoi i faterion hawliau dynol a allai godi drwy orchymyn a wneir o dan adran 13 o Ddeddf 2006 fel y'i diwygiwyd gan adran 22 o'r Bil. Wrth ymateb, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym:

"I made the declaration that confirms the view that all of the provisions are compliant with the human rights duty, and they're all within the legislative competence of the Senedd, and that, of course, means that they're compatible with the convention rights. We're required to make provision under section 13 of the Government of Wales Act 2006 that things would be within the legislative competence of the Senedd, which includes a requirement to ensure provisions are compatible with convention rights. So, those checks and balances have been looked at.

*I will say, though, with this Bill, that one of the things that we've been discussing a number of times alongside the standards committee is that we will have to make sure that, as we go along with the Bill, it stays within competence. I'm very satisfied that it is currently compatible and within competence."*¹⁶

17. Pan ofynnwyd iddi pam mai dyma'r sefyllfa, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

"Because we've had lots of discussions about what the competence of the Senedd is with regard to Welsh elections, and how far away from an election you can go before you're no longer approximate enough to the election for it to be within

¹⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [13]

¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [15 i 16]

*competence. That's a judgment, so we'll have to be satisfied that we've stayed the right side of that envelope."*¹⁷

18. Wrth drafod pennu trosedd gwneud datganiad anwir ar wyneb y Bil yn hytrach nag mewn gorchymyn o dan adran 13 o Ddeddf 2006 (fel y'i diwygiwyd gan adran 22 o'r Bil) dywedodd y Cwnsler Cyffredinol hefyd:

*"So, I'm very concerned about the competence on this Bill. We're right on the edge of what we want to do. That doesn't mean we shouldn't do it; I'm quite happy to push the envelope, but we need to make sure that we don't push it so far that the whole thing fails."*¹⁸

19. Yn ei datganiad llafar i'r Cyfarfod Llawn ar 4 Rhagfyr 2025, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol y byddai angen iddi drafod rhai materion cymhwysedd yn y pwyllgor.¹⁹ Yn dilyn ein sesiwn dystiolaeth, fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol ymhelaethu ar beth yw'r materion hyn, a dywedodd wrthym:

"Bydd unrhyw ymgais i ddeddfu mewn ffordd sy'n cyfyngu ar ryddid i lefaru - ac yn y cyd-destun hwn i lefaru'n wleidyddol - yn sbarduno hawliau'r Confensiwn, yn enwedig Erthygl 10, sef yr hawl i ryddid mynegiant. Felly, byddai'r un materion cymhwysedd sy'n codi mewn perthynas ag ymgeiswyr yn codi mewn perthynas â'r Aelodau hefyd.

Pryder arall yr un mor fawr, fodd bynnag, yw priodoldeb cyfansoddiadol Bil gan y llywodraeth sy'n ceisio gosod cyfyngiadau ar ryddid yr Aelodau i lefaru. Caiff yr Aelodau eu dwyn i gyfrif drwy'r Cod Ymddygiad a'r drefn safonau yn fwy cyffredinol.

Mae Deddf Llywodraeth Cymru eisoes yn darparu ar gyfer rhai amddiffyniadau mewn perthynas â datganiadau a chyhoeddiadau gan yr Aelodau yng nghyd-destun trafodion y Senedd. Nid ydym eto wedi cael digon o amser i ystyried beth fyddai canlyniadau llawn, gan gynnwys canlyniadau

¹⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [19]

¹⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [123]

¹⁹ Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, [182 i 183]

anfwriadol, creu trosedd mewn perthynas â rhyddid yr Aelodau i lefaru yn fwy cyffredinol.”²⁰

Ein barn ni

20. Nodwn y dystiolaeth a gafwyd gan y Cwnsler Cyffredinol mewn perthynas â materion cymhwysedd deddfwriaethol.

21. Fodd bynnag, hoffem wneud sylw pwysig sy’n berthnasol i adran 22 o’r Bil a’r modd mae’n diwygio adran 13 o Ddeddf 2006, yr ydym yn ei ystyried yn nes ymlaen yn yr adroddiad.

22. Ni fyddai’n gywir awgrymu bod yn rhaid gwneud gwaharddiad ar wneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau drwy orchymyn adran 13 o dan Ddeddf 2006 er mwyn osgoi pryderon ynghylch cymhwysedd. Byddai unrhyw bryder o’r fath yn deillio o raddfa a ffurf y gwaharddiad ei hun. Nid yw’n dilyn bod pryderon ynghylch cymhwysedd yn gofyn am ddefnyddio gorchymyn adran 13 fel mecanwaith i gyflwyno’r gwaharddiad hwnnw. Nid oes unrhyw reswm na ellid gosod gwaharddiad o’r fath ar wyneb deddfwriaeth sylfaenol, ar yr amod bod yr ystyriaeth berthnasol yn cael ei rhoi ynghylch sut mae’r gwaharddiad hwnnw’n rhyngweithio â hawliau’r Confensiwn.

23. Nodwn y cydsyniad sy’n weddill sy’n ofynnol gan Weinidog perthnasol y Deyrnas Unedig a bod y Cwnsler Cyffredinol wedi gofyn i gydsyniad o’r fath ddod i law erbyn diwedd Ionawr 2026.

Argymhelliad 2. Yn amodol ar argymhelliad 3, dylai’r Cwnsler Cyffredinol ysgrifennu at y Pwyllgor yn wythnos gyntaf mis Chwefror 2026 i roi’r wybodaeth ddiweddaraf am y sefyllfa ynghylch y cydsyniad sy’n ofynnol ar gyfer adran 4 o’r Bil.

24. Rydym yn nodi’r sylwadau a wnaed gan y Cwnsler Cyffredinol am hawliau dynol a’r wybodaeth a nodir yn yr asesiad effaith ar gydraddoldeb.

25. Fodd bynnag, nid yw’r Memorandwm Esboniadol sy’n cyd-fynd â’r Bil yn sôn am gynnwys yr asesiad a gynhaliwyd ar fater hawliau dynol. Fel rydym wedi dod i’r casgliad mewn nifer o adroddiadau blaenorol,²¹ ein dewis hirsefydlog yw i asesiad o ymgysylltiad y Bil â’r hawliau a ddiogelir gan Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol gael ei gynnwys fel mater o drefn o fewn y Memorandwm Esboniadol

²⁰ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 4 Rhagfyr 2025, ymateb i gwestiwn 4

²¹ Gweler, er enghraifft: casgliad 1 ein Hadroddiad ar y Bil Diogelwch Adeiladau (Cymru), casgliad 1 ein Hadroddiad ar Fil yr Amgylchedd (Egwyddorion, Llywodraethu a Thargedau Bioamrywiaeth) (Cymru); casgliad 1 ein Hadroddiad ar y Bil Digartrefedd a Dyrannu Tai Cymdeithasol (Cymru); casgliad 1 ein Hadroddiad ar y Bil Gwasanaethau Bysiau (Cymru).

cysylltiedig, a dylai'r asesiad hwnnw hefyd nodi unrhyw gam sydd wedi ei gymryd i wneud yr ymgysylltiad hwnnw'n gymesur. Byddai gwneud hynny'n nodi'n gliriach sut mae Llywodraeth Cymru wedi sicrhau bod ystyriaeth o hawliau'r Confensiwn wedi llywio datblygiad y Bil.

Casgliad 1. Nodwn sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet mewn perthynas ag effaith y Bil ar hawliau'r Confensiwn, ond credwn y dylai'r Memorandwm Esboniadol, fel mater o arfer da, bob amser gynnwys sylwadau ar yr ystyriaeth a roddwyd i oblygiadau o'r fath.

3. Sylwadau cyffredinol

Yr angen am y Bil, a'r cefndir

26. Ym Mhennod 3 y Memorandwm Esboniadol, mae'r Cwnsler Cyffredinol yn esbonio cefndir a chyd-destun y Bil. Wrth wneud hynny, mae hi'n darparu gwybodaeth am ganlyniad y gwaith craffu ar Fil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau)²² ac adroddiadau'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad ynghylch atebolrwydd Aelodau unigol,²³ a oedd yn cynnwys materion yn ymwneud ag adalw²⁴ a thwyll.²⁵

Ymgynghoriad gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau

27. Mae tystiolaeth a gasglwyd gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau fel rhan o ymarfer ymgynghori²⁶ wedi cwestiynu ymarferoldeb y Bil a sut bydd yn gweithredu yn ymarferol. Mae'r rhain yn cynnwys materion sy'n ymwneud â'r system adalw²⁷ ac yn arbennig y rhyngberthynas â'r system etholiadol rhestr gaeedig sydd bellach ar waith ar gyfer etholiadau'r Senedd,²⁸ a materion sy'n ymwneud ag adran 22 o'r Bil ynglŷn ag ymddygiad yn etholiadau'r Senedd mewn perthynas â gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau.²⁹

28. Bu cefnogaeth hefyd i fwriad eang y Bil; er enghraifft, o ran cryfhau sylfeini atebolrwydd democrataidd, ymddiriedaeth y cyhoedd ac uniondeb ym mywyd cyhoeddus Cymru³⁰ a'r angen am well tryloywder ac ymddiriedaeth yn y llywodraeth, y broses ddemocrataidd, Aelodau etholedig, yn ogystal â chynyddu ymddiriedaeth yn y Senedd.³¹

²² Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 8 i 13

²³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 14 i 18 a 77 i 84

²⁴ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, Atebolrwydd Aelodau Unigol: Adalw, Ionawr 2025

²⁵ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, Atebolrwydd Aelodau Unigol: Dichell fwriadol Chwefror 2025

²⁶ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, Bil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau) – ymgynghoriad cyhoeddus, Tachwedd 2025

²⁷ MAB07 Electoral Reform Society Cymru

²⁸ MAB013 Keith Bush CyB (Honoris Causa)

²⁹ MAB01 Yr Athro Jeremy Horder, Ysgol Economeg Llundain

³⁰ MAB05 Crynwyr Cymru

³¹ MAB06 Un Llais Cymru

Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gyflawni drwy is-ddeddfwriaeth

29. Mae'r Bil yn cynnwys pedwar pŵer i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth. Y pwerau yw:

- gwneud rheoliadau ynghylch rhedeg polau adalw (adran 11);
- gwneud gorchymyn o dan yr is-adran newydd (2A) o adran 13 o Ddeddf 2006 i wneud darpariaeth sy'n gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad at ddibenion effeithio ar ethol unrhyw ymgeisydd (adran 22);
- gwneud darpariaeth ganlyniadol a throsiannol ac ati (adran 23); a
- gwneud gorchymyn yn pennu'r diwrnod y daw Rhan 1 o'r Bil i rym (adran 24).

30. Holodd rhai ymatebwyr i ymarfer ymgynghori Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau am y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gyflawni drwy is-ddeddfwriaeth.

31. Dywedodd Transparency International UK yn ei dystiolaeth:

*"Additionally, whilst we welcome the intention of the reforms, overall, we find the draft Bill places far too much of the detail of the proposals to be dealt with into secondary legislation. Often referred to as 'Henry VIII clauses', these powers grant sweeping powers to Welsh Ministers to add detail to the bones of the draft Bill at some later date, risking a lower level of parliamentary scrutiny. We suggest this undermines the policy objectives of the Bill which is meant to enhance accountability. It also risks prompting further decline in public trust in politics and political institutions. Finally, without further detail, prospective members of the Senedd will not know what they are signing up for in running for election in May 2026. Any subsequent party-political capture of the process of passing secondary legislation could have dramatic and unforeseen consequences."*³²

³² MAB11 Transparency International UK

32. Cododd yr Athro Alistair Clark bryderon hefyd, gan ddweud:

*"I would suggest that too much has been left to be done either by regulations or future guidance. I would recommend that a better balance be struck, with more detail contained in primary legislation."*³³

33. Mae Pennod 4 o'n hadroddiad yn tynnu sylw at dystiolaeth a ddarparwyd mewn perthynas ag adrannau 11 a 22 o'r Bil.

Amseru a gweithredu

34. Yn y Memorandwm Esboniadol, mae'r Cwnsler Cyffredinol yn cyfeirio at sylwadau a wnaed gan Lywodraeth Cymru am heriau cyflwyno'r ddeddfwriaeth hon yn yr amser sydd ar gael. Wrth wneud hynny, mae hi'n tynnu sylw at yr amserlen uchelgeisiol a argymhellir gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad yn ei adroddiad ar adalw³⁴ a gohebiaeth i sylw'r Pwyllgor hwnnw gan Huw Irranca-Davies AS, y Dirprwy Brif Weinidog ac Ysgrifennydd y Cabinet dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig i'r Pwyllgor hwnnw, lle dywedodd:

*"Mae angen sicrhau cydbwysedd rhwng gwneud y mwyaf o'r amser sydd ar gael i ddatblygu deddfwriaeth yn iawn mewn maes sydd â chynsail cyfyngedig a sicrhau bod gan y Senedd yr amser angenrheidiol i graffu ar y ddeddfwriaeth honno a'i gwella."*³⁵

35. Mae'r Cwnsler Cyffredinol hefyd yn cyfeirio at sylwadau Llywodraeth Cymru mewn ymateb i adroddiad y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ar adalw:

*"... er y dylai'r amserlen hon ganiatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei rhoi ar waith, er ar fyrder, ni fyddai'n galluogi'r gwaith dilynol o ran datblygu a phasio is-ddeddfwriaeth neu unrhyw ganllawiau gan y Pwyllgor a fyddai eu hangen cyn i'r system gael ei gweithredu'n llawn (...) bydd angen bwrw ymlaen yn ddi-oed â'r gwaith o'i gweithredu'n llawn yn ystod y Seithfed Senedd."*³⁶

³³ MAB04 Yr Athro Alistair Clark

³⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 131

³⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 17

³⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 35

36. O ran ymgynghori ar y ddeddfwriaeth, dywed y Cwnsler Cyffredinol yn y Memorandwm Esboniadol:

“O fewn yr amserlen a oedd ar gael, ac er mwyn cyflwyno Bil ym mlwyddyn olaf tymor y Senedd, sef tua 9 mis ar ôl cyhoeddi adroddiadau'r Pwyllgor, nid oedd yn bosibl i Lywodraeth Cymru gynnal ei hymgyngoriad cyhoeddus agored ei hun ar y dewisiadau polisi arfaethedig er mwyn iddynt gael effaith drwy Fil Senedd Cymru (Atebolrwydd Aelodau ac Etholiadau) neu drwy Fil drafft.”³⁷

37. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol a oedd rheswm dros beidio â rhoi gwybodaeth ar wyneb y Bil yn ymwneud â materion amseru, gan nodi'r tebygolrwydd y bydd yn rhaid i'r Senedd benderfynu a ddylid pasio'r Bil yn wythnos olaf y Senedd hon. Atebodd y Cwnsler Cyffredinol drwy ddweud:

“Indeed. So, Royal Assent will be after the Senedd rises for the Easter recess; I think probably before dissolution, which I believe is on 7 April. But, anyway, after the Senedd rises. And if it's referred at all, it will fail, therefore, because it will go out beyond the limit of the Senedd. (...) There would be no opportunity to correct it. So, if it falls, the next Senedd would have to start again, effectively. We're very keen that that doesn't happen, so we are perhaps being hyper cautious about it, because we want to make sure that it isn't referred and that it's inside the envelope for competence.

