Senedd Cymru
Y Pwyllgor Biliau Diwygio

Bil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau): Adroddiad Cyfnod 1

Crynodeb o'r argymhellion

Ionawr 2024

Heddiw, mae'r Senedd wrth galon democratiaeth yng Nghymru sy'n werthfawr iawn inni. Mae Aelodau o'r Senedd yn cael eu hethol i weithio dros y cymunedau y maent yn eu cynrychioli, ac i weithio gyda'r cymunedau hyn, er mwyn sicrhau bod eu buddiannau nhw bob amser wrth wraidd yr hyn y mae'r Aelodau'n ei wneud wrth gyflawni eu cyfrifoldebau. Wrth wneud hynny, mae'r Aelodau yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, ac yn ceisio gwella penderfyniadau polisi, deddfwriaeth, gwariant a threthiant drwy gynnal gwaith craffu cadarn ac effeithiol.

Mae mwyafrif aelodau'r Pwyllgor wedi'u darbwyllo gan y dystiolaeth bod angen diwygio, ac y bydd Senedd fwy o faint yn gallu cyflawni ei chyfrifoldebau i bobl Cymru yn well, yn awr ac yn y dyfodol. Mae'r maint arfaethedig, sef 96, y tu hwnt i nifer uchaf unrhyw gynigion blaenorol, ond ni chlywsom unrhyw achos ar sail tystiolaeth fod y nifer hwn yn ormodol neu'n amhriodol.

Nid ydym wedi dod i gonsensws ar bob mater. Mae gwahanol safbwyntiau ynghylch a ddylid cytuno ar yr egwyddorion cyffredinol ac ambell fater arall. Serch hynny, rydym yn unfrydol yn ein pryderon am y system etholiadol rhestrau caeedig arfaethedig sydd wedi'i chynnwys yn y Bil, ei heffaith ar ddewis pleidleiswyr, ac i ba raddau y bydd yn cyfrannu at ddemocratiaeth iach yng Nghymru. Rydym o'r farn bod y cysylltiad rhwng pleidleiswyr a'r Aelodau sy'n eu cynrychioli yn hollbwysig, ac na ddylid ei golli drwy'r diwygiadau hyn.

David F. Rees.

David Rees AS, Cadeirydd y Pwyllgor Biliau Diwygio

Cyflwyniad

1. Mae'r nodyn hwn yn crynhoi rhai o'r materion allweddol a'r argymhellion sy'n deillio o'n gwaith. Mae rhagor o wybodaeth am ein gwaith, gan gynnwys ein hadroddiad llawn, ar gael ar www.senedd.cymru/SeneddDiwygio.

Egwyddorion cyffredinol y Bil

2. Dywedodd yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil (Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog y Cyfansoddiad Llywodraeth Cymru) y byddai'r Bil yn cyflawni:

> *"Senedd sy'n fwy effeithiol, sydd â'r gallu a'r cadernid i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif; Senedd fwy cynrychioliadol i wasanaethu pobl Cymru yn well".*[1]

3. Ein rôl ni yw ystyried egwyddorion cyffredinol y Bil a chyflwyno adroddiad arnynt. Wrth wneud hynny, rydym wedi myfyrio ar y safbwyntiau a rannwyd â ni gan y cyhoedd[2], gan gynnwys y rhai sydd wedi llofnodi'r ddeiseb yn gwrthwynebu'r Bil[3]. Rydym hefyd wedi myfyrio ar y corff o dystiolaeth academaidd a seneddol a ddatblygwyd dros yr 20 mlynedd diwethaf, o Gomisiwn Richard ymlaen. Er ein bod yn deall y pryderon, ac yn parchu safbwyntiau'r rhai sy'n gwrthwynebu'r Bil, mae mwyafrif aelodau'r Pwyllgor o'r farn bod y dystiolaeth yn glir fod angen diwygio'r gyfraith i sicrhau bod gan y Senedd ddigon o gapasiti i gyflawni ei swyddogaethau ar ran pobl Cymru. Felly, **mae mwyafrif aelodau'r Pwyllgor yn cytuno y dylai'r Senedd bleidleisio o blaid egwyddorion cyffredinol y Bil yng Nghyfnod 1** i'w alluogi i fynd rhagddo i gyfnodau diwygio'r broses graffu ddeddfwriaethol.

