Bil Diwygio Ymgynghoriad y Pwyllgor ar Fil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau) – ymateb y Comisiwn Etholiadol

Tachwedd 2023

Rhagarweiniad

Y Comisiwn Etholiadol yw'r corff annibynnol sy'n goruchwylio etholiadau ac yn rheoleiddio cyllid gwleidyddol yn y DU. Rydym yn gweithio i hyrwyddo hyder y cyhoedd yn y broses ddemocrataidd a sicrhau ei huniondeb trwy'r canlynol:

- galluogi cyflawni etholiadau a refferenda rhydd a theg, canolbwyntio ar anghenion etholwyr, a mynd i'r afael ag amgylchedd sy'n newid i sicrhau bod pob pleidlais yn parhau i fod yn ddiogel ac yn hygyrch.
- rheoleiddio cyllid gwleidyddol - cymryd camau rhagweithiol i gynyddu tryloywder, sicrhau cydymffurfiaeth, a mynd ar ôl achosion o dorri rheolau
- defnyddio ein harbenigedd i wneud newidiadau i'n democratiaeth ac eirioli drostynt, gan geisio gwella tegwch, tryloywder ac effeithiolrwydd

Sefydlwyd y Comisiwn Etholiadol yn 2000 ac mae'n adrodd yn uniongyrchol i Senedd Cymru, Senedd yr Alban, a Senedd y DU.

Trosolwg o'r ymateb

Mae'r ymateb hwn yn nodi ein barn ar Fil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau). Rydym wedi ymateb i'r darpariaethau sy'n uniongyrchol berthnasol i'n gwaith – mae rhai agweddau nad ydynt yn dod o fewn ein cylch gorchwyl, a lle mae hyn yn wir, nid ydym wedi gwneud sylwadau.

Rydym wedi ymrwymo i weithio gyda Llywodraeth Cymru, Comisiwn y Senedd a'r gymuned etholiadol yng Nghymru i sicrhau bod y diwygiadau hyn yn cael eu cyflawni'n llwyddiannus cyn etholiad 2026. Bydd hyn yn cynnwys cynhyrchu canllawiau ar gyfer gweinyddwyr etholiadol, darparu cymorth i ymgyrchwyr gydymffurfio â'r gyfraith a gorfodi'r gyfraith os nad ydynt, a chynnal ymgyrch ymwybyddiaeth gyhoeddus i sicrhau bod pleidleiswyr yn deall y newidiadau sy'n cael eu cyflwyno ac yn gwybod sut i fwrw eu pleidlais.

Argymhellwn y dylai'r holl ddeddfwriaeth fod yn ei lle cyn gynted â phosibl - o leiaf chwe mis cyn y mae'n ofynnol i ymgyrchwyr neu weinyddwyr etholiadol gydymffurfio â hi. Mae hon yn egwyddor sefydledig o weinyddu etholiadol effeithiol a gefnogir yn eang gan y gymuned etholiadol. Dylai hyn gynnwys deddfwriaeth sylfaenol ac unrhyw is-ddeddfwriaeth ddilynol – yn enwedig y newidiadau sylweddol i Orchymyn Cynulliad

Cenedlaethol Cymru (Cynrychiolaeth y Bobl) 2007 y bydd eu hangen cyn yr etholiad. Bydd sicrhau bod yr holl ddeddfwriaeth yn glir cyn gynted â phosibl yn caniatáu digon o amser inni baratoi'r canllawiau a'r codau ymarfer gofynnol, ac i'r gymuned etholiadol gynllunio a pharatoi ar gyfer gweithredu'r system newydd.

Bydd angen i Lywodraeth Cymru hefyd sicrhau bod gweinyddwyr etholiadol yn cael eu cefnogi'n briodol i gyflawni'r diwygiadau hyn, gan gynnwys sicrhau bod unrhyw newidiadau sy'n ofynnol i systemau meddalwedd rheoli etholiadol yn cael eu datblygu a bod adnoddau ar eu cyfer. Mae'n debygol y bydd y Bil hwn yn cael ei roi ar waith ochr yn ochr â gweithredu Bil Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru), y ddeddfwriaeth ddisgwyliedig i gyflwyno cwotâu rhywedd ymgeiswyr yn etholiadau'r Senedd, a gwaith parhaus i gyflawni darpariaethau Deddf Etholiadau 2022 ar gyfer etholiadau a gedwir yn ôl. Mae llawer o weinyddwyr etholiadol yng Nghymru wedi codi pryderon am eu gallu i gyflawni'r newidiadau aml-haenog hyn o fewn amgylchedd sydd eisoes yn gymhleth, ac mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau cynllunio a chyfathrebu effeithiol â gweinyddwyr etholiadol drwy gydol y broses, drwy fforymau fel Bwrdd Cydlynu Etholiadol Cymru, Gweithgor Ymarferwyr Etholiadol Cymru ac unrhyw Fwrdd Rheoli Etholiadol yn y dyfodol.

