Ombwdsmon
Ombudsman
Cymru · Wales

Ymateb i ymgynghoriad

Ymgynghoriad ar argymhellion yr Adolygiad Annibynnol o'r Fframwaith Safonau Moesegol (adroddiad Richard Penn)

Llywodraeth Cymru - Yr Is-adran Polisi Llywodraeth Leol

Cyflwynwyd: 23 Mehefin 2023

Fel Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (OGCC), mae gennym dri phrif nod.

- Rydym yn ymchwilio i gwynion am wasanaethau cyhoeddus.
- Rydym yn ystyried cwynion am gynghorwyr sy'n torri'r Cod Ymddygiad.
- Rydym yn ysgogi gwelliant systematig mewn gwasanaethau cyhoeddus a safonau ymddygiad mewn llywodraeth leol yng Nghymru.

Rydym yn annibynnol, yn ddiduedd, yn deg ac yn agored i bawb sydd ein hangen. Mae ein gwasanaeth yn rhad ac am ddim.

Argymhellion a chwestiynau'r ymgynghoriad

Argymhelliad 4: Nid yw Paragraff 4a o'r Cod yn ei gwneud yn ofynnol i aelod: 'cyflawni eich dyletswyddau a'ch cyfrifoldebau gan roi sylw dyladwy i'r egwyddor y dylai fod cyfle cyfartal i bawb, waeth beth fo'u rhyw, eu hil, eu hanabledd, eu cyfeiriadedd rhywiol, eu hoed neu eu crefydd' yn cynnwys yr holl nodweddion gwarchodedig. Dylai'r ddarpariaeth yn y Cod gael ei hymestyn i gynnwys pob un o'r naw nodwedd warchodedig o dan Ddeddf Cydraddoldeb 2010.

> **Cwestiwn 1: Ydych chi'n cytuno y dylid diwygio'r rheoliadau perthnasol sy'n ymwneud â'r Fframwaith Safonau Moesegol i gyd-fynd â'r diffiniadau sy'n ymwneud â nodweddion gwarchodedig yn Neddf Cydraddoldeb 2010 ac y dylem ddiwygio'r diffiniad o gydraddoldeb a pharch yn adran 7 o Orchymyn Ymddygiad Aelodau (Egwyddorion) (Cymru) 2001?**
>
> Cytunwn. Rydym o'r farn y dylid diweddaru paragraff 4a i adlewyrchu diffiniadau'r Ddeddf Gydraddoldeb 2010. Mewn perthynas â defnyddwyr y Gymraeg ac ieithoedd eraill, rydym yn fodlon, yng ngoleuni achos blaenorol diweddar, y byddai defnyddwyr y Gymraeg ac ieithoedd eraill, yng nghyd-destun canfyddiadau'r Cod Ymddygiad, yn cael eu hamddiffyn o dan y nodwedd hil (sydd hefyd yn cynnwys cenedligrwydd yn unol â'r diffiniadau yn Neddf Cydraddoldeb 2010).

Argymhelliad 6: Mae 6(1)(b) o'r Cod Ymddygiad yn rhwymo aelodau etholedig i adrodd ar ymddygiad troseddol pobl eraill ond nid eu hymddygiad troseddol eu hunain. Dylai'r Cod Ymddygiad gael ei ddiwygio'n briodol fel bod yr aelod yn gorfod adrodd ar ei ymddygiad troseddol ei hun.

Mae sawl aelod wedi hunan-adrodd i'w Swyddogion Monitro ac wedi hynny i OGCC am achosion posibl o dorri'r Cod gan gynnwys ymddygiad troseddol posibl/profedig. Caiff hunan-adrodd ei annog a chaiff ei restru fel ffactor lliniarol posibl mewn perthynas â phenderfynu ar sancsiwn, os profir bod y Cod wedi'i dorri. Mae hefyd yn wir y gallai methiant i hunan-adrodd fod â'r potensial

i ddwyn anfri ar awdurdod neu swydd aelod, gan na fyddai'n agored ac yn dryloyw, sef egwyddor sy'n sail i'r Cod. Mae'n amlwg felly ei fod er budd yr aelodau i hunan-adrodd achosion posibl o dorri'r Cod ac ymddygiad troseddol a allai fod yn gyfystyr â thorri'r Cod.

