Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Gorchymyn Arfaethedig yn y Cyfrin Gyngor: Gorchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2019

Medi 2019

Cyflwyniad

1. Cyflwynwyd Gorchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2019 (y Gorchymyn arfaethedig) gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad Cenedlaethol) gan y Cwnsler Cyffredinol Jeremy Miles AC ar 16 Gorffennaf 2019.

2. Ar 16 Gorffennaf 2019, cytunodd y Pwyllgor Busnes, yn unol â Rheol Sefydlog 25.7(i), i gyfeirio'r Gorchymyn arfaethedig i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) ei ystyried a chyflwyno adroddiad arno yn unol â Rheol Sefydlog 25.8.

3. Yn unol â Rheol Sefydlog 25.9, cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad erbyn 30 Medi 2019.[1]

Y cefndir

4. Mae adran 109 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006), yn darparu mecanwaith, drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor, i ddiwygio Atodlen 7A a 7B i'r Ddeddf honno. Gall Gorchymyn yn y Cyngor a wneir o dan adran 109 wella, cyfyngu neu newid cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i basio Deddfau.

[1] Bu'r Pwyllgor Busnes yn trafod y gorchymyn arfaethedig yn ei gyfarfodydd ar 16 Gorffennaf 2019 a 17 Medi 2019.

5. Mae Atodlen 7A i Ddeddf 2006 yn nodi'r materion a gedwir yn ôl gan Senedd y DU na all y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu yn eu cylch.

6. Mae Atodlen 7B yn nodi cyfyngiadau ar bŵer y Cynulliad i ddeddfu.

7. Er mwyn i fater fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, rhaid iddo (ynghyd â'r amodau eraill a nodir yn adran 108A o Ddeddf 2006) beidio ag ymwneud â mater a gadwyd yn ôl, a rhaid iddo beidio â mynd yn groes i unrhyw un o'r cyfyngiadau yn Rhan 1 o Atodlen 7B. Wrth ystyried a yw mater yn groes i gyfyngiad yn Rhan 1, rhaid ystyried unrhyw eithriadau a nodir yn Rhan 2.

8. Mae paragraff 8 o Atodlen 7B i Ddeddf 2006 yn darparu na all darpariaeth mewn Deddf Cynulliad:

- "rhoi unrhyw swyddogaeth i awdurdod neilltuedig neu orfodi swyddogaeth o'r fath arno;
- addasu cyfansoddiad awdurdod neilltuedig;
- rhoi, gosod, addasu neu ddileu swyddogaethau sy'n arferadwy yn benodol mewn perthynas ag awdurdod neilltuedig,"

heb gydsyniad Gweinidog y Goron.

9. Mae paragraff 9 o Atodlen 7B yn cynnwys eithriadau i baragraff 8, tra bod paragraff 10 yn darparu na all darpariaeth Deddf y Cynulliad ddileu nac addasu unrhyw un o swyddogaethau awdurdod cyhoeddus (ac eithrio awdurdod Cymreig datganoledig), oni bai bod y Gweinidog priodol yn cydsynio.

10. Mae Rheol Sefydlog 25 yn nodi'r weithdrefn y mae'n rhaid ei dilyn mewn perthynas â thrafod Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor sydd i'w gwneud o dan adran 109 o Ddeddf 2006.

11. Ar ôl ystyried Gorchymyn arfaethedig yn unol â Rheolau Sefydlog 25.7 i 25.11, caiff Llywodraeth Cymru gyflwyno Gorchymyn drafft i'w gymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol. Rhaid i Orchmynion Drafft hefyd gael eu cymeradwyo gan Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi.

12. Gwneir Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor gan Ei Mawrhydi y Frenhines, sy'n gweithredu ar gyngor y Cyfrin Gyngor.

Y Gorchymyn arfaethedig

13. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, prif bwrpas y Gorchymyn arfaethedig yw diwygio Atodlen 7B i alluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ar gyfer newidiadau i brosesau cofrestru etholiadol yng Nghymru ar gyfer etholiadau datganoledig, heb fod angen cydsyniad. Mae'n ychwanegu bod angen y Gorchymyn arfaethedig i hwyluso rhaglen o ddiwygiadau i'r broses ganfasio gyda Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban.

14. Mae Swyddogion Cofrestru Etholiadol a benodir o dan adran 8 o *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983* yn awdurdod neilltuedig at ddibenion Deddf 2006, gan fod ganddynt swyddogaethau sy'n ymwneud ag etholiadau sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli, ac nid ydynt wedi'u cynnwys yn yr eithriadau ym mharagraffau 9 neu 10, sy'n rhestru'r awdurdodau neilltuedig nad yw'r gofynion cydsynio penodol yn berthnasol iddynt.

15. Mae Erthygl 45 o Orchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 2018 (Gorchymyn 2018) yn trosglwyddo i Weinidogion Cymru swyddogaethau sy'n ymwneud â deddfwriaeth etholiadol, i'r graddau y mae'r swyddogaethau hynny'n arferadwy o fewn cymhwysedd datganoledig.

16. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Gorchymyn arfaethedig, mae'r ddeddfwriaeth bresennol yn golygu:

> "… er bod gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol bellach mewn perthynas ag etholiadau Cynulliad ac etholiadau llywodraeth leol, ni fyddai modd iddo ddeddfu ar gyfer rhai newidiadau i'r broses cofrestru etholiadol yng Nghymru ar gyfer etholiadau datganoledig (lle bo newidiadau o'r fath yn ymwneud â swyddogaethau Swyddogion Cofrestru Etholiadol) heb gydsyniad Gweinidog y Goron. (…) Gyda'i gilydd, mae gofynion Atodlen 7B a'r ffordd y mae'r Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau[2] yn trosglwyddo swyddogaethau yn ymwneud â deddfwriaeth etholiadol yn golygu nad yw swyddogaethau etholiadol allweddol mewn perthynas â Swyddogion Cofrestru Etholiadol wedi cael eu trosglwyddo ac nad oes modd i Weinidogion Cymru eu harfer."[3]

[2] Gorchymyn 2018

[3] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol, Gorchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2019, 2019 Rhif [xxxx], Gorffennaf 2019

17. Mae Erthygl 2 o'r Gorchymyn arfaethedig yn ceisio diwygio paragraffau 9 a 10 o Atodlen 7B i Ddeddf 2006. Mae'n anghymeradwyo'r cyfyngiadau a nodir ym mharagraffau 8 a 10 o'r Atodlen honno, gan ganiatáu i Gynulliad Cenedlaethol Cymru wneud darpariaeth ynghylch Swyddogion Cofrestru Etholiadol yng Nghymru mewn perthynas â'u swyddogaethau sydd heb eu cadw yn ôl heb gydsyniad Gweinidog y Goron yn y DU.

18. Mewn perthynas â Gorchymyn 2018, mae'r diwygiadau a wnaed gan erthygl 2 o'r Gorchymyn arfaethedig yn newid cwmpas "cymhwysedd datganoledig" o dan erthygl 45 o Orchymyn 2018 i gynnwys swyddogaethau Gweinidogol mewn perthynas â Swyddogion Cofrestru Etholiadol. Yn rhinwedd Erthygl 3 o'r Gorchymyn arfaethedig, mae'r swyddogaethau Gweinidogol hynny yn cael eu trin fel rhai sy'n trosglwyddo i Weinidogion Cymru o dan erthygl 45 o Orchymyn 2018, ond ni fydd hynny'n cael effaith tan y dyddiad y daw'r Gorchymyn arfaethedig i rym (ar ôl iddo gael ei osod a'i gymeradwyo ar ffurf drafft).

Tystiolaeth gan y Cwnsler Cyffredinol

19. Gwnaethom glywed tystiolaeth gan y Cwnsler Cyffredinol a'i swyddogion ar 16 Medi 2019.

20. Dywedodd wrthym:

> "The purpose of the Order is to confer functions on an electoral registration officer in relation to the canvass reform programme, which is intended to commence next year. The objective is to facilitate a reform that enables several innovations in canvass arrangements, introducing a national data match so that EROs are able to base their assessment of people who are entitled to be registered on other public records—council tax records and similar—then to allow that matching exercise to dictate or suggest the form of registration that follows and to provide some additional flexibility for the way in which the canvass is communicated to electors. So, the driver for the Order is the need to put in place arrangements for the canvass reform … "[4]

21. Ychwanegodd y byddai'r Gorchymyn arfaethedig yn:

> "…sicrhau ei fod e'n haws i gael unigolion ar y gofrestr etholiadol—hynny yw, sicrhau ein bod ni'n gallu defnyddio, neu bod yr EROs yn gallu defnyddio, gwybodaeth gyhoeddus sydd eisoes yn hysbys i

[4] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [4]

> ddadansoddi pwy sy'n debygol o fod yn gallu cael eu cofrestru, a wedyn sicrhau eu bod nhw'n gallu cadw database o'r wybodaeth honno. A hefyd mae'r posibilrwydd o allu cyflwyno system o beilota etholiadol i gyflwyno mesurau. Ar hyn o bryd, mae'n bosib i Lywodraeth Cymru wneud hynny gyda cydsyniad yr EROs, ond yr hyn sydd mewn golwg yn sgil y darpariaethau hyn yw bod hynny'n gallu digwydd heb orfod cael cydsyniad yr EROs—bod y Llywodraeth gyda'r grym i allu cyflwyno'r peilota yna yn annibynnol, fel petai."[5]

22. Tynnodd y Cwnsler Cyffredinol sylw hefyd at y berthynas rhwng y Gorchymyn arfaethedig, y Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru) a Bil Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru sydd ar ddod, gan nodi'r canlynol ynghylch yr olaf:

> "…by introducing and bringing the Order into effect, that will remove the need for Minister of the Crown consent, because it will have the effect of altering the competence that we have here to exercise."[6]

23. Yn sgil ein cwestiynu, cydnabuwyd bod y Gorchymyn arfaethedig yn cywiro gwall.[7]

Ein barn ni

24. Rydym yn fodlon ar y Gorchymyn arfaethedig.

---

[5] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [33]

[6] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [8]

[7] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Medi 2019, Cofnod y Trafodion [16-20]