Nifer Aelodau'r Senedd

4. Ar hyn o bryd, mae gan y Senedd 60 o Aelodau. Mae'r Bil yn cynnig cynyddu hyn i 96. Fel y rheini sydd eisoes wedi trafod y mater hwn, clywsom dystiolaeth am y risgiau sy'n gysylltiedig â maint y Senedd ar hyn o bryd, a'r cyfleoedd y gellid eu colli i wella canlyniadau i bobl a chymunedau ledled Cymru pe na chynyddid capasiti'r Senedd i graffu a chynrychioli.

[1] Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion [paragraff 204], 19 Medi 2023
[2] Mae'r ymatebion ar gael yn llawn ar dudalen we yr ymgynghoriad.
[3] Deiseb: 'Rwy'n gwrthwynebu "Bil Diwygio'r Senedd" Llywodraeth Cymru a gyhoeddwyd ar 18 Medi 2023, yn dod yn gyfraith' [fel ar 2 Ionawr 2024]

5. **Mae mwyafrif aelodau'r Pwyllgor yn cytuno bod rhesymeg glir dros gynyddu nifer Aelodau'r Senedd**.

Nifer y Dirprwy Lywyddion

6. Ar hyn o bryd, mae’n ofynnol i'r Senedd ethol un Dirprwy Lywydd. Mae'r Bil yn cynnig hyblygrwydd i ethol un Dirprwy Lywydd ychwanegol. **Rydym yn fodlon ar y ddarpariaeth hon.** Mae’n briodol bod gan senedd hyblygrwydd o ran ei threfniadau a’i strwythurau mewnol ei hun. Rydym yn galw ar y Pwyllgor Busnes i ystyried a oes angen **unrhyw newidiadau gweithdrefnol** i adlewyrchu'r ddarpariaeth.

7. Mae cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd o ran teitlau’r Llywydd a’r Dirprwy Lywydd yn gyfyngedig, ond nid yw'r teitlau Saesneg yn rhai sy’n cael eu deall yn eang. Rydym yn galw ar y Pwyllgor Busnes i ddefnyddio'r pŵer yn adran 25(2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i bennu mai’r **teitlau a ddefnyddir yn Saesneg ar gyfer y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd fydd “Speaker” a “Deputy Speaker”**.

Nifer Gweinidogion Cymru

8. Yn 2006, cynyddwyd uchafswm maint Llywodraeth Cymru o naw i 14 (Prif Weinidog a Chwnsler Cyffredinol, a hyd at 12 o Weinidogion neu Ddirprwy Weinidogion). Mae'r Bil yn cynnig cynyddu nifer uchaf Gweinidogion Cymru a Dirprwy Weinidogion Cymru o 12 i 17. Mae hefyd yn cynnig pŵer i wneud rheoliadau i alluogi cynyddu hyn ymhellach i 18 neu 19. Byddai'r rheoliadau’n ddarostyngedig i'r weithdrefn graffu gadarnhaol, sy'n golygu bod angen mwyafrif syml i’w cymeradwyo.

9. Rydym yn derbyn y gallai cynyddu’r nifer uchaf i 17 roi mwy o hyblygrwydd a gallu i Brif Weinidogion y dyfodol sicrhau nad yw portffolios Gweinidogol yn rhy eang neu anhylaw. Rydym yn derbyn hefyd y gallai o bosibl wella effeithiolrwydd y llywodraeth.

10. Fodd bynnag, **nid yw mwyafrif aelodau’r Pwyllgor o’r farn ei bod yn briodol gwneud unrhyw newidiadau pellach i'r terfyn uchaf drwy is-ddeddfwriaeth**. Drwy fwyafrif, rydym yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol **i ddileu'r pŵer i wneud rheoliadau**. **Os na fydd yn gwneud hynny**, rydym yn argymell newidiadau i'r weithdrefn graffu sy'n gymwys, gan gynnwys **ei gwneud yn ofynnol cael cymeradwyaeth uwchfwyafrif** o ddwy ran o dair o nifer y seddi yn y Senedd.

Etholiadau cyffredinol cyffredin: pa mor aml

11. Cyn 2011, roedd etholiadau'r Senedd yn cael eu cynnal bob pedair blynedd. Er mwyn adlewyrchu newidiadau a wnaed ar lefel y DU gan Ddeddf Seneddau Tymor Penodol 2011, cynyddodd Deddf Cymru 2014 hyn i bob pum mlynedd. Mae'r Bil yn cynnig lleihau'r tymor i bedair blynedd. Mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno cynnig polisi sylweddol heb unrhyw ymgynghori nac ymgysylltu blaenorol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod yr **atebolrwydd a'r ffocws ychwanegol y byddai cylchoedd etholiadol byrrach** yn eu cynnig.