Mae paragraff 6(1)(b) yn ymwneud ag adrodd i'r awdurdod am ymddygiad (aelod arall neu rywun sy'n gweithio i'r awdurdod), y maent yn credu'n rhesymol ei fod yn ymwneud, neu'n debygol o ymwneud, ag ymddygiad troseddol. Mae'n ymddangos mai'r bwriad yw rhoi'r cyfrifoldeb ar aelod i adrodd am weithgaredd y maent wedi dod yn ymwybodol ohono, a all roi'r awdurdod mewn perygl. Mae hyn yn awgrymu bod y ddarpariaeth hon yn ymwneud â gweithgarwch troseddol amheus, yn hytrach nag ymddygiad sydd eisoes wedi'i erlyn a'i brofi yn y llysoedd. Mae'n debygol felly, os yw aelod yn ymwneud â gweithgaredd o'r fath, bod twyll eisoes wedi digwydd ac na fyddai newid y ddarpariaeth hon yn cael lawer o effaith ymarferol.

Nid yw'r mater hwn felly'r un fath ag a ystyriwyd ym mharagraff 6(1)(c) o'r Cod Ymddygiad - y gofyniad i aelodau adrodd i'w Swyddog Monitro am ymddygiad sydd, yn eu barn resymol nhw, yn torri'r Cod Ymddygiad (a allai gynnwys ymddygiad sy'n droseddol ei natur). Mae hyn hefyd yn benodol i ymddygiad gan aelod arall yn unig a'r rydym o'r farn mai'r ddarpariaeth hon y byddai'n elwa o ddiwygio er mwyn cynnwys gofyniad i hunan-adrodd ymddygiad a allai fod yn gyfystyr â thorri'r Cod. Gall hyn fod yn ymddygiad sy'n gyfystyr ag ymddygiad troseddol neu beidio.

Argymhelliad 7: Hyfforddiant gorfodol ar y Cod Ymddygiad i holl aelodau prif gynghorau a chynghorau cymuned. Cynnwys ymrwymiad i gwblhau'r hyfforddiant angenrheidiol yn y Datganiad Derbyn Swydd y mae'n ofynnol i bob aelod etholedig ei lofnodi o dan Orchymyn Etholiadau Lleol (Datganiad Derbyn Swydd) (Cymru) 2004.

Gwelwn yn aml nad yw'r aelodau sydd wedi'u cyfeirio gennym at bwyllgorau safonau neu Banel Dyfarnu Cymru yn mynd ati i drefnu'r hyfforddiant a gynigiwyd iddynt. Mae enghreifftiau diweddar yn cynnwys aelod o Gyngor Sir Penfro (gyda chyfeiriadau ar wahân wedi'u hystyried gan Banel Dyfarnu Cymru

a’r Pwyllgor Safonau), aelod o Gyngor Tref y Waun ac aelod o Gyngor Sir Ddinbych.

Mewn cwynion ynglŷn ag aelodau Cynghorau Tref a Chynghorau Cymuned, yn aml mae hefyd yn wir fod diffyg dealltwriaeth o rwymedigaethau o dan y Cod nid yn unig gan yr aelod sy’n destun cwyn ond yn ehangach ar draws y Cyngor. Mae hyn yn arbennig o berthnasol mewn perthynas â chwynion am fethiant i ddatgan buddiannau personol a buddiannau sy’n rhagfarnu. Rydym yn aml yn cau achosion, nad ydym yn eu cyfeirio at wrandawiad, gydag argymhelliad i’r Clerc drefnu hyfforddiant i’r Cyngor cyfan. Mae gwybodaeth ddiweddar a gawsom gan Un Llais Cymru yn awgrymu, er y bu cynnydd sylweddol yn nifer y cynghorwyr sy’n cael eu hyfforddi ers yr etholiadau, dim ond 232 o Gynghorau Tref a Chynghorau Cymuned sydd wedi derbyn yr hyfforddiant a gynigiwyd ac ar gyfer y rhan fwyaf o’r cynghorau hyn, dim ond un neu ychydig iawn o aelodau sy'n mynychu'r hyfforddiant ar ran y Cyngor.

Yng ngoleuni profiad OGCC o drin cwynion yn ymwneud â’r cod ymddygiad ers dechrau’r gyfundrefn safonau moesegol yng Nghymru yn 2001, rydym yn gryf o’r farn y dylai hyfforddiant i aelodau fod yn orfodol pan fyddant yn ymgymryd â’u rôl fel aelod. Mae disgwyl i unrhyw un sy'n ymgymryd â rôl neu gyflogaeth newydd mewn unrhyw gefndir arall ddilyn hyfforddiant. At hynny, ar sail pwrpas cyffredinol y gyfundrefn safonau moesegol, rydym o’r farn bod hyfforddiant gorfodol yn hanfodol i sicrhau bod y rhai sydd â swyddi cyhoeddus yn deall eu rhwymedigaethau i weithredu er budd y cyhoedd ac yn unol ag egwyddorion Nolan, gan felly gynnal hyder y cyhoedd mewn democratiaeth leol. Yn ein barn ni, dylai Llywodraeth Cymru achub ar y cyfle hwn a gwneud hyfforddiant ar y Cod Ymddygiad yn orfodol, boed hynny drwy gynnwys y cyfeiriad perthnasol yn y datganiad derbyn swydd neu mewn ffordd briodol arall.