Yn olaf, rhaid i Lywodraeth Cymru gymryd camau i ddiwygio'r fframwaith cyfreithiol cynyddol gymhleth sy'n sail i systemau etholiadol y DU. Roedd Papur Gwyn 2022 ar Weinyddu a Diwygio Etholiadol yn nodi uchelgais i gyfnerthu a chynyddu hygyrchedd cyfraith etholiadol ddatganoledig yng Nghymru – rhywbeth yr ydym wedi galw amdano'n flaenorol. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi mai'r cam cyntaf tuag at gyflawni hyn fydd datblygu Gorchymyn Ymddygiad mwy modern a hygyrch cyn etholiad 2026, a byddwn yn gweithio i gefnogi'r newidiadau hyn. Dylai ffocws Llywodraeth Cymru wedyn droi at gyfnerthu ehangach y gyfraith etholiadol ddatganoledig.

Rydym wedi nodi rhai sylwadau penodol isod ar gymalau perthnasol y Bil.

Rhan 1: Y Senedd a Gweinidogion Cymru

Amlder etholiadau cyffredinol arferol

Byddai cymal 3 o'r Bil yn dychwelyd amlder arferol etholiadau cyffredinol y Senedd i gylchoedd pedair blynedd. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi bod y darpariaethau hyn wedi'u cynnwys yn sgil diddymu Deddf Seneddau Cyfnod Penodol 2011 yn 2022, a'r ffaith bod tymhorau Senedd wedi'u symud yn wreiddiol i bum mlynedd er mwyn osgoi cynnal etholiad y Senedd ac etholiad cyffredinol seneddol y DU ar yr un diwrnod.

Nid ydym yn llunio barn ar yr hyd tymor priodol ar gyfer cynrychiolwyr etholedig – mater i'r Senedd yw hwn yn y pen draw. Fodd bynnag, hoffem dynnu sylw'r Pwyllgor at bwynt technegol pwysig sy'n deillio o ddychwelyd i dymhorau pedair blynedd y Senedd.

Fel rhan o'i Phapur Gwyn ar Weinyddu a Diwygio Etholiadol yn 2022, gofynnodd Llywodraeth Cymru am farn ynghylch a ddylai prif gynghorau a chynghorau tref a chymuned ddychwelyd i dymhorau pedair blynedd. Nid yw hyn wedi'i gynnwys yn y Bil Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru) diweddar ac nid yw'n ymddangos yn rhywbeth y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu bwrw ymlaen ag ef ar hyn o bryd.

Os bydd hyd tymhorau'r prif gynghorau a'r cynghorau tref a chymuned yn parhau i fod yn bum mlynedd, byddem yn y pen draw yn cyrraedd sefyllfa yn 2042 lle byddai etholiad y

Senedd ac etholiadau lleol yn cael eu cynnal ar yr un diwrnod. Mae adran 37ZA o Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983 yn atal hyn rhag gallu digwydd, ac o dan yr amgylchiadau hyn byddai'n ofynnol i weinidogion Cymru newid blwyddyn yr etholiadau llywodraeth leol drwy offeryn statudol. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried egluro ei safbwynt mewn perthynas â chynnal etholiadau'r Senedd ac etholiadau lleol yn yr un flwyddyn.

Anghymhwyso rhag bod yn Aelod o'r Senedd neu'n ymgeisydd

Byddai cymal 6 yn ychwanegu maen prawf anghymhwyso newydd at Atodlen 1A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sef na fyddai rhywun nad yw wedi'i gofrestru fel etholwr llywodraeth leol mewn cyfeiriad yng Nghymru yn gallu sefyll fel ymgeisydd na gwasanaethu fel Aelod o'r Senedd.