But you're not wrong either that we think that this is really complicated and requires quite a lot of consideration with stakeholders and others. Lots of civic society should be engaged in this, and so on, and it will give the next Senedd the opportunity to do that, and the standards committee in particular. We also think that the guidance needs to be looked at very specifically as well. So, it's got two parts to it, really.

(...) Frankly, if we were doing this as a year 1 Bill, we might be a little bit more willing to push that envelope because we would be able to do something to correct it, but at this point we aren't.

³⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 132. Yr Adroddiadau Pwyllgor y cyfeirir atynt yw rhai'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad mewn perthynas ag adalw a thwyll bwriadol, a gyhoeddwyd ym mis Ionawr a mis Chwefror 2025.

So, as you rightly say, if we manage to stay within the pretty tight envelope for this Bill, we would be doing the Stage 4 on the last sitting day—the last Government sitting day of the Senedd, the Tuesday of that last week.”³⁸

38. Fe wnaethom ofyn hefyd i'r Cwnsler Cyffredinol a yw Llywodraeth Cymru wedi cael digon o amser i feddwl drwy'r holl faterion angenrheidiol fel na fydd canlyniadau anfwriadol yn codi o'r ddeddfwriaeth. Atebodd fel a ganlyn:

“... the Bill sets out to enable the system of recall to happen and to strengthen the existing standards regime, and we've tried very hard to make sure that the provisions set out in the Bill minimise the risk of unintended consequences, and that's why we've got a power in section 11 for the Welsh Ministers to make provision about the conduct of recall polls and the consequential and transitional power in section 23 you've already mentioned. They're precisely to ensure we have safeguards against any unintended consequences arising from the way that the legislation has been developed.”³⁹

39. Nododd y Cwnsler Cyffredinol yng nghyd-destun ateb cwestiynau ar adran 23 o'r Bil fod y Bil wedi cael ei ddatblygu 'ar gryn gyflymder'.⁴⁰

40. O ran pryd byddai'r Bil yn gwbl weithredol, esboniodd y Cwnsler Cyffredinol:

“So, the necessary regulations will be developed and agreed, we hope, early in the seventh Senedd. We're working on making sure that whoever the incoming Government is will be able to do that. We'll need to do that—the next Government will need to do that—in time to allow electoral administrators to prepare for delivery of the next election, and, obviously, it will not be wholly within the gift of the incoming Welsh Ministers; we will also make sure that the standards of conduct committee have

³⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [156 i 158]

³⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [194]

⁴⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [180]

*to carry out a set of things that they need to do in order to make sure that this happens as well.*⁴¹

41. Cododd nifer o ymatebwyr i ymarfer ymgynghori Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau bryderon eang am y modd cyflym y cyflwynwyd y Bil.

42. Argymhellodd yr Athro Alistair Clark y dylai'r ddeddfwriaeth gael ei hoedi a'i hailgyflwyno gan Lywodraeth nesaf Cymru ar ôl etholiad Mai 2026. Wrth wneud hynny, nododd ei bod yn bwysicach cael y darpariaethau yn iawn na chael deddfwriaeth 'wedi ei brysio a phroblematig' ar y llyfr statud cyn etholiad Mai 2026.⁴²

43. Dywedodd Keith Bush, cyn brif gynghorydd cyfreithiol Cynulliad Cenedlaethol Cymru:

*"...ni allai natur canmoladwy nod y Bil gyfiawnhau deddfwriaeth ddrwg ac ym marn yr awdur byddai bwrw ymlaen gyda'r Bil hwn yn greu cyfundrefn gymhleth, gyda chostau sylweddol, ond na fyddai'n cyflawni'r nod hwnnw. Yn wir, mae yna berygl y bydd yn gwneud Aelodau'r Senedd ymddangos yn llai atebol i'r cyhoedd."*⁴³

44. Mae Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau wedi codi materion ynglŷn â'r amserlen y gofynnwyd iddo gyflawni ei ddyletswyddau,⁴⁴ gan dynnu sylw at bryderon a ddygwyd i'w sylw mewn tystiolaeth am gyflymder datblygu'r ddeddfwriaeth.⁴⁵

45. Mewn sesiwn dystiolaeth gyda Phwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol hefyd:

"... this is a very unusual Bill, which the committee will already be very aware of. The Government is enabling a series of things that the Commission needs to put in place—the parliamentary authorities—and the Government is very keen not to appear to be telling the parliamentary authorities how to manage their business or run their proceedings. So, there are a large number of things in the Bill that are effectively Aunt Sallys, if you like, so a place to start the conversation, or

⁴¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [192]

⁴² MAB04 Yr Athro Alistair Clark

⁴³ MAB13, Keith Bush CyB (Honoris Causa)

⁴⁴ Llythyr gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau i'r Pwyllgor Busnes, 26 Tachwedd 2025

⁴⁵ MAB04 Yr Athro Alistair Clark, MAB11 Transparency International UK

they're permissive, and we anticipate that the committee might want to make them mandatory or anything else. But the Government is largely neutral on this. This is not a policy Bill; it's not something where the Government is pushing a particular point of view."⁴⁶

46. Dywedodd wrthynt hefyd:

*"Well, we're up against a time frame here, of course. The Bill might well have benefited from pre-consultation, but this, as you know, is part of an agreement with a number of other parties in the Senedd, and so the Government has done what it was asked to do."*⁴⁷

47. O ran amseru, dywedodd yn ddiweddarach fod yr amserlen ar gyfer y Bil hwn o reidrwydd yn gyfyngedig gan ei fod yn fil blwyddyn 5.⁴⁸

Ein barn ni

48. Ein rôl yw ystyried y Bil fel y'i cyflwynwyd ar sail y materion sy'n berthnasol i'n cylch gwaith, ac felly mae cwmpas ein ffocws yn gulach ar y cyfan na'r pwyllgor a ddynodwyd yn ffurfiol fel y pwyllgor cyfrifol ar gyfer gwaith craffu Cyfnod 1. Ar y sail honno rydym yn gwneud ein sylwadau isod.

49. Mae hwn yn Fil o arwyddocâd a phwysigrwydd cyfansoddiadol sylweddol. Croesewir ei nod cyffredinol o wella hyder ac ymddiriedaeth y cyhoedd yn ymddygiad cynrychiolwyr etholedig a thrwy hynny'r broses ddemocrataidd.

50. Fodd bynnag, ar gyfer Bil o'r fath, dylai llawer mwy o amser fod wedi cael ei neilltuo ar gyfer gwaith craffu Cyfnod 1 gan bwyllgorau'r Senedd, yn enwedig pan fo ei bwnc yn ymwneud ag ymddiriedaeth a hyder y cyhoedd yn y broses ddemocrataidd.

51. Byddem, er enghraifft, wedi hoffi mwy o amser i ystyried ymatebion i ymgynghoriad Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau o ystyried pwysigrwydd a chymhlethdod y materion sydd yn y Bil. Mae cyfyngiadau amserlen graffu Cam 1 wedi atal hynny rhag digwydd.

52. Mewn llythyr at y Llywydd yn ddiweddar, fe wnaethom godi pryderon am yr amserlen wedi ei chwtogi sydd ar gael ar gyfer gwaith craffu Cyfnod 1 ar Filiau

⁴⁶ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 2 Rhagfyr 2025, Cofnod y Trafodion, [10]

⁴⁷ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 2 Rhagfyr 2025, Cofnod y Trafodion [18]

⁴⁸ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 2 Rhagfyr 2025, Cofnod y Trafodion [38]

Blwyddyn 5. Rydym yn cydnabod y gallai fod angen rhywfaint o hyblygrwydd mewn amgylchiadau eithriadol. Fodd bynnag, daethom i'r casgliad y "Gall amserlenni byrrach ar gyfer gwaith craffu arwain at ddeddfwriaeth nad yw wedi'i phrofi'n llawn gan ddeddfwyr a rhanddeiliaid ac, o ganlyniad, efallai na fydd yn cyflawni'r canlyniadau a fwriadwyd neu'n gwbl effeithiol i ddinasyddion Cymru."⁴⁹ Dylai cyfnod o 12 wythnos o leiaf (ac yn ôl pob tebyg, yn sylweddol fwy) fod wedi bod ar gael ar gyfer craffu ar y Bil hwn.

53. Credwn mai'r prif reswm dros waith craffu cyfyngedig ar y Bil oedd dyddiad hwyr ei gyflwyno gan Llywodraeth Cymru.

54. Yn seiliedig ar yr hyn rydym wedi gallu ei ystyried yn yr amser oedd ar gael, rydym yn anghyfforddus gydag agwedd Llywodraeth Cymru at y ddeddfwriaeth hon. Wrth geisio bwrw ymlaen yn gyflym mae wedi cyflwyno rhai darpariaethau nad yw wedi meddwl yn llawn drwyddynt ac sydd mewn perygl o dorri'r hyn rydym yn ei ystyried yn egwyddorion deddfu da. Yn ei dystiolaeth, nododd Keith Bush CyB na all natur canmoladwy nod y Bil gyfiawnhau deddfwriaeth wael, ac rydym o'r un farn. Dylid trosi nod canmoladwy i ddeddfwriaeth sy'n cyflawni'r nod hwnnw'n effeithiol; ni fyddai cael deddfwriaeth ar y llyfr statud, waeth beth fo'i ansawdd na'i effeithiolrwydd, i hyrwyddo'r nod hwnnw yn beth cyfrifol i'w wneud, a byddai perygl iddi fod yn wrthgynhyrchol.

55. Credwn y byddai pwnc y Bil yn ei wneud yn destun delfrydol ar gyfer craffu cyn-ddeddfwriaethol drwy ymgynghori ar Fil drafft. Nodwn gydnabyddiaeth y Cwnsler Cyffredinol o'r pwynt hwn a hefyd yr heriau amser sylweddol mae hi a Llywodraeth Cymru wedi cyfeirio atynt yn gyffredinol. Fodd bynnag, cyflwyno deddfwriaeth o'r ansawdd uchaf posibl ddylai'r prif sbardun fod bob amser, ac ni ddylid fforffedu'r amcan hwnnw oherwydd prinder amser.

56. Nodwn sylwadau'r Cwnsler Cyffredinol bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ei hun fel corff sy'n galluogi gweithredu darpariaethau mae'r Senedd yn gofyn amdanynt, a bod y Bil hwn drwy hynny yn 'lle i ddechrau'r sgwrs'. Mae gennym bryderon ynghylch y dull hwn o ddeddfu. Mewn egwyddor, dylai Bil fod wedi ei ffurfio'n llawn wrth ei gyflwyno, yn seiliedig ar ddatblygu polisi cynhwysfawr ac ymgynghori cyhoeddus. Nod proses graffu'r Senedd yw archwilio a yw'r ddeddfwriaeth yn cyflawni ei hamcanion a galluogi Aelodau'r Senedd i awgrymu gwelliannau i sicrhau'r canlyniadau gorau i ddinasyddion. Mae'n anodd cyflawni'r swyddogaeth graffu honno yn fwyaf effeithiol pan nad yw elfennau o'r Bil wedi eu datblygu'n llawn.

⁴⁹ Llythyr at y Pwyllgor Busnes, 14 Tachwedd 2024

57. Rydym yn pryderu nad yw'n ymddangos bod Llywodraeth Cymru wedi ymgymryd â gwaith datblygu digonol ar rai o'r darpariaethau yn y Bil, yn enwedig ynghylch adran 22 (sy'n ffurfio Rhan 3 o'r Bil). Yn hytrach, mae'n dirprwyo'r gwaith hwn i lywodraeth yn y dyfodol drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth. Rydym o'r farn bod y dull hwn yn amhriodol yn gyfansoddiadol oherwydd ei fod yn ymwneud â materion fel creu trosedd newydd - rhywbeth y dylid darparu ar ei gyfer mewn deddfwriaeth sylfaenol. Trafodwn y mater hwn ymhellach ym mhennod nesaf yr adroddiad hwn.