Argymhelliad 8: Datrys mwy o gwynion yn lleol. Dylai'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol gael ei ddiwygio'n briodol er mwyn ei gwneud yn ofynnol i ystyried datrys cwyn yn lleol cyn ei hatgyfeirio at yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus.

Byddwn yn ailadrodd nad ein dealltwriaeth o fwriad yr argymhelliad oedd y byddai pob cwyn yn destun datrysiad lleol yn gyntaf cyn cyfeirio at OGCC. Rydym yn dal o'r farn y dylid parhau i ddefnyddio datrysiad lleol ar gyfer cwynion lefel isel rhwng aelodau.

Argymhelliad 10: Newidiadau i bwerau a phrosesau Panel Dyfarnu Cymru.

Cefnogwn y newidiadau a amlinellwyd. Cynigiwn rai sylwadau pellach ar sawl cwestiwn.

Cwestiwn 2: A ddylai Panel Dyfarnu Cymru (y Panel) allu rhoi Gorchmynion Adrodd Cyfyngedig?

Cytuno. Mae'n angenrheidiol ac er budd cyfiawnder i Banel Dyfarnu Cymru gael y pŵer hwn i amddiffyn hawliau a phreifatrwydd unigolion sy'n gallu wynebu risg a sydd yn bennaf yn dystion mewn gwrandawiadau. Yn ein barn ni, ni fyddai'r pŵer ychwanegol hwn yn atal yr angen i adrodd yn agored ar achosion.

Cwestiwn 5: A ddylid cael pŵer penodol i'r Panel alw tystion i dribiwnlysoedd apêl?

Cytuno. Mae hyn yn arbennig o hanfodol os mai rhan o'r apêl yw na chafodd tystiolaeth ei harchwilio'n briodol.

Cwestiwn 9: A ddylai ystod ehangach o sancsiynau fod ar gael i'r Panel, ac os felly, beth ddylai'r sancsiynau fod?

Cytuno. Dylai'r sancsiynau gynnwys pŵer i orchymyn camau mewn perthynas â hyfforddiant neu gyhoeddi ymddiheuriad. Dylai Panel Dyfarnu Cymru hefyd allu atal sancsiwn yn amodol mewn rhai amgylchiadau, er enghraifft os mae cynghorydd yn cymryd y camau unioni gofynnol (e.e. cyhoeddi ymddiheuriad) o fewn yr amser penodedig. Credwn hefyd y dylai ystod debyg, ehangach o sancsiynau fod ar gael i Bwyllgorau Safonau (gweler Cwestiwn 17).

Cwestiwn 10a: Ydych chi o blaid y diwygiadau arfaethedig i'r broses ar gyfer tribiwnlysoedd achos interim a amlinellir yn yr argymhelliad hwn? Os nad ydych, esboniwch pam.

Rydym wedi amlygu o'r blaen fod y trothwy ar gyfer bodloni'r gofynion deddfwriaethol ar gyfer atgyfeiriad interim i Banel Dyfarnu Cymru yn uchel. At hynny, nid yw Rheoliadau Panel Dyfarnu Cymru yn gwahaniaethu rhwng atgyfeiriad ar ôl ymchwiliad llawn ac un a wneir fel sail interim. Mae'r broses lawn felly'n berthnasol i unrhyw achosion interim. Byddai proses a fyddai'n rhoi'r pŵer i PCC i gymhwyso ataliad di-oed dros dro yn debyg i'r weithred atal 'niwral' sy'n berthnasol mewn sefyllfaoedd cyflogaeth yn sicrhau bod hyder y cyhoedd yn cael ei gynnal a bod y cyhoedd yn cael eu hamddiffyn os, er enghraifft, bod pryderon diogelu yn codi mewn perthynas ag ymddygiad aelod a bod tystiolaeth prima facie y gallant gamddefnyddio ei swydd fel aelod os na chaiff ei atal dros dro.

Gan hynny, rydym yn cefnogi'r diwygiadau i'r broses a amlinellir yn yr argymhellion.

Argymhelliad 11: Rôl Pwyllgorau Safonau

Pwerau ychwanegol i'w gwneud yn ofynnol i aelodau gael hyfforddiant angenrheidiol a'r pŵer i'w gwneud yn ofynnol i aelod ymddiheuro i'r achwynydd.