12. Bydd y newid yn gwneud gwrthdaro ag etholiadau eraill yn fwy tebygol. Rydym yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i esbonio **pam nad yw Llywodraeth Cymru hefyd yn lleihau hyd tymhorau llywodraeth leol, ac i ddechrau ymgynghori ar y newid hwn yn ddi-oed**. Rydym hefyd yn galw am roi ystyriaeth i'r effaith ar benodiadau cyhoeddus, a diweddau'r amcangyfrifon o'r costau i adlewyrchu effaith peri bod dyletswyddau statudol penodol o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn dod yn berthnasol yn amlach.

Sut y caiff Aelodau eu hethol

13. Mae'r Bil yn cynnig system etholiadol rhestr gaeedig gan ddefnyddio fformiwla D'Hondt i ddyrannu seddi i ymgeiswyr annibynnol neu restrau pleidiau gwleidyddol.

14. Mae sicrhau system etholiadol sy'n gweithio yn hollbwysig o ran iechyd democratiaeth yng Nghymru. Ar ôl ystyried y dystiolaeth yn ofalus, ac er gwaethaf y cynnydd posibl o ran cyfranoldeb yn sgil system rhestr gaeedig, **mae gennym amheuon sylweddol ynghylch a yw Bil sy'n rhoi rhestrau caeedig ar waith o reidrwydd yn cynrychioli cam cadarnhaol ymlaen i ddemocratiaeth yng Nghymru**.

15. Rydym yn annog yr Aelod sy'n gyfrifol yn gryf i weithio gyda phob plaid wleidyddol yn y Senedd er mwyn dod i gytundeb ar welliannau i'r Bil a all sicrhau bod y system etholiadol yn rhoi mwy o ddewis i bleidleiswyr a bod Aelodau yn y dyfodol yn fwy atebol i'w hetholwyr.

16. Er gwaethaf ein hamheuon, os rhoddir y system rhestr gaeedig ar waith, rydym yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i:

- Gynnwys gofyniad ar wyneb y Bil bod **rhaid i bapurau pleidleisio gynnwys enwau pob ymgeisydd**, gan gynnwys enwau ymgeiswyr sy'n sefyll ar restrau a gyflwynir gan bleidiau gwleidyddol cofrestredig.

- Sicrhau bod y Bil yn **galluogi llenwi'r holl seddi gwag sy'n codi rhwng etholiadau**, gan gynnwys seddi gwag sy'n cael eu gadael gan Aelodau a etholwyd fel rhai annibynnol, neu gan Aelodau a etholwyd i gynrychioli pleidiau nad yw eu rhestrau ymgeiswyr yn cynnwys rhagor o ymgeiswyr cymwys neu ymgeiswyr sy'n fodlon gwasanaethu. Gofynnwn hefyd i'r Pwyllgor Busnes ystyried a oes angen newidiadau gweithdrefnol i liniaru'r effaith ar fusnes y Senedd, gan gynnwys y system bwyllgorau, naill ai yn sgil seddi gwag na ellir eu llenwi, neu newidiadau yng nghyfansoddiad gwleidyddol y Senedd rhwng etholiadau cyffredinol.

17. Pa bynnag system etholiadol a roddir ar waith, a beth bynnag fo'i chynllun manwl, rhaid sicrhau **ymgyrchoedd codi ymwybyddiaeth a gwybodaeth gyhoeddus effeithiol**, a **rhaid sicrhau bod gweinyddwyr etholiadol a swyddogion canlyniadau yn cael y cymorth ariannol a'r cymorth a'r adnoddau eraill sydd eu hangen arnynt i roi'r darpariaethau yn y Bil ar waith**. Rydym yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i roi sicrwydd yn hyn o beth.

Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau Cymru

18. Mae'r Bil yn cynnig newid diben ac enw Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru a'i alw'n Gomisiwn Democratiaeth a Ffiniau Cymru i adlewyrchu ei gyfrifoldebau newydd ar gyfer cynnal adolygiadau o ffiniau etholaethau'r Senedd.

19. **Rydym yn fodlon ar y drefn o roi'r swyddogaethau ar gyfer adolygu ffiniau etholaethau'r Senedd i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ar ei newydd wedd**, ac rydym yn cefnogi ei ailenwi i adlewyrchu ei rôl ehangach. Mae gennym **bryderon ynghylch nifer uchaf arfaethedig y comisiynwyr**, ac rydym yn argymell y dylid lleihau'r terfyn. Rydym yn galw am roi ystyriaeth i **amrywiaeth ddaearyddol comisiynwyr**, ac i **bobl a gyflogir gan Lywodraeth Cymru neu bleidiau gwleidyddol gael eu hanghymwyso rhag bod â rolau allweddol yn y Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau**. Rydym hefyd yn gofyn am sicrwydd bod termau penodol a ddefnyddir yn y Bil yn ddigon clir a chyson â'r derminoleg a ddefnyddir mewn deddfwriaeth arall.