58. Nodwn hefyd fod rhai ymatebwyr i'r ymgynghoriad a gynhaliwyd gan Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau wedi mynegi pryder bod y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n cael ei adael i is-ddeddfwriaeth yn amhriodol. Rydym yn rhannu'r pryderon hynny ac yn gwneud sylwadau ar wahân ar y pwerau dirprwyedig ym mhennod nesaf yr adroddiad hwn. Yn benodol, rydym yn pryderu bod adran 11 ac adran 22 (fel rydym wedi ei nodi'n barod) yn dirprwyo pŵer yn ormodol ac yn amhriodol i Weinidogion Cymru.

59. Yn ogystal, rydym am ailadrodd pwynt rydym yn ei wneud yn aml yn ein hadroddiadau ac sy'n arbennig o berthnasol i adrannau 11 a 22 o'r Bil. Mae'r gweithdrefnau craffu sy'n gysylltiedig ag unrhyw is-ddeddfwriaeth yn sylweddol llai cadarn na'r rhai sy'n gysylltiedig â deddfwriaeth sylfaenol, yn enwedig oherwydd nad ydynt yn rhoi modd i Aelodau'r Senedd gynnig gwelliannau a herio neu geisio gwelliannau i ddarpariaethau unigol. Mae cymeradwyo is-ddeddfwriaeth ar sail 'hwn neu ddim byd' yn gynnig gwahanol iawn na chael y cyfle i ystyried testun y Bil ym mhedwar cyfnod proses deddfwriaethol y Senedd. Ni ddylid tanamcangyfrif na diystyru'r gwahaniaeth pwysig hwnnw fel rhywbeth nad yw o bwys.

60. Nodwn farn y Cwnsler Cyffredinol na ddylai Llywodraeth Cymru fod yn dweud wrth y Senedd sut i gynnal ei busnes. Rydym yn cytuno â'r farn honno o ystyried atebolrwydd Llywodraeth Cymru i'r Senedd, ac yn croesawu'r sylwadau hynny. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod y farn honno wedi ei throsi i'r modd y drafftwyd adran 18 o'r Bil. Rydym yn rhoi sylwadau pellach ar y mater hwn ym mhennod nesaf yr adroddiad hwn.

61. Yn gyffredinol, rydym yn pryderu ynghylch y dull a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru ar ddatblygu agweddau allweddol ar y Bil ac am rai o'r dulliau deddfu mae'r Bil yn eu mabwysiadu.

62. Yn y pen draw, Llywodraeth Cymru a benderfynodd ar gynnwys y Bil ac amseriad ei gyflwyno.

63. Mae'n anffodus felly, ar gyfer Bil â'r fath bwysigrwydd cyfansoddiadol sy'n ceisio gwella ymddiriedaeth y cyhoedd a hyder yn y broses ddemocrataidd, mai cyfyngedig fu'r ymgynghori cyhoeddus â chymdeithas ddinesig ar y cynigion, ac nad oes digon o amser ar gael i ymgysylltu â'r cyhoedd drwy broses ddeddfwriaethol y Senedd.

64. Credwn y bydd angen diwygio'r Bil yn sylweddol, pe bai egwyddorion cyffredinol y Bil yn cael eu cytuno yng Nghyfnod 1, er mwyn lliniaru rhai o'n pryderon a dod ag ef yn agosach at egwyddorion cyfansoddiadol sefydledig. Gan hynny, rydym yn ystyried rhai ffyrdd y credwn y gellid gwella'r Bil ym mhennod nesaf yr adroddiad hwn.

4. Sylwadau penodol ar Rannau ac adrannau penodol o'r Bil

Rhan 1 - Adalw Aelodau o'r Senedd

Cefndir

66. Mae Rhan 1 o'r Bil yn gwneud darpariaeth i gyflwyno system adalw i'r Senedd lle bydd pôl adalw yn cael ei gynnal, mewn amgylchiadau penodedig, i benderfynu a yw Aelod o'r Senedd yn cadw ei sedd neu'n cael ei ddiswyddo. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, pwrpas y darpariaethau hyn yw gwella atebolrwydd Aelodau'r Senedd.⁵⁰

67. Mae adran 1 yn rhoi trosolwg o'r Ran 1. Mae adran 2 (Sut y mae Aelod o'r Senedd yn dod yn destun pôl adalw) yn darparu ar gyfer y 'digwyddiadau sbardun' sy'n arwain at aelod yn dod yn destun pôl adalw. Mae dau ddigwyddiad sbardun:

- Digwyddiad sbardun A: bod yr Aelod o'r Senedd, ar ôl dod yn Aelod o'r Senedd, yn cael ei euogfarnu yn y Deyrnas Unedig o drosedd y mae'r aelod yn cael ei ddedfrydu neu ei orchymyn i gael ei garcharu neu ei gadw'n gaeth yn ei chylch (adran 2(2)).
- Digwyddiad sbardun B: bod Senedd Cymru yn penderfynu gwneud yr Aelod o'r Senedd yn destun pôl adalw yn dilyn adroddiad gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad yn argymhell gwneud yr aelod yn destun pôl adalw (adran 2(4)).

68. Mae adran 3 (Digwyddiad sbardun A: ystyr termau allweddol) yn egluro ystyr termau allweddol a ddefnyddir yn adran 2. Mae adran 4 (Digwyddiad sbardun A: y llysoedd i hysbysu'r Llywydd) yn gosod gofynion ar lys yng Nghymru a Lloegr sy'n gosod dedfryd neu orchymyn ar gyfer carcharu ar Aelod o'r Senedd o fewn ystyr adran 2(2) (fel y'i eglurwyd gan adran 3), i hysbysu'r Llywydd am y ddedfryd neu'r gorchymyn hwnnw.

69. Mae adran 5 (Digwyddiad sbardun B: canllawiau adalw) yn darparu y gall y Pwyllgor Safonau Ymddygiad (gweler adran 18) gyhoeddi canllawiau ynghylch y materion i roi sylw iddynt wrth ystyried a ddylid argymhell gwneud Aelod yn destun pôl adalw o dan ddigwyddiad sbardun B. Mae Adran 5(2) yn cyfyngu ar y Pwyllgor

⁵⁰ Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 - Nodiadau Esboniadol, paragraff 3

Safonau Ymddygiad rhag argymell y dylid gwneud Aelod yn destun pôl adalw oni bai bod canllawiau adalw wedi eu cyhoeddi. O dan adran 5(3), mae'n ofynnol i'r Pwyllgor roi sylw i'r canllawiau adalw cyn argymell bod Aelod yn dod yn destun pôl adalw.

70. Mae adran 5(4) yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad, cyn cyhoeddi canllawiau, gynnal ymgynghoriad cyhoeddus ar fersiwn ddrafft. Yn dilyn yr ymgynghoriad cyhoeddus hwn, mae'n ofynnol dan adran 5(7) fod yn rhaid i'r Pwyllgor (os yw'n dymuno gwneud hynny) osod copi o'r drafft (gydag addasiadau neu hebddynt) gerbron y Senedd. Yna, dim ond os yw'r drafft wedi ei gymeradwyo gan benderfyniad y Senedd, lle mae nifer y pleidleisiau a fwriwyd o blaid y penderfyniad yn o leiaf ddwy ran o dair o gyfanswm nifer y pleidleisiau a fwriwyd, y caiff ei gyhoeddi, fel sy'n ofynnol dan adran 5(7).

71. Mae adran 6 (Dyletswydd y Llywydd i bennu dyddiad ar gyfer pôl adalw a rhoi hysbysiad o ddigwyddiad sbardun) ac adran 7 (Hysbysiad cyhoeddus o bôl adalw) yn ymwneud â dyddiad y pôl adalw a'r rhwymedigaeth a roddir ar swyddog canlyniadau etholaethol i roi hysbysiad cyhoeddus o'r pôl hwnnw.

72. Mae adran 8 (Terfynu pôl adalw yn gynnar) yn darparu ar gyfer sefyllfaoedd lle gellir terfynu pôl adalw yn gynnar. Y rhain yw:

- digwyddiad terfynu cynnar A: bod y Llywydd wedi cynnig diwrnod ar gyfer cynnal pôl mewn etholiad cyffredinol eithriadol yn unol ag adran 5(1) o Ddeddf 2006 (adran 8(2));
- digwyddiad terfynu cynnar B: bod sedd yr Aelod o'r Senedd yn dod yn wag (adran 8(3));
- digwyddiad terfynu cynnar C: mewn achos pan ddigwyddodd digwyddiad sbardun A, fod yr euogfarn, y ddedfryd neu'r gorchymyn o dan sylw yn cael ei gwrthdroi neu ei wrthdroi ar apêl (adran 8(4)).

73. Mae adran 11 yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau yn amodol ar weithdrefn gymeradwyo'r Senedd i ddarparu rhagor o fanylion am bolau adalw. O dan adran 11(1), caiff Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, wneud:

- darpariaeth ynghylch rhedeg pôl adalw (adran 11(1)(a));
- darpariaeth ynghylch cwestiynu pôl adalw a chanlyniadau afreoleidd-dra (adran 11(1)(b));
- darpariaeth bellach ynghylch rhoi, anfon, danfon neu gael hysbysiadau neu ddogfennau eraill o dan y Bil (adran 11(1)(c)).

74. Mae adran 11(3) yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru, wrth wneud rheoliadau o dan is-adran (1):

- gymhwyso neu ymgorffori, gydag addasiadau neu eithriadau neu hebddynt, unrhyw ddarpariaeth a wneir drwy neu o dan
 - (i) Deddfau Cynrychiolaeth y Bobl 1983 (adran 11(3)(a)(i));
 - (ii) gorchymyn a wneir o dan adran 13 o Ddeddf 2006 (adran 11(3)(a)(ii));
 - (iii) *Deddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000* (adran 11(3)(a)(iii));
- creu troseddau (gweler adran 11(3)(c));
- diwygio, addasu, diddymu neu ddirymu unrhyw ddeddfiad (gan gynnwys deddfiad a gynhwysir yn y Bil os caiff ei ddeddfu) (adran 11(3)(f)).

Tystiolaeth

Adran 4 - Digwyddiad sbardun A: llysoedd i hysbysu'r Llywydd

75. Fe wnaethom geisio eglurder pellach ar adran 4 o'r Bil, a pham, mewn perthynas â digwyddiad sbarduno A, mai dim ond os yw'n digwydd mewn llys yng Nghymru neu Loegr y bydd y Llywydd yn cael ei hysbysu am gollfarn, ond nid os yw'n digwydd yn yr Alban neu Ogledd Iwerddon.

76. Fe wnaeth y Cwnsler Cyffredinol ddweud wrthym ei fod yn fater 'pwerau',⁵¹ gan ychwanegu:

*"What we'd expect, of course, is that the guidance would say that a Member is under a duty to report such a conviction, and that not reporting the conviction would then also trigger a series of sanctions. So, there are ways of doing it."*⁵²

77. Ychwanegodd y Cwnsler Cyffredinol fod y ddyletswydd i weithredu yn cael ei chyflawni ar unwaith cyn gynted ag y bydd y Llywydd yn ymwybodol,⁵³ ac na

⁵¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [37]

⁵² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [37]

⁵³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [43]

ddaethpwyd o hyd i ddull o gymhwyso'r ddyletswydd i lysoedd yn yr Alban neu Ogledd Iwerddon.⁵⁴

Adran 5 - Digwyddiad sbardun B: canllawiau adalw

78. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol pam nad yw'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad gyhoeddi canllawiau. Atebodd fod Llywodraeth Cymru yn teimlo'n gryf iawn na ddylai fod yn dweud wrth y "Comisiwn" sut i reoli neu gynnal ei fusnes, a bod y Bil wedi cael ei ddrafftio yn unol â hynny i fod yn ganiataol.⁵⁵

79. Fe wnaethom nodi hefyd y gofyniad yn adran 5(7) o'r Bil bod angen mwyafrif o ddwy ran o dair wrth bleidleisio ar gynnig i geisio cymeradwyaeth i'r canllawiau hyn gael eu cyhoeddi gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad. Fe wnaethom awgrymu bod hyn yn anarferol ac fe wnaethom ofyn pam ei fod yn angenrheidiol. Atebodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"So, there are a range of reasons, one of them is just pragmatic: it requires a change in Standing Orders. Standing Orders require a two-thirds majority to change them, so it just holds it in line with the changes required. But also, I think it's a pretty serious sanction. It shouldn't be subject to political interference. It should have the majority of Senedd Members behind it, if that's the route we're taking."*⁵⁶

80. Fe wnaethom ddilyn y pwynt hwn drwy nodi mai'r canllawiau oedd yn cael eu hystyried yn hytrach na'r sancsiwn ei hun, ac ymatebodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"Yes, but the guidance is what sets out the criteria by which this would happen. (...) I'm quite happy to entertain a discussion with the committee about whether it's right or not, but we've started from the point of view that the whole thing is in the two-thirds majority place."*⁵⁷

⁵⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [45]

⁵⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [23 a 25]

⁵⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [27]

⁵⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [35]

81. Nododd Transparency International UK yn ei dystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau nad yw adran 5 o'r Bil yn darparu manylion o gwbl am beth allai fod mewn 'canllawiau adalw', ac y gellid ystyried cynnwys rhai egwyddorion sylfaenol mewn deddfwriaeth sylfaenol - er enghraifft, y dylid graddio canllawiau sancsiynau i adlewyrchu difrifoldeb y toriad, neu y dylai cyfnod diffiniedig o atal arwain at sbarduno pôl adalw.⁵⁸

Adran 8 - Terfynu pôl adalw yn gynnar

82. O ran adran 8 o'r Bil a digwyddiad terfynu cynnar C ynghylch diddymu euogfarn, dedfryd neu orchymyn ar apêl, fe wnaethom ofyn a oedd pôl adalw o fewn tri mis i'r Llywydd roi hysbysiad bod Aelod yn destun pôl adalw (gweler adrannau 6(3) a 6(4) o'r Bil) yn ddigonol i'r apêl gael ei chwblhau. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol y canlynol wrthym:

*"Well, no, it isn't. We think that it's very unlikely that an appeal would ever have been completed within three months, but we don't think that's a reason not to legislate in case it was. We also think that the likelihood is that it won't be concluded, and actually some criminal cases are taking so long at the moment it might not be concluded within the term of the Senedd. But we don't see that that's a reason not to have a provision where, if it is concluded quickly, you can take the outcome into account. So, that's the thinking there. Again, I'm happy to engage with the committee about other ways of doing it. What we don't want to have is a situation where it doesn't happen until all appeal routes are exhausted, because, frankly, that would probably mean it would never happen."*⁵⁹

83. O ran mecanweithiau neu ddulliau amgen o gyflawni'r un canlyniad, nododd y Cwnsler Cyffredinol fod Llywodraeth Cymru wedi ystyried materion o'r fath, gan ddweud:

"Rydyn ni wedi bod rownd a rownd ar hyn, i fod yn berffaith onest gyda chi. Ond rwy'n credu yn y diwedd, oherwydd yr amser y mae'r rhan fwyaf o apeliadau troseddol yn ei gymryd, byddai'n rhaid i chi gymryd y farn y byddai aros l'r broses apeliadau gael ei ddisbyddu yn golygu prin eich bod wedi

⁵⁸ MAB11 Transparency International UK

⁵⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [50]

llwyddo i wneud hynny. Ac os bydd rhywun yn llwyddo i glirio eu henw, maen nhw'n amlwg yn rhydd i sefyll eto beth bynnag.”⁶⁰

84. Esboniodd y Cwnsler Cyffredinol fod y cyfnod o dri mis wedi ei ddewis:

“Just because we think that’s the length of time that makes a difference to the process, if you like. Again, I’m not wedded to three months. If you want to argue with me it should be four or two, then I’m more than happy to have that conversation, but it’s an amount of time that we think it might happen in that amount of time, in which case you should take account of it. But if not, then we shouldn’t. It’s just trying to be pragmatic, isn’t it?”⁶¹

85. Ychwanegodd swyddog gyda’r Cwnsler Cyffredinol y canlynol:

“... I think the three-month window is the usual window in which you set a date for, say, a by-election as well. So, it’s also to allow time for the electoral administrators to run the recall poll as well.”⁶²

86. Cododd tystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau bryderon bod gan Aelod ddim ond tri mis i wneud apêl cyn i bôl adalw gael ei sbarduno. Ymhlith y materion a godwyd roedd materion tegwch⁶³ a chymariaethau â’r sefyllfa yn Nhŷr Cyffredin (a Bil yr Alban⁶⁴), lle na ellir sbarduno pôl adalw (neu y bwriedir na ellir sbarduno) nes bod yr holl fecanweithiau apêl wedi eu disbyddu.⁶⁵

87. Yn ei dystiolaeth i’r Pwyllgor Bil Atebolrwydd Aelodau, tynnodd Daniel Greenberg CB, y Comisiynydd Seneddol dros Safonau, sylw at bwynt ynghylch cymysgu cyfundrefn safonau’r Senedd a phrosesau cyfreithiol allanol a chyfraith statud. Dywedodd:

“... if there is going to be judicial involvement, you must make sure that there is an appropriate opportunity for that involvement to take place in a way that doesn’t come in and

⁶⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [59]

⁶¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [61]

⁶² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [62]

⁶³ MAB12 Undeb Gwasanaethau Cyhoeddus a Masnachol Cymru

⁶⁴ Bil Senedd yr Alban (Adalw a Diwswyddo Aelodau)

⁶⁵ MAB10 Paul Evans a Syr Paul Silk; MAB13, Keith Bush CyB (Honoris Causa)

retrospectively nullify something that you've done. So, you have to ensure that any legal challenges, legal appeals, legal processes take place at an appropriate point in the overall timeline to provide finality and clarity.”⁶⁶

Adran 11 - Rheoliadau ynghylch polau adalw

88. Mae'r Datganiad o Fwriad Polisi yn disgrifio'r pŵer gwneud rheoliadau yn adran 11 fel “pŵer eang i Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth ynghylch cynnal polau adalw”, yn debyg i'r pŵer sydd yn adran 13 o Ddeddf 2006 sy'n “rhoi pŵer eang i Weinidogion i wneud darpariaeth mewn perthynas â chynnal etholiadau'r Senedd.”⁶⁷

89. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol pam oedd y pŵer i wneud rheoliadau yn adran 11 yn ganiataol yn hytrach na bod yn dyletswydd. Dywedodd wrthym:

“It's a convention that you give Ministers the widest flexibility possible in the exercise of their powers. It's a convention. You shouldn't assume that that means that Welsh Ministers would decide not to make regulations at all, because the thing can't function unless they make the regulations, but it is a convention. And again, I'm happy to discuss with the committee whether or not that is something you want to stick to.”⁶⁸

90. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol yn y Memorandwm Esboniadol:

“Asesiad lywodraeth Cymru o effeithiau posibl y ddeddfwriaeth hon ar y system gyfiawnder yw na fydd yn cael unrhyw effaith arni, neu y bydd yr effaith yn fach iawn.

Daethpwyd i'r casgliad hwn ar y sail nad yw'r ddeddfwriaeth yn creu nac yn ehangu unrhyw droseddau presennol, ond ar y llaw arall, mae'r ddeddfwriaeth yn cynnwys mesurau a fydd yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau a fydd, i raddau helaeth, yn estyn neu'n cymhwyso'r troseddau (etholiadol) presennol a nodir yng Ngorchymyn Senedd Cymru

⁶⁶ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 25 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [28]

⁶⁷ Datganiad o Fwriad Polisi, tudalen 5

⁶⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [66]

(Cynrychiolaeth y Bobl) 2025 at ddibenion etholiadau cyffredinol i'r Senedd, i bolau adalw."⁶⁹

91. O ran adran 11(3), fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol pa droseddau mae hi'n rhagweld ar hyn o bryd y byddant yn cael eu creu o dan y ddarpariaeth hon a pham nad yw'r manylion hynny wedi eu cynnwys ar wyneb y Bil. Yn ei hymateb, dywedodd:

*"We'd be looking to replicate. So, rather than have to do research across a large number of different pieces of legislation, we'd be looking to replicate some of the existing offences that exist. And then, obviously, we've had the long discussion, (...) as you know, about the deliberate deception offence. So, we'd be looking to look at consistency between the two systems. If you think of the conduct Order and the way that a normal election is run, you'd be looking to duplicate that for a recall poll. So, you'd have the same set of rules and regulations around how that poll is conducted, because it's obviously going to be an election. It would look like a by-election to all intents and purposes. So, you'd want them to be consistent. Some offences won't be relevant. The one around nominations isn't relevant, just as an example. So, we'll have to do the work to go through what is and isn't relevant for a recall poll."*⁷⁰

92. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol y byddai'r troseddau a grëwyd yn gyfyngedig: sef, yn berthnasol i ddiben adran 11.⁷¹

93. Yn eu tystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, mae Paul Evans (cyn uwch swyddog seneddol yn Nhŷ'r Cyffredin) a Syr Paul Silk (cyn Glerc Cynulliad Cenedlaethol Cymru) yn nodi bod adran 11 o'r Bil yn rhoi 'disgresiwn sylweddol' i Weinidogion Cymru ynglŷn â rhedeg polau adalw, gan ychwanegu:

"... the Bill could be improved by making specific provisions: in particular; for shorter period for recall polls to be open, for less discretion about number of voting stations, for more convenient opening hours, and for consideration to people who have difficulty getting to polling stations. Giving discretionary powers

⁶⁹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 235 i 236

⁷⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [72]

⁷¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [73 i 74]

to returning officers over the conduct of a political event is undesirable, and can even lead to accusations of bias, as in the North Antrim recall petition in 2018.”⁷²

94. Mae Transparency International UK hefyd yn nodi'r pŵer eang a roddwyd i Weinidogion Cymru yn adran 11, gan awgrymu bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i ychwanegu gweithdrefnau ymgynghori mwy helaeth a gweithdrefnau craffu ar wyneb y Bil.⁷³

Ein barn ni

95. O ran adran 4 o'r Bil, rydym yn pryderu ei fod yn cyflwyno system ddwy haen ar gyfer rhoi gwybod i'r Llywydd am euogfarn. Nid ydym o'r farn bod hyn yn briodol ac rydym yn credu y dylai effaith digwyddiad sbardun A fod yr un fath, ni waeth ymhle mae'r euogfarn yn digwydd yn y Deyrnas Unedig. Mewn gwirionedd, credwn na ddylai'r dull a gymerwyd pe bai Aelod yn euog mewn llys yn yr Alban neu Ogledd Iwerddon fod yn wahanol i'r hyn a fyddai'n digwydd pe baent yn euog mewn llys yng Nghymru neu Loegr.

Argymhelliad 3. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i ddileu adran 4 o'r Bil.

96. Rydym yn cydnabod sylwadau'r Cwnsler Cyffredinol na ddylai Llywodraeth Cymru fod yn dweud wrth y Senedd sut i gynnal ei busnes, ac yn unol â hynny bod y Bil wedi ei ddrafftio i fod yn ganiataol o ran cyhoeddi canllawiau gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad. Rydym yn cydnabod y pwynt hwn, a'n barn arferol fyddai na ddylai'r ddeddfwriaeth rwyng ymddygiad Senedd yn y dyfodol. Fodd bynnag, yn yr achos penodol hwn, o ystyried bod y canllawiau yn hanfodol i weithrediad y system adalw fydd yn cael ei rhoi ar waith gan y Bil, ac y byddai'n helpu i gryfhau hyder ac ymddiriedaeth y cyhoedd yn y broses ddemocrataidd, credwn fod angen rhwymedigaeth ar gynhyrchu'r canllawiau o fewn amserlen benodol.

Argymhelliad 4. Dylid cyflwyno gwelliant i adran 5(1) o'r Bil i osod dyletswydd ar y Pwyllgor Safonau Ymddygiad i gynhyrchu canllawiau adalw o fewn amserlen benodedig.

97. Nid ydym wedi ein hargyhoeddi gan ddadleuon y Cwnsler Cyffredinol dros ofyn am fwyafrif o ddwy ran o dair ar gynnig i gymeradwyo'r canllawiau fel sy'n ofynnol gan adran 5(7)(b). Yn ein barn ni, gallai bar mor uchel olygu y gallai lleiafrif

⁷² MAB10 Paul Evans a Syr Paul Silk

⁷³ MAB11 Transparency International UK

o Aelodau'r Senedd rwystro'r canllawiau. Yn ein barn ni, dylai'r canllawiau gael eu cymeradwyo drwy benderfyniad y Senedd ar sail mwyafrif yn pleidleisio o blaid.

Argymhelliad 5. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i ddileu adran 5(7)(b) o'r Bil.

98. O ran adran 8 o'r Bil, yn yr un modd â Thŷ'r Cyffredin, credwn y dylid caniatáu i gyfiawnder naturiol gymryd ei gwrs. Fel y cyfryw, rydym o'r farn y dylid diwygio'r Bil fel na ellir sbarduno pôl adalw nes bod apeliadau a wnaed gan yr Aelod yn erbyn yr euogfarn berthnasol wedi eu penderfynu neu eu gwaredu fel arall.

Argymhelliad 6. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant neu welliannau i'r Bil i fynnu na ellir sbarduno pôl adalw nes bod apeliadau a wneir gan yr Aelod yn erbyn yr euogfarn berthnasol wedi eu penderfynu neu eu gwaredu fel arall.

99. Mae adran 11 o'r Bil yn hanfodol i weithredu'r system adalw yn y Bil. Mae'r pŵer gwneud rheoliadau yn yr adran yn bŵer eang, ac mae gennym nifer o bryderon yn ei gylch. Rydym yn manylu arnynt isod.

100. Rydym yn nodi sylwadau'r Cwnsler Cyffredinol bod natur ganiataol y pŵer gwneud rheoliadau o ganlyniad i gonfensiwn. Fodd bynnag, rydym hefyd yn nodi bod y Cwnsler Cyffredinol wedi dweud yn ddiweddarach yn ein sesiwn ar fater tebyg ein 'bod ni wedi gweld beth sy'n digwydd pan nad yw confensiynau yn cael eu rhoi mewn statud a bod Llywodraeth yn penderfynu peidio cydymffurfio â nhw.'⁷⁴

101. O ystyried na ellir cynnal pôl adalw heb wneud y rheoliadau hyn, credwn y byddai o fudd ei gwneud yn ddyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau ynghylch y materion y cyfeirir atynt yn adran 11(1) o'r Bil o fewn amserlen benodol.

Argymhelliad 7. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i'r Bil i'w gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau o dan adran 11(1) o fewn cyfnod penodedig.

102. Nodwn fod adran 11(3)(a) o'r Bil yn rhoi modd i reoliadau fod yn gymwys neu gael eu hymgorffori, gydag addasiadau neu eithriadau (neu beidio), i unrhyw ddarpariaeth a wneir drwy neu o dan wahanol Ddeddfau, gan gynnwys adran 13 o Ddeddf 2006. Mae adran 22 o'r Bil yn diwygio adran 13 o Ddeddf 2006.

⁷⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [81]

Argymhelliad 8. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol egluro beth fyddai diwygio adran 13 o Ddeddf 2006 drwy adran 22 o'r Bil yn galluogi rheoliadau i'w wneud o dan adran 11(1) na fyddai'n bosibl pe na bai adran 22 yn rhan o'r Bil.