Nid yw'n glir eto sut y byddai gorfodi'r anghymwyso newydd hwn yn gweithio'n ymarferol, gan gynnwys a fyddai angen i Swyddogion Canlyniadau (Gweithredol) wirio a yw ymgeiswyr wedi cofrestru i bleidleisio ac ymhle, ac ar ba adeg yn y broses y byddai hyn yn digwydd. Pe bai angen gwiriadau, byddai hyn yn wyriad oddi wrth y dull cyfraith gyffredin hir-sefydlog o Swyddogion Canlyniadau yn cymryd ffurflenni enwebu yn ôl eu golwg.

Mae rhagor o gwestiynau ynghylch y gofyniad i Aelodau etholedig o'r Senedd aros ar y gofrestr llywodraeth leol mewn cyfeiriad yng Nghymru er mwyn osgoi dod yn anghymwys. Mae'r rhain yn cynnwys sut y byddai'r maen prawf anghymhwyso parhaus hwn yn cael ei orfodi a phwy fyddai'n gyfrifol am wneud hynny, er ein bod yn disgwyl mai mater i'r Senedd ei hun fyddai monitro a gorfodi hyn.

Byddwn yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru wrth i'r Bil fynd drwy'r Senedd i sicrhau bod Swyddogion Canlyniadau yn glir ynghylch beth fydd eu cyfrifoldebau o dan y darpariaethau hyn.

Adolygu trefniadau rhannu swydd posibl

Byddai cymal 7 o'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i'r Llywydd, yn fuan ar ôl i etholiad nesaf y Senedd gael ei gynnal, gyflwyno cynnig i sefydlu pwyllgor Senedd i gynnal adolygiad o'r posibilrwydd o rannu swyddi mewn swyddfeydd perthnasol. Byddai hyn yn cynnwys ystyried a ddylai pobl allu dal swydd ar y cyd fel Aelod o'r Senedd.

Os caiff cynnig a gyflwynir o dan gymal 7 o'r Bil ei gymeradwyo gan y Senedd nesaf, a bod pwyllgor yn cael ei sefydlu i ystyried y materion hyn yn fanylach, byddwn yn darparu tystiolaeth a mewnwelediad yn ôl yr angen i helpu i lywio'r gwaith hwn.

Pe bai'r gyfraith yn cael ei diwygio yn y dyfodol i ganiatáu ymgeiswyr i sefyll etholiad o dan drefniant rhannu swydd, byddai angen diwygio deddfwriaeth yn ymwneud â ffurf papurau enwebu a'r papur pleidleisio. Byddai angen rhoi ystyriaeth hefyd i amrywiaeth o faterion technegol, gan gynnwys sut y byddai hyn yn gweithio ochr yn ochr â'r system rhestr plaid gaeedig a beth fyddai'n digwydd pe bai un aelod etholedig mewn trefniant rhannu swydd yn penderfynu rhoi'r gorau iddi, yn dod yn anghymwys, neu'n ceisio newid plaid.

Rhan 2: System Bleidleisio yn Etholiadau Cyffredinol y Senedd a Dyrannu Seddi

System bleidleisio

Mae penderfyniadau ynghylch pa system bleidleisio y dylid ei defnyddio ar gyfer gwahanol etholiadau yn faterion cyfansoddiadol arwyddocaol, ac yn faterion i lywodraethau a seneddau, nid y Comisiwn Etholiadol. Ein rôl ni fydd sicrhau bod pleidleiswyr yn deall y system etholiadol a ddefnyddir fel y gallant fwrw eu pleidlais yn y ffordd y maent yn bwriadu, a bod y Swyddogion Canlyniadau yn ymgymryd â chynllunio gweinyddol priodol.

Mae cyflwyno unrhyw system etholiadol newydd yn peri risgiau posibl ynghylch dryswch pleidleiswyr, yn enwedig o ran sicrhau bod pobl yn deall sut i fwrw eu pleidlais fel y maent yn bwriadu. Byddai'r system etholiadol a gynigir yn y Bil yn gyfarwydd i'r bobl hynny sydd wedi pleidleisio o'r blaen mewn etholiad ar gyfer Senedd Ewrop yng Nghymru. Fodd bynnag, byddem yn dal i ddisgwyl cynnal ymgyrch ymwybyddiaeth i roi gwybod i bleidleiswyr am y newid i'r system etholiadol, ochr yn ochr â'n hymgyrch arferol i annog pobl yng Nghymru i gofrestru i bleidleisio.