Dylai fod Fforwm Cymru gyfan ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol Pwyllgorau Safonau a dylid ailsefydlu'r Gynhadledd flynyddol ar gyfer Cadeiryddion Annibynnol ac aelodau Annibynnol o Bwyllgorau Safonau.

Rydym yn croesawu sefydlu fforwm cenedlaethol ar gyfer cadeiryddion Pwyllgorau Safonau gan Cyfieithwyr mewn Llywodraeth Leol a WLGA. Edrychwn ymlaen at gyfrannu at waith y fforwm fel y bo'n briodol.

Argymhelliad 12: Hygyrchedd y fframwaith safonau moesegol Gwneud y broses fframwaith yn fwy hygyrch i'r cyhoedd.

Cwestiwn 12: Oes gennych chi unrhyw awgrymiadau ynghylch sut y gellid bwrw ymlaen â gwaith i godi ymwybyddiaeth o'r Fframwaith Safonau Moesegol, yn enwedig ar gyfer pobl â nodweddion gwarchodedig fel y'u disgrifir yn Neddf Cydraddoldeb 2010?

Cytunwn yn gryf bod cyfundrefn foeseg effeithiol yn gofyn am ymwybyddiaeth gyhoeddus dda o ddyletswyddau a phrosesau, gan gynnwys ymhlith rhai grwpiau a allai ei chael yn fwy anodd nag eraill i ymgysylltu â strwythurau democratiaeth leol yng Nghymru. Byddem yn dadlau y dylai'r cam hanfodol cyntaf gynnwys casglu lefel ymwybyddiaeth y cyhoedd y tu hwnt i dystiolaeth anecdotaidd, gyda'r fethodoleg yn caniatáu dadansoddiad o ganfyddiadau'r ymchwil yn ôl nodweddion gwarchodedig, statws economaidd-gymdeithasol a gallu yn y Gymraeg. Byddem hefyd yn croesawu unrhyw gyfleoedd i weithio gyda Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid eraill i godi ymwybyddiaeth o'r Fframwaith. Fodd bynnag, rydym yn amau y byddai aelod cyffredin o'r cyhoedd yn disgwyl cael gwybodaeth glir am y Fframwaith yn gyntaf ac yn bennaf gan eu hawdurdod lleol.

Materion cysylltiedig eraill a godwyd mewn trafodaethau gyda rhanddeiliaid ar ôl cyhoeddi Adroddiad Adolygiad Penn

Cwestiwn 13: Hysbysebu am aelodau annibynnol o bwyllgorau safonau: Ydych chi'n cytuno y dylid dileu'r gofyniad i hysbysebu swyddi gwag ar gyfer aelodau annibynnol ar bwyllgorau safonau mewn papurau newydd?

Nid oes gennym unrhyw farn gref ar y pwynt hwn, ac eithrio i nodi bod y gofyniad hwn yn ymddangos yn rhy benodol ac nad yw'n cyd-fynd â'r dirwedd bresennol o lwyfannau cyfathrebu effeithiol sydd ar gael i awdurdodau lleol.

Cwestiwn 16: Pwyllgorau safonau galw tystion a sancsiynau: A ddylai pwyllgorau safonau gael y pŵer i alw tystion?

Cytuno - byddai hyn er budd cyfiawnder.

Cwestiwn 17: Ydych chi'n cytuno y dylid newid neu ychwanegu at y sancsiynau y gall pwyllgor safonau eu gosod?

Cytuno - credwn y dylai Pwyllgorau Safonau allu rhoi sancsiynau ychwanegol, yn unol â'r rhai a awgrymwyd ar gyfer Panel Dyfarnu Cymru yng Nghwestiwn 9 uchod.

Cwestiwn 18: Hoffem glywed eich barn ar yr effeithiau y byddai'r newidiadau uchod i'r Fframwaith a'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn eu cael ar y Gymraeg, yn benodol ar gyfleoedd i bobl ddefnyddio'r Gymraeg ac ar beidio â thrin y Gymraeg yn llai ffafriol na'r Saesneg. Pa effeithiau ydych chi'n meddwl allai ddod o hynny?

Dim, ond gweler ein sylwadau mewn cysylltiad â Chwestiwn 1 uchod.

Sylwadau cloi

Hyderwn y bydd y sylwadau hyn yn ddefnyddiol i chi. Os dymunwch drafod unrhyw un o'r pwyntiau a wneuthum, mae croeso i chi gysylltu ag Ania Rolewska, ein Pennaeth Polisi (ania.rolewska@ombwdsmon.cymru).

Michelle Morris
Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Mehefin 2023