103. Fel mae pethau ar hyn o bryd, dim ond ynghylch rhedeg etholiadau y gellid defnyddio gorchymyn o dan adran 13 o Ddeddf 2006, gan wneud defnydd o'r pwerau o ganlyniad i adran 22 o'r Bil. Pe bai gorchymyn o'r fath yn cael ei wneud yn y dyfodol, nid yw'n glir i ni a ellid wedyn gymhwyso'r gwaharddiad ar wneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau i bolau adalw yn rhinwedd y pŵer yn adran 11(3)(a)(ii) y Bil.

Argymhelliad 9. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol nodi a ellid defnyddio'r pŵer sydd yn adran 11(3)(a)(ii) y Bil i gymhwyso'r gwaharddiad ar wneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau i bolau adalw, ac ai dyna'r bwriad.

104. Nodwn fod adran 11(3)(c) o'r Bil yn rhoi'r modd i greu troseddau newydd drwy reoliadau. Nid ydym yn teimlo bod hyn yn briodol. Dylai troseddau ymddangos ar wyneb y Bil.

105. Mae ein barn ar y mater hwn yn gyson ag ymarferwyr seneddol eraill sydd wedi mynegi barn ar arfer deddfwriaethol. Mewn adroddiad diweddar ar ei safonau deddfwriaethol, nododd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi na ddylid defnyddio deddfwriaeth ddirprwyedig i greu troseddau newydd, gan fod hynny yn gyffredinol yn annerbyniol yn gyfansoddiadol.⁷⁵ Yn ei dystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, mae'r Gwir Anrhydeddus Arglwydd Thomas o Gwmgiedd hefyd yn cyfeirio at y farn gref yn Senedd y Deyrnas Unedig y dylai troseddau gael eu rhoi mewn deddfwriaeth sylfaenol.⁷⁶

Argymhelliad 10. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i'r Bil i gynnwys ar ei wyneb unrhyw drosedd newydd a fyddai'n berthnasol mewn perthynas â pholau adalw.

Argymhelliad 11. Os nad creu troseddau newydd yw'r bwriad, dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i adran 11 o'r Bil i gyfyngu'r troseddau y cyfeirir atynt yn adran 11(3)(c) i droseddau sydd eisoes yn bodoli mewn deddfwriaeth.

⁷⁵ Safonau deddfwriaethol Pwyllgor y Cyfansoddiad yn Nhŷ'r Arglwyddi: 2017–2024, 6 Mai 2025, rhif 44

⁷⁶ MAB019 Yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd

Argymhelliad 12. Os yw'r Cwnsler Cyffredinol yn gwrthod argymhellion 10 ac 11, dylai roi esboniad manwl pam ei bod hi o'r farn nad yw'n bosibl rhoi troseddau newydd ar wyneb y Bil mewn perthynas â pholau adalw.

106. Un o brif ddibenion y Bil yw gwella ymddiriedaeth y cyhoedd yn y broses ddemocrataidd. Gan hynny, credwn y byddai teilyngdod mewn ei gwneud hi'n ofynnol i reoliadau o dan adran 11(1) fod yn destun ymgynghoriad cyhoeddus, yn ogystal ag ymgynghori â'r Comisiwn Etholiadol.

Argymhelliad 13. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliant i'r Bil i'w gwneud yn ofyniad i ymgynghoriad cyhoeddus ddigwydd cyn gwneud rheoliadau o dan adran 11.

Rhan 2 – Safonau Ymddygiad Aelodau o'r Senedd

Cefndir

107. Mae adran 18 o'r Bil yn diwygio adran 28 o Ddeddf 2006 i roi'r modd i'r Senedd benodi unigolion nad ydynt yn Aelodau o'r Senedd i eistedd ar y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ac unrhyw is-bwyllgor o'r Pwyllgor hwnnw. Caiff yr unigolion hynny eu hadnabod fel 'aelodau lleyg'.

108. Mae adran 18 hefyd yn mewnosod adrannau newydd 30A a 30B ac Atodlen newydd 1B i Ddeddf 2006.

109. Mae'r adran newydd 30A o Ddeddf 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i'r Senedd gael Pwyllgor Safonau Ymddygiad sydd â swyddogaethau sy'n ymwneud â safonau ymddygiad Aelodau'r Senedd fel y'u nodir yn y Rheolau Sefydlog. Mae hefyd yn darparu ar gyfer pennu swyddogaethau ychwanegol y Pwyllgor hwnnw mewn Rheolau Sefydlog.

110. Mae adran newydd 30A(3) yn darparu bod nifer aelodau'r Pwyllgor i'w bennu yn y Rheolau Sefydlog, ac y gall hyn gynnwys aelodau lleyg. Mae darpariaeth bellach ynglŷn â'r hyn y gall Rheolau Sefydlog ei gynnwys am y Pwyllgor Safonau Ymddygiad wedi ei nodi yn is-adrannau (5) a (6). Dywedir yn y Nodiadau Esboniadol ar y Bil:

“Yn benodol, mae is-adran (5) yn darparu y caiff Rheolau Sefydlog y Senedd wneud darpariaeth: y caniateir gwahardd aelodau lleyg o drafodion y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, neu is-bwyllgor o'r Pwyllgor hwnnw, mai mater i'r Senedd yw penderfynu ar yr amgylchiadau pan ddylai hynny ddigwydd; yr hyn y dylai aelodaeth unrhyw is-bwyllgor(au) o'r Pwyllgor

Safonau Ymddygiad fod ac y caiff hyn gynnwys aelodau nad ydynt yn aelodau o'r Pwyllgor; darpariaeth i aelodau o unrhyw is-bwyllgor gael eu penodi heblaw gan y Pwyllgor ei hun, sy'n caniatáu proses wahanol ar gyfer penodi aelodau ac i'r Rheolau Sefydlog nodi'r broses honno; y caiff unrhyw is-bwyllgor o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad a sefydlir at ddibenion cynnal adolygiadau o drafodion y Pwyllgor neu is-bwyllgor neu apelau yn erbyn trafodion o'r fath sy'n ymwneud ag ymddygiad Aelodau o'r Senedd gynnwys aelodau llewg yn unig, mae hyn yn cynnwys mai dim ond un aelod llewg sydd ei angen ar is-bwyllgor o'r fath os yw'r Senedd yn penderfynu hynny. Mae'r darpariaethau hyn yn galluogi'r Senedd i sefydlu trefn apelio ar gyfer apelau yn erbyn penderfyniad y Pwyllgor mewn perthynas â thrafodion ynghylch ymddygiad Aelod o'r Senedd.

*Mater i'r Senedd yw penderfynu pa un a ddylid penodi aelodau llewg ai peidio ond, os gwneir penderfyniad o'r fath, mae is-adran (6) yn nodi darpariaethau y mae rhaid i'r Rheolau Sefydlog eu gwneud ac y caniateir iddynt eu gwneud mewn perthynas â hawliau cyfranogiad a phleidleisio aelodau llewg (...)."*⁷⁷

- 111.** Mae'r adran newydd 30A(8) yn pennu deiliaid swyddi na chaniateir iddynt fod yn aelodau o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad nac un o is-bwyllgorau'r Pwyllgor hwnnw.
- 112.** Mae'r adran newydd 30B o Ddeddf 2006 yn gwneud darpariaeth ar gyfer aelodau llewg o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad, gan gynnwys sut y cânt eu recriwtio a'u penodi, a'r amgylchiadau lle gallant roi'r gorau i'w swydd. Mae is-adran (1) yn gosod cyfyngiad ar y Rheolau Sefydlog rhag darparu bod mwy o aelodau llewg o'r Pwyllgor nag aelodau sy'n Aelodau o'r Senedd. Mae is-adrannau (2), (3) a (4) yn darparu modd i benodi aelodau llewg drwy benderfyniad y Senedd drwy gynnig a gyflwynir gyda chydysyniad y Llywydd. Mae hefyd yn nodi bod rhaid i'r sawl a gyflwynir i'w enwebu yn y cynnig fod wedi ei ddewis ar sail cystadleuaeth deg ac agored.
- 113.** Mae'r adran newydd 30B(5) yn darparu na all uchafswm cyfnod penodiad aelod llewg fod yn fwy na chwe blynedd, ond gall ddod i ben ar ôl dyddiad etholiad nesaf y Senedd, sy'n golygu y gall penodiad barhau i dymor pellach yn y

⁷⁷ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 Nodiadau Esboniadol, paragraffau 41 a 42

Senedd. Mae adran newydd 30B(7) yn cyfyngu aelod llewyg rhag gwasanaethu mwy na dau dymor yn y swydd (p'un a yw'r rhain yn olynol ai peidio).

114. Cyflwynir Atodlen newydd 1B i Ddeddf 2006 drwy Atodlen 1 i'r Bil (fel y'i cyflwynir gan adran 18) ac mae'n nodi'r categorïau o unigolyn (Rhan 1 o'r Atodlen) a swyddi (Rhan 2 o'r Atodlen) a fyddai'n anghymhwysu rhywun rhag cael ei benodi'n aelod llewyg o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad.

Tystiolaeth

115. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol pam mae'r Bil yn gosod y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ar sail statudol. Atebodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"Again, because for this all to work you absolutely need to have the committee. It doesn't currently require there to be a committee. I agree it's hard to imagine a Senedd that wouldn't establish a standards committee, but this marks a real change in the regime, and it doesn't function unless there's a committee. So, you have to put all of the things in place so that no Commission could decide not to do that. That's why it's doing that. It's trying to make a coherent legal framework within which the system would sit."*⁷⁸

116. Ychwanegodd:

*"... just speaking very personally and not on behalf of the Government for a moment, we've seen what happens when conventions aren't put into statute and a Government decides not to abide by them. (...) it seems we have an opportunity to put it beyond doubt, so we've decided to try and take it."*⁷⁹

117. Dywedodd swyddog o'r Llywodraeth a oedd yn bresennol gyda'r Cwnsler Cyffredinol:

"Also just to add, section 28 of the Government of Wales Act prevents non-Members of the Senedd sitting on committees, so

⁷⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [76]

⁷⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [81]

there did need to be a legislative change in order to enable that into this circumstance."⁸⁰

118. Mae'r Bil yn darparu na ellir penodi cyn-Aelod o'r Senedd yn aelod lleyg o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad o fewn dwy flynedd i roi'r gorau i fod yn Aelod (paragraffau 4 a 5 o Atodlen newydd 1B o Ddeddf 2006). Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol esbonio'r rhesymeg dros y dull hwn, yn enwedig o ystyried bod gwaharddiad llwyr yn Nhŷ'r Cyffredin ar gyn-ASau yn cael eu penodi fel aelodau lleyg o'r pwyllgor cyfatebol yno. Wrth fynd i'r afael â'r pwynt hwn, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"It's a place to start, if I'm honest. That's what the commissioner [y comisiynydd safonau] looks like currently as well. I personally think the lay members and the commissioner should be subject to the same prohibition, whatever that is, and we should change it, whatever we change it to, to the same. And I think it's a matter for the parliamentary committees and the Commission to do that. But this is the beginning of a legislative process, it's the beginning of a conversation."*⁸¹

119. Aeth ymlaen i ddweud:

*"For what it's worth, as a personal thing, not speaking as the Counsel General, I think it should be a permanent disqualification, because I think you would permanently be thought of as being in whatever camp you'd been in when you were elected. And that's just a personal view; it's not a Government view. But I can see, if you're trying to overcome cynicism and so on, the idea that that person is now non-aligned and independent is difficult."*⁸²

120. Fodd bynnag, nododd y Cwnsler Cyffredinol hefyd bod llawer o systemau ar waith lle mae cymhwysedd dwy neu bum mlynedd ar waith.⁸³

⁸⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [82]

⁸¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [86]

⁸² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [87]

⁸³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [88]

121. Pan wnaethom awgrymu gwaharddiad pedair blynedd, cydnabu'r Cwnsler Cyffredinol y gellid dadlau o blaid nifer o wahanol gyfnodau amser, gan ychwanegu:

*"As I keep expressing, my own very personal view is it should be permanently disqualified. If you've been an elected Member of the Senedd, you shouldn't be allowed to be a lay member of one of its committees, because, frankly, I don't think you'd ever be regarded as lay by anyone. But it's for the Commission and its committees—you—to suggest back to us what your view is. Again, it's one of these where I don't particularly think the Government should be imposing a view."*⁸⁴

122. Mae adrannau newydd 30B(5)(a) a 30B(7) o Ddeddf 2006 yn darparu y gellir penodi aelodau llewyg am gyfnod penodol o hyd at chwe blynedd, ac ni allant wasanaethu mwy na dau dymor yn y swydd. Fe wnaethom geisio esboniad am y tymhorau chwe blynedd arfaethedig, yn enwedig o ystyried y bydd Senedd yn para pedair blynedd. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym na fyddai'n rhaid penodi'r sawl a benodir am y tymor hwyaf, a bod tymor o chwe blynedd yn rhoi lle ar gyfer rhywfaint o brofiad ar draws etholiadau, tra hefyd yn tynnu sylw at fanteision rhaglen dreigl o benodiadau gydag arbenigedd a'r hyblygrwydd mae hynny'n ei ddarparu.⁸⁵

123. Fe wnaethom awgrymu i'r Cwnsler Cyffredinol fod y term a ddefnyddir ar gyfer 'anghymhwys' yn nhestun Cymraeg adran 18(4) o'r Bil ("datgymhwys") yn anghywir. Cytunodd y swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Cwnsler Cyffredinol, a nododd y byddai gwelliant priodol yn cael ei gyflwyno yn amodol ar gymeradwyaeth y Cwnsler Cyffredinol.⁸⁶

124. Roedd cefnogaeth ymhlith ymatebwyr i ymarfer ymgynghori Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau i roi'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad ar sail statudol.⁸⁷

125. Yn ei chyflwyniad ysgrifenedig, cwestiynodd y Llywydd pam mae'r Bil yn darparu na chaniateir i rai deiliaid swyddi (gan gynnwys y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd) fod yn aelodau o'r Pwyllgor. Mae'n nodi, oni bai bod rhesymau penodol y gellir eu cyfiawnhau dros faterion sy'n ymwneud ag aelodaeth pwyllgorau i gael

⁸⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [92]

⁸⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [94 i 101]

⁸⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [183]

⁸⁷ MAB10 Paul Evans a Syr Paul Silk; MAB11 Transparency International UK

eu darparu mewn deddfwriaeth, dylai'r Senedd allu penderfynu ar faterion o'r fath ei hun. Holodd y Llywydd hefyd pam ei bod yn angenrheidiol bod gofyniad cyfreithiol ar gyfer y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, gan ffafrio'r dull a fabwysiadwyd ym *Mesur Comisiynydd Safonau Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2009*.⁸⁸

126. Wrth wneud rhai sylwadau cyffredinol, nododd y Llywydd fod y Pwyllgor Safonau Ymddygiad yn argymhell⁸⁹ bod adran 28 o Ddeddf 2006 yn cael ei diwygio i roi modd i'r Senedd benodi aelodau lleyg i'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad. Mynegodd bryder hefyd am yr ymagwedd at aelodau lleyg yn y Bil, gan nodi bod y Bil yn ceisio rhagnodi'r hyn y mae'n rhaid i'r Senedd ei gynnwys yn ei Rheolau Sefydlog, drwy ddeddfwriaeth, cyn dweud:

"Mae'r egwyddor y dylai senedd fod yn rhydd i'w llywodraethu ei hun, heb ddylanwad allanol, yn egwyddor bwysig. Dylai'r Pwyllgor ystyried yn ofalus unrhyw ddarpariaethau sydd wedi'u cynnwys yn y Bil ar hyn o bryd sy'n cyfyngu ar ddisgresiwn y Senedd i benderfynu ar ei gweithdrefnau ei hun, ac, o bosibl, dylid argymhell eu dileu.