Rhan 4: Adolygiadau o Ffiniau Etholaeth y Senedd

Adolygiadau o ffiniau etholaeth y Senedd

Mae Rhan 4 o'r Bil, ynghyd ag Atodlenni 1 a 2, yn gwneud darpariaeth i Gomisiwn Democratiaeth a Ffiniau Cymru gynnal adolygiadau o ffiniau etholaethau'r Senedd.

Mae Atodlen 1 yn ymdrin â'r ymarfer paru, a elwir yn adolygiad ffiniau 2026, y bydd yn ofynnol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Cymru ei gynnal er mwyn creu 16 o etholaethau'r Senedd gan ddefnyddio 32 o etholaethau seneddol y DU yng Nghymru. Mae'n nodi bod yn rhaid i'r Comisiwn gyhoeddi ei adroddiad terfynol ar adolygiad ffiniau 2026, a'i anfon at Weinidogion Cymru, erbyn 1 Ebrill 2025. Byddai'n ofynnol wedyn i Weinidogion Cymru gyflwyno'r adroddiad gerbron y Senedd a gwneud rheoliadau i roi effaith i'r penderfyniadau yn yr adroddiad cyn gynted ag y bo'n rhesymol ymarferol.

Bydd y darpariaethau hyn yn bwysig i sicrhau bod digon o amser i weinyddwyr etholiadol, pleidiau, ac ymgyrchwyr baratoi ar gyfer yr etholiad gyda sicrwydd ynghylch beth fydd ffiniau'r etholaethau. Pe bai'r rheoliadau sy'n rhoi'r adroddiad terfynol ar waith yn cael eu gohirio tan haf 2025, byddai perygl y byddai hyn yn golygu na fyddai gan weinyddwyr etholiadol a phleidiau gwleidyddol ddigon o amser i gynllunio a pharatoi ar gyfer yr etholiad. Gallai hefyd achosi problemau i Swyddogion Cofrestru Etholiadol o ran cyhoeddi eu cofrestrau etholiadol ym mis Rhagfyr 2025.

Rydym hefyd yn nodi bod Atodlen 2 o'r Bil, sy'n ymdrin â'r broses adolygu ffiniau ar gyfer etholiadau cyffredinol a gynhelir ar ôl 1 Ebrill 2030, yn cynnwys gofyniad i Gomisiwn Democratiaeth a Ffiniau Cymru:

- Ceisio lleihau faint o newid sy'n bodoli i etholaethau'r Senedd ar ddyddiad yr adolygiad, a
- Rhoi sylw i'r anghyfleustra a achosir gan wneud newidiadau i etholaethau'r Senedd.

O ystyried y bydd newidiadau sylweddol eisoes i etholaethau’r Senedd rhwng etholiadau 2021 a 2026, gallai newidiadau pellach rhwng etholiadau 2026 a 2030 beri risg o ddryswch i bleidleiswyr, cymhlethdod i weinyddwyr etholiadol, heriau i bleidiau wrth addasu unedau cyfrifyddu i etholaethau newydd, ac anawsterau i ymgyrchwyr o ran rheoli eu cyfathrebiadau â phleidleiswyr. Dylai'r gofynion uchod helpu i liniaru'r risgiau hyn.

Rhan 5: Adolygu Gweithrediad y Ddeddf ac ati a Darpariaethau Cyffredinol

Byddai cymal 19 o’r Bil yn darparu ar gyfer sefydlu pwyllgor Senedd ar ôl etholiad 2026 er mwyn cynnal adolygiad o’r canlynol:

- gweithrediad ac effaith darpariaethau Rhannau 1 a 2 o'r Bil
- i ba raddau y mae elfennau democratiaeth iach yn bresennol yng Nghymru

Bydd yn bwysig monitro gweithrediad y trefniadau newydd hyn i sicrhau eu bod yn gweithio fel y bwriadwyd yn wreiddiol. Mae gennym ddyletswydd statudol i adrodd ar weinyddu etholiadau’r Senedd, a byddwn yn cyhoeddi adroddiad ar ôl yr etholiad yn 2026 fel rhan o’r ddyletswydd hon. Bydd yr adroddiad hwn yn cynnwys tystiolaeth a dadansoddiad o brofiadau pleidleiswyr, ymgyrchwyr a gweinyddwyr etholiadol yn yr etholiad. Byddwn yn defnyddio’r dystiolaeth hon, yn ogystal ag unrhyw fewnwelediadau eraill sydd gennym ar weithredu diwygio’r Senedd, i gefnogi’r gwaith a fydd yn cael ei wneud o dan y darpariaethau hyn.