20. Mae'n bwysig bod trefniadau ar waith sy'n cydbwyso: parch at annibyniaeth y Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau; sicrwydd bod ei lywodraethiant a'i weithrediad parhaus yn effeithiol; a thryloywder yn y broses benodi. Rydym yn galw ar y Pwyllgor Busnes i ystyried **trefniadau atebolrwydd priodol**, ac yn awgrymu y dylai'r rhain gynnwys gwrandawiadau cyn penodi fel rhan o'r prosesau ar gyfer penodi cadeirydd a phrif weithredwr y Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau.

Etholaethau Senedd Cymru ac adolygu ffiniau

21. Ar hyn o bryd, nid oes unrhyw fecanweithiau ar gyfer adolygu ffiniau'r Senedd. Mae'r Bil yn cynnig adolygiad 'paru' cychwynnol o'r 32 o etholaethau Senedd y DU, ac adolygiadau 'llawn' dilynol i ddod i rym ar gyfer etholiad 2030 a phob wyth mlynedd wedi hynny.

22. Drwy fwyafrif, rydym yn fodlon ar y model 16 o etholaethau â chwe Aelod a gynigir yn y Bil. Er bod cymhlethdodau'n gysylltiedig â gweithredu'r model ffiniau ar gyfer 2026, rydym yn sicr bod modd cyflawni hynny ar yr amod na fydd yr amserlenni'n llithro.

23. Rydym yn fodlon at ei gilydd ar y prosesau a'r rheolau arfaethedig ar gyfer yr adolygiad paru a'r adolygiadau llawn o ffiniau, ond rydym yn tynnu sylw at rai materion technegol ac yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i:

- Ymateb i argymhellion Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ar gyfer newidiadau technegol.
- Pennu ar wyneb y Bil mai'r Gymraeg yw un o'r clymau lleol y dylai'r Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau eu hystyried wrth benderfynu ar ffiniau etholaethau.
- Lleihau'r amrywiant a ganiateir o ran maint etholaethau.
- Cynnwys y rhai a fydd yn dod i oed wrth gyfrifo'r cwota etholiadol.
- Symud y terfyn amser ar gyfer cyhoeddi adroddiadau terfynol yr adolygiadau llawn o ffiniau er mwyn osgoi gwrthdaro â'r terfyn amser ar gyfer cyhoeddi cofrestrau etholwyr diwygiedig yn dilyn y canfasiad blynyddol.
- Lleihau'r cyfnod y mae'n rhaid i Weinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau ynddo i roi effaith i argymhellion y Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau, o chwe mis i bedwar mis.

24. Rydym yn gwneud nifer o argymhellion sy'n ymwneud ag enwau etholaethau a'u henwi, gan gynnwys cryfhau rôl Comisiynydd y Gymraeg, cyflwyno rhagdybiaeth o blaid enwau uniaith oni bai bod rhesymau penodol pam y mae enwau dwyieithog yn briodol, a gwahardd enwau uniaith Saesneg ar etholaethau.

Anghymhwyso ar sail ble y mae person yn preswylio

25. Mae'r Bil yn cynnig anghymhwyso rhywun nad yw wedi'i gofrestru fel etholwr llywodraeth leol mewn cyfeiriad yn un o etholaethau'r Senedd rhag bod yn ymgeisydd neu'n Aelod.

26. Rydym yn cefnogi'r egwyddor hon, ond mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru wedi ei chynnwys yn y Bil heb unrhyw ymgynghori nac ymgysylltu â'r cyhoedd. Mae'n amlwg o'r dystiolaeth fod y cynnig yn codi nifer o ystyriaethau ymarferol ac ystyriaethau polisi y byddent wedi elwa o brosesau ymgynghori, ymgysylltu a chraffu priodol cyn deddfu.

27. Rydym yn gwneud argymhellion ynghylch gweithredu'r ddarpariaeth yn ymarferol, ac yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i:

- Ddiwygio'r Bil i ddarparu cyfnod gras priodol fel y gall Aelod apelio os caiff ei enw ei ddileu o'r gofrestr etholwyr mewn cyfeiriad yng Nghymru, i'w atal rhag colli ei sedd o ganlyniad i ddileu ei enw ar ddamwain o'r gofrestr.