*Felly, efallai yr hoffai'r Pwyllgor ystyried ar ba sail y mae'r Bil yn ceisio diwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006 y tu hwnt i'r hyn sy'n angenrheidiol i gyflawni argymhellion y Pwyllgor Safonau Ymddygiad."*⁹⁰

127. Nododd y Prif Weithredwr a Chlerc y Senedd, Manon Antoniazzi, fod Pwyllgor Safonau Ymddygiad wedi cael ei sefydlu ym mhob tymor y Cynulliad a'r Senedd ac mae Rheolau Sefydlog eisoes yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Busnes gynnig sefydlu Pwyllgor o'r fath.⁹¹

128. Yn yr un modd, nododd Douglas Bain CBE TD, Comisiynydd Safonau'r Senedd, y bu gan y Senedd Bwyllgor Safonau Ymddygiad erioed. Ychwanegodd mai ei unig bryder drwy ei roi mewn statud oedd ei fod yn dileu'r cyfle i newid y darpariaethau yn hawdd os oes angen newid unrhyw beth.⁹²

129. Yn ei adroddiad ar dwyll bwriadol, nododd y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ei farn y gallai cyflwyno adalw fel sancsiwn olygu bod angen i'r Senedd ailgyflwyno

⁸⁸ MAB14 Y Gw. Anrh. Elin Jones, Llywydd, Senedd Cymru

⁸⁹ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, Atebolrwydd Aelodau Unigol: Dichell fwriadol, Chwefror 2025, argymhelliaid 2

⁹⁰ MAB14 Y Gw. Anrh. Elin Jones, Llywydd, Senedd Cymru

⁹¹ MAB09 Prif Weithredwr a Chlerc y Senedd, Senedd Cymru

⁹² Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 11 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [114]

mecanwaith apelio mewn perthynas â phenderfyniadau'r Pwyllgor hwnnw (ond drwy ddull deddfwriaethol y tro hwn).⁹³

130. Mae tystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau hefyd wedi cefnogi'r syniad o fecanwaith apeliadau fel rhan o dirwedd safonau'r Senedd pe bai cytundeb ar ddarpariaethau'r Bil hwn ar adalw.⁹⁴ Clywodd gan Gadeirydd Pwyllgor Safonau Tŷ'r Cyffredin, Alberto Costa AS, am y Panel Arbenigol Annibynnol a sefydlwyd yn Nhŷ'r Cyffredin. Mae hwn yn banel a sefydlwyd gan reolau sefydlog ac sy'n cynnwys arbenigwyr annibynnol sydd, ymhlith swyddogaethau eraill, yn clywed apeliadau gan ASau yn erbyn penderfyniadau'r Pwyllgor Safonau. Mae'n weithredol annibynnol, heb unrhyw rôl i Aelodau Seneddol nac aelodau lleig o'r Pwyllgor Safonau yn ei benderfyniadau. Yn ogystal, amlinellodd Alberto Costa AS ei farn ei bod hi'n bwysig bod proses apelio yn cael ei hystyried yn annibynnol ar Bwyllgor Safonau Ymddygiad y Senedd.⁹⁵

131. Yn ogystal, mae Pwyllgor Safonau Ymddygiad y Senedd wedi dweud mai ei fwriad yw ystyried sut gallai mecanwaith apelio weithio yn ymarferol yn y Senedd yn y dyfodol a chyflwyno cynigion i'r Senedd gytuno arnynt.⁹⁶

Ein barn ni

132. Nodwn fod y Cwnsler Cyffredinol wedi dweud wrthym, mewn ymateb i'n cwestiynau am gyhoeddi canllawiau adalw gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, fod Llywodraeth Cymru yn teimlo'n gryf iawn na ddylai fod yn dweud wrth y Senedd sut i reoli neu gynnal ei busnes. Rydym hefyd yn nodi, yn ystod ei thystiolaeth i'r Pwyllgor Bil Atebolrwydd Aelodau, fod y Cwnsler Cyffredinol wedi pwysleisio'r pwynt hwn pan nododd nad yw gweithrediaeth sy'n dweud wrth ei awdurdod seneddol sut i redeg ei materion yn rhoi 'argraff dda' o unrhyw ddemocratiaeth.⁹⁷ Rydym ninnau o'r un farn.

133. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos i ni fod y farn hon na ddylai Llywodraeth Cymru ddweud wrth y Senedd sut i gynnal ei busnes wedi ei chymhwyso i'r modd y drafftwyd adran 18 o'r Bil, sy'n rhy rhagnodol o ran sut dylai'r Senedd ymdrin â materion sy'n ymwneud â phwyllgorau'r Senedd a'r hyn y dylai ei gynnwys yn ei Rheolau Sefydlog ei hun.

⁹³ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, Atebolrwydd Aelodau Unigol: Dichell fwriadol, Chwefror 2025, paragraff 201

⁹⁴ MAB02 Dr Ben Stanford

⁹⁵ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 27 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [95 i 97]

⁹⁶ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, Atebolrwydd Aelodau Unigol: Dichell fwriadol, Chwefror 2025, paragraff 201

⁹⁷ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 11 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [37]

134. Nodwn hefyd, fel sylw, fod y drafftio yn sylweddol fwy rhagnodol yn adran 18 yn y ffordd mae'n ceisio rheoli sut mae'r Senedd yn gweithredu nag y mae yn adrannau 11 a 22, sy'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru.

135. Fel y nodir mewn tystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, mae'r ddarpariaeth sy'n ei gwneud yn ofynnol i gael Pwyllgor Safonau Ymddygiad eisoes wedi ei chynnwys yn Rheolau Sefydlog y Senedd (Rheol Sefydlog 22).

136. Nodwn hefyd nad oedd y Pwyllgor Safonau Ymddygiad yn argymhell y dull a fabwysiadwyd yn adran 18 o'r Bil, a'i fod yn cyfeirio'n unig at yr angen am aelodau llewg. Rydym yn cydnabod bod angen darpariaeth ddeddfwriaethol i alluogi pobl nad ydynt yn Aelodau o'r Senedd i fod yn aelodau o'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad (neu is-bwyllgor o'r Pwyllgor hwnnw) ond y gellir ymdrin â materion eraill sy'n ymwneud â phenodi aelodau llewg drwy Reolau Sefydlog y Senedd.

137. Er enghraifft, mewn perthynas â phenderfyniadau'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad, nodwn fod gwahanol fecanweithiau ar gyfer proses apelio heblaw is-bwyllgor wedi eu hawgrymu mewn tystiolaeth i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau. Rydym hefyd yn nodi bwriad y Pwyllgor Safonau Ymddygiad i gynnal rhagor o waith ar y mater hwn. Mae'r materion hyn yn tynnu sylw at yr angen am ystyriaeth bellach gan y Senedd ei hun o sut dylai manylion y dirwedd safonau weithio yn y Seithfed Senedd a'r angen am ddarparu hyblygrwydd fel bod modd gwneud penderfyniadau. Mae'r modd y draftiwyd adran 18 o'r Bil yn cyfyngu'r hyblygrwydd hwnnw i'r Senedd, ac mae'n amhriodol.

138. Gan hynny, rydym yn rhannu pryderon y Llywydd ynglŷn â'r dull a ddefnyddiwyd yn adran 18. Wedi dweud hynny, rydym yn cydnabod y gallai fod teilyngdod o safbwynt canfyddiad y cyhoedd mewn gosod gofyniad mewn deddfwriaeth sylfaenol bod pwyllgor yn gyfrifol am safonau ymddygiad Aelodau'r Senedd.

Argymhelliad 14. Dylai'r Cwnsler Cyffredinol gyflwyno gwelliannau i adran 18 o'r Bil fel ei fod yn gwneud darpariaeth ar gyfer:

- pwyllgor sy'n gyfrifol am safonau ymddygiad Aelodau'r Senedd;
- penodi pobl nad ydynt yn Aelodau o'r Senedd i'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad (neu is-bwyllgor o'r Pwyllgor hwnnw).

139. Wrth wneud argymhelliad 14, hoffem bwysleisio ei bod yn hanfodol i'r Senedd roi prosesau ar waith ar gyfer penodi aelodau llewg a mecanwaith ar gyfer apeliadau cyn gynted â phosibl yn y Seithfed Senedd drwy ei Rheolau Sefydlog.

140. Nodwn fod cytundeb bod angen newid testun Cymraeg adran 18(4) o'r Bil er mwyn rhoi cywerthedd ieithyddol.

Argymhelliad 15. Yn amodol ar argymhelliad 14, dylai'r Cwnsler Cyffredinol sicrhau bod testunau Cymraeg a Saesneg y Bil yn gyfwerth.

Rhan 3 - Rhedeg Etholiadau Senedd Cymru

Cefndir

141. Mae Adran 13 o Ddeddf 2006 yn darparu pŵer i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth ynghylch etholiadau'r Senedd. Mae hyn yn cynnwys gwneud darpariaeth ynglŷn â rhedeg etholiadau, cwestiynu etholiad Aelod a chanlyniadau afreoleidd-dra, ac ethol Aelod heblaw mewn etholiad. Cyfeirir yn aml at orchmynion a wneir o dan adran 13 o Ddeddf 2006 sy'n ymwneud â rhedeg etholiadau fel gorchmynion cynnal etholiadau, a defnyddir y derminoleg hon fel bo'n briodol yn y rhan hon o'r adroddiad.

142. Ym mis Gorffennaf 2025, o dan adran 13 o Ddeddf 2006, fe wnaeth Gweinidogion Cymru lunio Gorchymyn Senedd Cymru (Cynrychiolaeth y Bobl) 2025,⁹⁸ sy'n cynnwys llawer o'r manylion am redeg etholiadau'r Senedd. Roedd gorchymyn cynnal etholiadau 2025 yn cydgrynhoi ac yn ail-wneud gorchmynion cynnal etholiadau blaenorol o'r fath yn ddwyieithog am y tro cyntaf, gan ystyried y newidiadau a wnaed gan *Ddeddf Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau) 2024*⁹⁹ a *Deddf Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru) 2024*.¹⁰⁰

143. Mae adran 22 y Bil yn diwygio adran 13 o Ddeddf 2006. Mae'r diwygiad yn adran 22(3) yn mewnosod is-adrannau newydd (2A) a (2B) yn adran 13 y Ddeddf honno.

144. Mae is-adran newydd (2A) yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wneud darpariaeth ynghylch rhedeg etholiadau'r Senedd, sy'n gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad at ddibenion effeithio ar ethol unrhyw ymgeisydd. Mae is-adran newydd (2B) yn nodi y gall hyn gynnwys darpariaeth:

- ynglŷn â'r hyn sy'n 'ddatganiad o ffaith' ai peidio;

⁹⁸ *Gorchymyn Senedd Cymru (Cynrychiolaeth y Bobl) 2025*

⁹⁹ *Deddf Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau) 2024*

¹⁰⁰ *Deddf Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru) 2024*

- gwahardd datganiadau anwir yn unig, neu ddatganiadau anwir a chamarweiniol;
- pennu'r cyfnod mae unrhyw waharddiad mewn grym;
- gwahardd datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau sy'n ymwneud â materion a bennir yn y gorchymyn neu faterion yn gyffredinol;
- gwahardd datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffaith a wneir neu a gyhoeddir gan unigolion neu gategoriau o unigolion a bennir yn y gorchymyn neu unrhyw unigolyn;
- gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol yn ymwybodol neu'n ddi-hid; a
- phennu esemtiadau neu eithriadau i unrhyw waharddiad.

145. Mae adran 22(4) o'r Bil yn mewnosod is-adran newydd (4A) yn adran 13 o Ddeddf 2006 i ddarparu y gall gorchymyn o dan adran 13 roi pŵer neu ddyletswydd i unrhyw unigolyn (gan gynnwys pŵer neu ddyletswydd i wneud is-ddeddfwriaeth) a chreu troseddau.

146. Dywedir yn y datganiad o Fwriad Polisi sy'n dod gyda'r Bil bod "creu trosedd bosibl mewn cysylltiad â dichell fwriadol gan ymgeiswyr yn gynnig newydd". Dywedir nad yw Llywodraeth Cymru wedi cael amser i wneud y gwaith ymgysylltu cynhwysfawr ac angenrheidiol â'r heddlu, Gwasanaeth Erlyn y Goron na'r Weinyddiaeth Gyfiawnder er mwyn datblygu trosedd.¹⁰¹

147. Mae anghysondeb yn ymddangos yn y Bil yn y geiriad rhwng adrannau newydd (2A) a (2B) i'w mewnosod yn adran 13 o Ddeddf 2006 drwy adran 22(3) o'r Bil. Mae is-adran newydd (2A) yn darparu ar gyfer gwahardd datganiadau anwir neu gamarweiniol drwy orchymyn o dan adran 13 o Ddeddf 2006 tra bod y rhestr o faterion dangosol y gellid eu cynnwys dan orchymyn yn is-adran 2(B) yn nodi y gellid cynnwys datganiadau anwir neu anwir a chamarweiniol o fewn gwaharddiad. At ddibenion yr adroddiad hwn, rydym yn defnyddio'r geiriad a nodir yn yr is-adran newydd 13(2A).

¹⁰¹ Datganiad o Fwriad Polisi, tudalen 6

Tystiolaeth

148. O ran y pŵer yn adran 22 i wneud darpariaeth sy'n gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau, fe wnaethom ofyn ai am resymau cymhwysedd deddfwriaethol y crëwyd y drosedd hon fel y'i drafftiiwyd yn y Bil. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"Yes. We have to make sure that it's in relation to Senedd elections, not just a general offence."*¹⁰²

149. Pan wnaethom awgrymu y dylid diffinio'r drosedd yn glir a'i hysgrifennu ar wyneb y Bil, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym:

*"What we're trying to do is create a coherent set of offences that govern elections. This is not the only thing that governs elections, and normally they'd be set out in the conduct Order. What we're trying to do is enable the next conduct Order to include all of the things that are relevant to the conduct of an election, including all of the criminal provisions. (...) It's not impossible to do it separately, but you end up with having to look things up in two separate places and so on, which we don't think is at all optimal. (...) We have a system in which we wish to have enforceability as well. (...) So, having it as a coherent conduct Order, we think, is a far better way of going about it."*¹⁰³

150. Wrth ddilyn y pwynt hwn y dylai'r drosedd fod ar wyneb y Bil, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol nad dyma oedd ei barn hi¹⁰⁴ oherwydd ei bod hi'n meddwl:

"... that you've got to give consideration to what the whole conduct Order looks like and—

(...)

—the range of offences therein, and the new offence, and make sure that they sit carefully together. (...) So, taking one bit of it

¹⁰² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [104]

¹⁰³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [106]

¹⁰⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [108]

*and putting it on the face of the Bill, I don't personally think works."*¹⁰⁵

151. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol a yw'n wir bod y drosedd a nodir yn yr adran newydd 13(2A) a all ddigwydd yn ystod cyfnod etholiad yn un a fydd yn cael ei diffinio yn y dyfodol. Wrth ymateb, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"So, what it is, it's a duty, and the duty comes into force two months after Royal Assent, and therefore whoever the next Government is must have executed that duty by the end."*¹⁰⁶

152. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

*"It's in section 13(2A). It's got to be included in all future Orders made under section 13. So, it has to have been satisfied by the next election, basically."*¹⁰⁷

153. Pan wnaethom awgrymu bod gofyn i'r Senedd roi dyletswydd ar y llyfr statud i greu trosedd nad yw wedi ei ddiffinio, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol wrthym:

*"It's for the next Government and the parliamentary authorities to define that offence."*¹⁰⁸

154. Ychwanegodd fel a ganlyn:

"... what we're saying is you would have a standards of conduct committee that would look at the guidance, and the guidance would be produced in that way; it would be passed under Standing Orders, the Standing Orders would take account of the terminology that was being proposed. So, you've got a set of things that you need to happen for this to happen.

There's a real risk, if we do it now—and it would be relatively arbitrary, how would we do that—that it would be challengeable, and take us outside competence. So, I'm very concerned about the competence on this Bill. We're right on

¹⁰⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [110 i 112]

¹⁰⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [114]

¹⁰⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [116]

¹⁰⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [118]

*the edge of what we want to do. That doesn't mean we shouldn't do it; I'm quite happy to push the envelope, but we need to make sure that we don't push it so far that the whole thing fails. So, that's part of it as well. We're trying to insulate the Bill from that risk, a little bit, but then, on the other hand, we're also trying to make sure that the next Government does do it. So, they're obliged to do it; it's not a thing that they could do if they felt like it."*¹⁰⁹

155. Fe wnaethom geisio eglurhad drwy ohebiaeth ynghylch yr union amserlen y mae'n rhaid i Weinidogion Cymru wneud y ddarpariaeth y cyfeirir ati yn adran newydd 13(2A) o'i mewn, ac a oes rhaid gwneud gorchymyn adran 13 pellach o dan Ddeddf 2006 erbyn etholiad nesaf y Senedd yn 2030. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

"I do not believe that it is appropriate to set an arbitrary timescale for the exercise of this duty. As I have set out, it is essential that careful and detailed consideration is given to the development of any offence, to ensure that it specifically addresses the statements we are looking to prohibit. What the duty ensures is that the next government will be required to consider this issue and take steps to satisfy the duty.

Once new sub-section 13(2A) is enacted and has come into force, which will be after the 2026 election, the Welsh Ministers will be subject to the duty. Although there is no deadline for compliance with the duty, I consider it will be incumbent upon the Welsh Ministers to have made provision to satisfy the duty before the next election when any provision made under section 13(2A) would have effect.

Whilst there is no specific legislative requirement to update the Conduct Order prior to each election, the Conduct Order has been revised or remade in advance of every scheduled Senedd election held to date. I believe it is inconceivable that this would not continue to be the case given the critical role the Order plays in enabling an election to be run.

¹⁰⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [122 i 123]

The provision that must be made is provision “of the kind that must be made under 13(1)(a)” i.e. provision about the conduct of elections for Members of the Senedd so the provision that must be made under that sub-section must have a connection to the conduct of elections and it is for this reason I consider the next election is the point by which the duty will need to have been discharged.”¹¹⁰

156. Yn ystod y sesiwn holi ym Mhwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, nododd y Cwnsler Cyffredinol y byddai'n bosibl ond nid yn debygol y gellid cyflwyno Bil sy'n cynnwys pwnc adran 22 o'r Bil hwn i'r Seithfed Senedd a'i weithredu erbyn 2030.¹¹¹

157. Fe wnaethom ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol beth sy'n cyfrif fel 'datganiad anwir o ffaith'. Atebodd hi:

“So, that is one of the big problems, isn't it? It's a false statement of fact that's deliberately deceptive. So, you have to have known that it's a false statement of fact, and it has to be the sort of fact that you're not easily able to correct. It's actually quite hard to find such a statement.”¹¹²

158. Ychwanegodd:

“I do think it's very problematic that we have a system of democratic debate that is open to a whole series of statements of opinion, which are designed, in my opinion, to mislead, but which when dissected are actually not statements of fact. People are entitled to an opinion not based on any facts. That's the reality of the world we seem to be living in.”¹¹³

159. Mae'r Nodiadau Esboniadol ar y Bil yn nodi'r newidiadau i'w gwneud i adran 13 o Ddeddf 2006 drwy adran 22, gan gynnwys o ganlyniad i adran 22(3) sy'n mewnosod is-adrannau newydd (2A) a (2B).¹¹⁴ Nodir hefyd yn y Nodiadau Esboniadol:

¹¹⁰ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 4 Rhagfyr 2025, ymateb i gwestiwn 1

¹¹¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [123 i 138]

¹¹² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [125]

¹¹³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [131]

¹¹⁴ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 - Nodiadau Esboniadol, paragraff 61

“Mae is-adran 22(4) yn ychwanegu darpariaeth eglurhaol er mwyn osgoi amheuaeth (“For the avoidance of doubt”) sy’n ymwneud â chreu troseddau, ac isddirprwyo mewn gorchmynion a wneir o dan adran 13 (gyda hepgoriad cysylltiedig yn is-baragraff 22(2) o’r Bil). Effaith y diwygiadau hyn yw egluro beth yw cwmpas y pŵer a beth fu cwmpas y pŵer erioed.”¹¹⁵

160. Fe wnaethom ofyn i’r Cwnsler Cyffredinol at beth mae brawddeg olaf y paragraff hwn yn cyfeirio. Dywedodd wrthym:

“So, again, what we’re trying to do is we’re trying to make sure that the new provision doesn’t alter the scope of the existing provision, so we don’t inadvertently narrow the scope of the existing provision by attempting to put another one in that complements or widens it, as you say. So, we just have to make absolutely certain that we haven’t done that. The point about it is that we’re making cumulative law.”¹¹⁶

161. O ran y ddarpariaeth benodol i fewnosod is-adran newydd (4A) yn adran 13 o Ddeddf 2006 drwy adran 22(4), gofynnwyd i’r Cwnsler Cyffredinol pa fathau o droseddau y gallai’r ddarpariaeth newydd eu creu. Ei hateb oedd:

“So, it’s just a clarification. It’s for what the lawyers always say is for the purposes of avoiding doubt. It’s clarifying that this is within the power. So, we’ve always interpreted it like this. We’re just putting it beyond doubt. So, it’s literally for the avoidance of doubt.”¹¹⁷

162. Fe wnaethom ymchwilio ymhellach i rai o’r materion hyn mewn gohebiaeth. Fe wnaethom nodi nad yw’r Bil yn cynnwys diffiniad o beth sy’n cyfri fel ‘datganiad o ffaith anwir’ neu ‘ddatganiad o ffaith gamarweiniol’. Gofynnwyd i’r Cwnsler Cyffredinol a yw’n ddymunol cael y termau hynny ar wyneb y Bil heb eu diffinio. Dywedodd wrthym:

“Dylid darllen y ddyletswydd yn adran 13, fel y’i diwygiwyd gan adran 22 o’r Ddeddf ar y cyd ag is-adran newydd (2B) sy’n nodi

¹¹⁵ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 - Nodiadau Esboniadol, paragraff 61

¹¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [154]

¹¹⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [168]

rhestr o'r math o ddarpariaeth y caniateir ei gwneud wrth wneud darpariaeth i fodloni'r ddyletswydd yn (2A). Mae'r rhestr enghreifftiol hon yn darparu ar gyfer ystod eang o opsiynau o ran elfennau unrhyw drosedd.

Mae union natur unrhyw drosedd o ddichell yn newydd ac yn gymhleth, ac felly'n gofyn am ystyriaeth ofalus.

Yr un risg sydd i unrhyw ymgais i ddiffinio union natur yr hyn sydd i'w wahardd cyn gorffen ystyried yn ofalus â'r Bil yn cael ei herio ar sail cymhwysedd pe baem yn gosod y drosedd ei hun ar wyneb y Bil; risg rydym yn ceisio gwarchod y Bil hwn rhagddi. Fel yr wyf eisoes wedi'i nodi, rwy'n fodlon y gallir arfer y ddyletswydd mewn ffordd nad yw'n ymyrryd yn anghyfreithlon â hawliau'r Confensiwn. Fodd bynnag, mae angen gwneud mwy o waith i benderfynu ar union ffurf trosedd sy'n bodloni'r amcan polisi wrth aros o fewn cymhwysedd.”¹¹⁸

163. Rhoddodd hefyd ragor o wybodaeth am natur y gwaith y byddai angen ei wneud mewn perthynas â chreu trosedd.¹¹⁹

164. Mae tystiolaeth a gyflwynwyd i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau yn codi materion a phryderon ynghylch adran 22 o'r Bil.

165. Yn ei dystiolaeth, awgrymodd yr Athro Jeremy Horder fod y gofyniad ar Weinidogion Cymru yn y Bil i wahardd datganiadau anwir neu gamarweiniol yn groes i gymeriad caniatol Adran 13 o Ddeddf Llywodraeth Cymru sydd yn gyffredinol yn grymuso Gweinidogion i gymryd camau gweithredu ar redeg etholiadau, ond nad yw'n ei gwneud yn ofynnol iddynt gymryd camau penodol.¹²⁰

166. Mae hefyd yn nodi, mewn byd delfrydol, y byddai'r Bil yn grymuso Gweinidogion Cymru i gymryd camau o'r fath sy'n rhesymol a chymesur i beidio annog ac i atal gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau.¹²¹

167. Yn ogystal, dywed yr Athro Horder:

“Any extension in the Bill that criminalises misleading – as well as false – statements about candidates themselves (or their

¹¹⁸ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 4 Rhagfyr 2025, ymateb i gwestiwn 2

¹¹⁹ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 4 Rhagfyr 2025, ymateb i gwestiynau 3 a 5

¹²⁰ MAB01 Yr Athro Jeremy Horder

¹²¹ MAB01 Yr Athro Jeremy Horder

*politics) will enter into new and difficult territory, not least because whether a statement is adjudged to be 'misleading' necessarily involves a value judgement and not just empirical evidence, in relation to what may be highly contested issues."*¹²²

168. Mae Transparency International UK yn mynegi pryder y byddai Rhan 3 yn:

"...place a power with Welsh Ministers to introduce a wide range of possible provisions under secondary legislation without full understanding of the implications of these provisions.

This does not provide any clarity as to what might be an offence under this section, what the sanctions might be or how accountability will be provided (....)