- Darparu mecanwaith i ymgeisydd wrth gefn, a fyddai fel arall yn gymwys i gymryd sedd wag sy'n codi yn ystod tymor Senedd, gofrestru ar y gofrestr etholwyr gyda chyfeiriad yng Nghymru.

Mecanweithiau adolygu

28. Mae'r Bil yn cynnig bod rhaid i'r Llywydd yn y Seithfed Senedd gyflwyno dau gynnig sy'n cynnig bod y Senedd yn sefydlu pwyllgorau i:

- Adolygu materion sy'n ymwneud â rhannu swyddi statudol penodol, gan gynnwys Aelod o'r Senedd, Gweinidogion Cymru, y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol.

- Adolygu gweithrediad Rhannau 1 a 2 o'r Ddeddf sy'n ymwneud ag etholiad 2026, ac i ba raddau y mae elfennau democratiaeth iach yn bresennol yng Nghymru.

29. Rydym o'r farn bod y darpariaethau hyn yn broblematig o safbwynt cyfansoddiadol ac yn ddiangen o safbwynt cyfreithiol. Rydym yn galw ar yr Aelod sy'n gyfrifol i'w dileu o'r Bil. Dyna y byddem yn ei ffafrio. Ond, os na fydd yn gwneud hynny, rydym wedi argymell gwelliannau a allai liniaru ein pryderon yn rhannol.

30. **Nid ydym yn gweld pam y dylid gohirio gwaith pellach ar rannu swyddi tan ar ôl 2026**, hyd yn oed os nad yw'n bosibl rhoi unrhyw argymhellion ar waith yn ddeddfwriaethol cyn etholiad 2026. Rydym yn galw ar y Pwyllgor Busnes i ystyried naill ai cynnig sefydlu pwyllgor newydd yn y Chweched Senedd, neu ofyn i bwyllgor presennol archwilio i ba raddau y dylai personau allu dal y swyddi a restrir yn adran 7(3) o'r Bil ar y cyd, gan gynnwys i ba raddau y dylai person allu dal swydd o'r fath dros dro tra nad yw'r person a etholir neu a benodir i'r swydd honno ar gael.

Materion eraill

31. Rydym hefyd wedi archwilio dau fater nad yw'r Bil yn ymdrin â hwy:

- **Adnoddau datblygu polisi ar gyfer pleidiau gwleidyddol.** Er ei fod y tu allan i gwmpas y Bil, rydym o'r farn bod gweithrediad effeithiol democratiaeth seneddol hefyd yn dibynnu ar allu pleidiau gwleidyddol i ddatblygu polisi cadarn sy'n cael ei arwain gan dystiolaeth. Rydym yn galw ar Lywodraeth Cymru i weithio gyda phartneriaid allweddol i adolygu'r adnoddau a'r cyllid cyhoeddus sydd ar gael i bleidiau gwleidyddol ar gyfer gwaith datblygu polisi. Rydym hefyd yn galw ar Fwrdd Taliadau Annibynnol y Senedd i adolygu'r adnoddau y mae'n eu darparu, gan gynnwys i ba raddau y maent yn cyfateb i'r lefel a'r mathau o gymorth sydd ar gael mewn seneddau eraill.

- **Atebolrwydd Aelodau unigol.** Credwn yn gryf y dylai Aelodau unigol fod yn atebol i'w hetholwyr. Mae rhai mecanweithiau eisoes ar waith drwy drefniadau safonau ac urddas a pharch y Senedd, ond credwn fod lle i gryfhau'r rhain. Mae rhai wedi cynnig mecanweithiau adalw tebyg i Ddeddf Adalw Aelodau Seneddol 2015, ond mae cymhlethdodau o ran rhoi hyn ar waith gyda system rhestr gaeedig. Rydym hefyd wedi clywed cynigion ar gyfer cryfhau'r trefniadau anghymhwyso a'r sancsiynau y gellir eu gosod ar Aelodau sy'n torri'r cod ymddygiad. Nid oes digon o amser ar gael i ddatblygu ac ymgynghori ar gynigion polisi a deddfwriaethol cadarn i'w cynnwys yn y Bil hwn. Rydym yn galw ar y Pwyllgor Safonau Ymddygiad i weithio gyda phartneriaid allweddol i ddatblygu opsiynau ar gyfer cryfhau atebolrwydd Aelodau, ac i ymgynghori arnynt cyn diwedd y Chweched Senedd.