*We would suggest that this detail should not be something that could be decided in secondary legislation and should instead be open to wide consultation and tested with the public."*¹²³

169. Dywedodd Jonathan Elystan Rees CyB ac Alexander Greenwood, sef cynrychiolwyr Cymdeithas y Bar Troseddol, fod creu trosedd fel y'i cynigiwyd yn fater ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol yn bendant, nid is-ddeddfwriaeth.¹²⁴ Fe wnaethant ailadrodd eu barn mewn tystiolaeth lafar i Bwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau y dylid nodi trosedd difrifol o'r natur hon mewn deddfwriaeth sylfaenol , gan ddweud hefyd y dylai fod yn destun asesiad effaith cyfiawnder llawn. Dywedodd Jonathan Elystan Rees CyB:

"We understand why that's been done, but, for my part, (.....), because an allegation that somebody has deliberately tried to interfere with the outcome of an election to Senedd Cymru by use of false statements or representations is such a serious matter—it's inherently a serious matter—it is something that ordinarily we would suggest ought to be dealt with by way of primary legislation, with the accompanying scrutiny that is due to primary legislation, rather than being a matter for Welsh Ministers to create by way of regulation. Obviously, I understand that there is a degree of scrutiny that is required in the making of secondary legislation, but to mark the importance of such a

¹²² MAB01 Yr Athro Jeremy Horder

¹²³ MAB11 Transparency International UK

¹²⁴ MAB18 Jonathan Elystan Rees CyB ac Alexander Greenwood

serious alleged offence, it ought to be dealt with, we would suggest, by an Act of the Senedd.”¹²⁵

170. Mewn perthynas ag asesiad effaith ar gyfiawnder, dywedodd Jonathan Elystan Rees CyB y byddai yntau’n disgwyl gweld asesiad effaith llawn o ran cyfiawnder:

“It’s part of our thinking that because this is an interesting and also serious proposal for a new provision of criminal law in Wales, that it ought to be dealt with by way of primary legislation, it ought to have proper consultation and scrutiny, and it ought to have a proper justice impact assessment.

The proposal at the moment of simply creating a duty upon the Welsh Ministers to act on the Bill, requiring a prohibition to be created, means that, in fact, at this stage at least, there is no justice impact assessment on the consequence of imposing that duty. And there will be a consequence, there will be an effect, because you’re not proposing at the moment simply to draw to the Welsh Ministers’ attention that they have the power to do this. The Bill actually says, ‘The Minister must do this’, and we understand from the justice impact assessment for the rest of the Bill that it’s very clear that the Welsh Government at least understands that that provision in the Bill requires them to create a prohibition via a new criminal offence. It actually says that. So, there is a justice impact that will flow from the present proposal, but no such impact assessment has been done. I understand the reason why; it’s because it’s very difficult to carry out an impact assessment on a criminal offence—a serious criminal offence—that we don’t actually know the terms of.”¹²⁶

171. Fe wnaethant nodi eu barn ar ffyrdd posibl y gellid nodi trosedd o’r fath mewn deddfwriaeth sylfaenol, ond fe wnaethant ddweud y byddent yn disgwyl i gynigion fod yn destun ymgynghoriad helaeth.¹²⁷

172. Tynnodd Elkan Abrahamson sylw hefyd at y diffyg eglurder ynghylch yr hyn y gellid darparu ar ei gyfer mewn gorchymyn a wneir o dan adran 13 o Ddeddf 2006, fel y’i diwygiwyd gan adran 22 o’r Bil. Dywedir yn yr adran newydd 13 (2A)

¹²⁵ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 27 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [130]

¹²⁶ Pwyllgor y Bil Atebolrwydd Aelodau, 27 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [146 i 147]

¹²⁷ MAB18 Jonathan Elystan Rees CyB ac Alexander Greenwood

bod yn rhaid i Weinidogion Cymru wneud gorchymyn yn gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol, ond mae adran newydd 13 (2B) yn dweud y gall darpariaeth sy'n ofynnol dan adran newydd 13 (2A) gynnwys gwahardd datganiadau anwir yn unig neu ddatganiadau sy'n anwir ac yn gamarweiniol.¹²⁸

173. Mae Elkan Abrahamson hefyd yn dweud nad oes angen diffinio 'datganiad o ffaith' yn y Bil gan y bydd ymgynghori pellach yn digwydd, ac mae hefyd yn rhesymu pam na ddylid diffinio'r hyn sy'n anwir ac yn gamarweiniol ar wyneb y Bil.¹²⁹

Ein barn ni

174. Mae materion uniondeb etholiadol a diogelu prosesau etholiadol democrataidd yn fater difrifol ac arwyddocaol yn ddiamau. Nodwn gefnogaeth y Pwyllgor Safonau Ymddygiad a rhanddeiliaid i gymryd camau i sicrhau na ellir defnyddio gwybodaeth anghywir mewn ffordd sy'n tanseilio'r prosesau etholiadol democrataidd a ddefnyddir i ethol Aelodau'r Senedd.

175. Mae adran 22 o'r Bil hwn fel y'i drafftwyd yn ceisio mynd i'r afael â'r mater hwn drwy ddarparu pŵer eithriadol o eang i Weinidogion Cymru greu trosedd newydd yn y dyfodol o wneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad drwy is-ddeddfwriaeth (gorchymyn a wneir o dan adran 13 o Ddeddf 2006) heb unrhyw ddiffiniad o gwmpas unrhyw drosedd nac i bwy a sut y byddai'n berthnasol.

176. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi gallu asesu effaith y ddarpariaeth bosibl hon ar gyfiawnder na hawliau dynol gan nad yw'n gwybod eto beth fyddai cwmpas nac effaith unrhyw drosedd. Fel rydym wedi ei amlygu'n barod yn ein hystyriaeth o adran 11, mae hyn yn torri egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol a hirhoedlog na ddylid nodi troseddau newydd mewn is-ddeddfwriaeth. Mae hyn yn arbennig o berthnasol gan nad oes llawer wedi ei nodi am gwmpas unrhyw drosedd ar wyneb y Bil.

177. Mae ehangder y pŵer hwn fel y'i drafftwyd mor eang fel nad yw'n bosibl i ni asesu'n llawn at ba ddibenion y gallai llywodraeth yn y dyfodol ei ddefnyddio. Fodd bynnag, mae sut gellid defnyddio pŵer o'r fath yn ystyriaeth bwysig, oherwydd cwmpas y pŵer sy'n pennu'r defnydd yn y dyfodol, nid bwriad gwreiddiol y llywodraeth sy'n ei gynnig.

¹²⁸ MAB16 Elkan Abrahamson

¹²⁹ MAB16 Elkan Abrahamson

178. Fel mae adran 22 o'r Bil wedi ei drafftio ar hyn o bryd, ni fyddai'n ofynnol i lywodraeth yn y dyfodol gydymffurfio â'r ddyletswydd i gyflwyno gorchymyn o dan adran 13 o Ddeddf 2006 o fewn unrhyw amserlen benodol. Ar ben hynny, gallai llywodraeth yn y dyfodol gyfyngu ar drosedd drwy ei llunio mor gul fel ei bod yn ymwneud â materion penodol neu gategorïau penodol o bobl yn unig, fel y nodir yn yr adran newydd 13(2B). Fel arall, gallai llywodraeth yn y dyfodol sy'n bwriadu cyfyngu ar ddadl yn ystod cyfnod etholiad ddiffinio'r drosedd mor eang fel y byddai'n rhwystro trafodaeth ddemocrataidd lawn a phriodol yn ystod ymgyrch etholiadol. Ni ellir diwygio gorchmynion o dan adran 13 o Ddeddf 2006 ac nid ydynt yn ddarostyngedig i ofynion ymgynghori ac eithrio â'r Comisiwn Etholiadol.

179. Rydym yn siomedig iawn gan hynny na wnaed gwaith pellach yn yr amser a oedd gan Lywodraeth Cymru i ddatblygu'r Bil hwn, yn enwedig o ystyried y gwaith helaeth a oedd wedi ei wneud yn barod gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ar y mater hwn. Mae hyn wedi rhoi'r Senedd (a'r Pwyllgor hwn) mewn sefyllfa anodd: o ran Rhan 3 o'r Bil, gofynnir iddo wneud dewis yn y Bil fel y'i drafftwyd rhwng amddiffyn egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol a deddfu da ar y naill law a chefnogi gweithredu ar fater o bwys hanfodol ond gan ddefnyddio deddfwriaeth ddiffygiol ar y llaw arall.

Casgliad 2. Gresyn na chwblhawyd rhagor o waith datblygu gan Lywodraeth Cymru cyn cyflwyno'r Bil, yn enwedig i sicrhau bod y darpariaethau sy'n nodi'r drosedd newydd wedi eu datblygu'n llawn.

Casgliad 3. Fel mater o egwyddor gyfansoddiadol, dim ond mewn deddfwriaeth sylfaenol y dylid creu troseddau newydd ar ôl ymgynghori ac ymgysylltu â'r rhanddeiliaid barnwrol a pholisi perthnasol.

180. Mae gan y Pwyllgor hwn rôl hanfodol i'w chwarae o ran helpu i sicrhau bod cyfraith a wneir gan y Senedd yn gyfraith dda, sef ei bod yn: effeithiol, yn orfodadwy, yn hygyrch, yn amddiffyn hawliau dinasyddion ac yn parchu egwyddorion cyfansoddiadol a deddfwriaethol sylfaenol.

181. Yn ein barn ni, mae adran 22 o'r Bil fel y'i drafftwyd yn torri sawl un o'r egwyddorion hyn, a dylai'r Cwnsler Cyffredinol ei hailystyried.

Casgliad 4. Ni ddylid gwneud trosedd newydd sy'n gwahardd gwneud neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad drwy is-ddeddfwriaeth.

Argymhelliaid 16. Rydym yn argymhell bod y Cwnsler Cyffredinol yn cyflwyno gwelliant i ddileu adran 22 o'r Bil ac yn lle hynny'n gosod y gwaharddiad ar wneud

neu gyhoeddi datganiadau anwir neu gamarweiniol o ffeithiau cyn neu yn ystod etholiad Senedd ar wyneb y Bil drwy welliant yng Nghyfnod 2 y trafodion.

Casgliad 5. Mae'n bwysig bod creu'r drosedd newydd a gyflwynir gan y Bil yn cydfynd â'r ymgynghori a'r ymgysylltu angenrheidiol â rhannau perthnasol y system cyfiawnder troseddol.

Argymhelliad 17. Rydym yn argymell, wrth ddrafftio gwelliant i osod y gwaharddiad ar wyneb y Bil, fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru:

- ymgynghori â'r heddlu, Gwasanaeth Erlyn y Goron, y Weinyddiaeth Cyfiawnder, a rhanddeiliaid perthnasol eraill, a gwneud datganiad yn nodi'r ymatebion a ddaw i law gan y sefydliadau hyn, a chrynhoi canlyniadau unrhyw ymgynghoriad a gynhelir ochr yn ochr â gwelliannau a gyflwynwyd; a hefyd
- cwblhau a chyhoeddi asesiad effaith ar hawliau dynol ac asesiad effaith ar gyfiawnder ar y darpariaethau newydd mewn Memorandwm Esboniadol diwygiedig.

182. Wrth wneud argymhelliad 17, rydym yn cymryd yn ganiataol y bydd rhywfaint o'r gwaith perthnasol wedi ei wneud yn barod gan Lywodraeth Cymru.

Argymhelliad 18. Os na fydd y Cwnsler Cyffredinol yn derbyn argymhellion 16 a 17, mae mwyafrif y Pwyllgor o'r farn y dylid dileu adran 22 o'r Bil.

183. Fodd bynnag, mae Adam Price AS o'r farn, os na fydd argymhellion 16 a 17 yn cael eu derbyn gan y Cwnsler Cyffredinol, y dylai adran 22 aros yn y Bil ac y dylid ei diwygio i ddiffinio ymhellach gwmpas y pŵer sydd ynddo.

Rhan 4 – Cyffredinol

184. Mae Adran 23 yn darparu pŵer i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth drwy reoliadau at ddibenion penodol sy'n gysylltiedig â'r Bil, gan gynnwys diwygio deddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd arall (gan gynnwys deddfiad sydd wedi ei gynnwys yn y Bil hwn). Pan ddefnyddir y pŵer i ddiwygio, diddymu neu addasu deddfwriaeth sylfaenol, mae'r rheoliadau perthnasol yn ddarostyngedig i weithdrefn gymeradwyo'r Senedd.

185. O ran pam mae'r pŵer Harri'r Wythfed hwn yn briodol ac yn angenrheidiol, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol:

“So, Schedule 2 contains an extensive range of minor and consequential provisions, including all of those currently

identified as necessary to primary legislation. We've tried our very, very best to identify all of them, but the power enables a savings and transitional provisions type regulation to be made, and it's drafted in similar terms to the consequential powers in most Bills. It can only be used to give full effect to the Bill as enacted, so it doesn't give us wider powers to do that, so it's to carry out any missed—if you like—provisions, consequential amendments and so on.”¹³⁰

186. Nododd y Cwnsler Cyffredinol fod y Bil wedi cael ei ddatblygu ar ‘gryn gyflymder’ a chyda’i dyletswydd i sicrhau hygrychedd cyfraith Cymru, mae adran 23 yn ffordd o wneud yn siŵr na wnaed gwallau na ellir eu cywiro’n ddiweddarach.¹³¹

Ein barn ni

187. Rydym yn nodi sylwadau’r Cwnsler Cyffredinol ynghylch y pwerau gwneud rheoliadau yn adran 23 o’r Bil.

¹³⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [154]

¹³¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad, 17 Tachwedd 2025, Cofnod y Trafodion [180]
