Mick Antoniw AS/MS
Y Cwnsler Cyffredinol
Counsel General

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Vikki Howells AS
Cadeirydd y Pwyllgor Safonnau Ymddygiad
SeneddSafonnau@senedd.cymru

20 Mehefin 2024

Annwyl Vikki,

Diolch ichi am y cyfle i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor ar gyfer yr ymchwiliad pwysig hwn. Fel y dywedais, er nad lle'r Llywodraeth ar hyn o bryd yw cyflwyno amlinelliad llawn o'r safbwynt polisi y mae'n ei ffafrio o ran adalw, roeddwn am ysgrifennu at y pwyllgor i egluro fy marn ar rai o'r meysydd a oedd o dan sylw yn y drafodaeth. Edrychaf ymlaen at gasgliadau'r Pwyllgor ynglŷn â sut y dylai system o'r fath edrych.

<u>Egwyddorion sylfaenol</u>

Mae'r dystiolaeth a roddais yn adlewyrchu'r ystyriaeth yr wyf wedi'i rhoi i'r mater hwn hyd yma, ac mae'n seiliedig ar gyfres o egwyddorion cyffredinol. Rwyf wedi nodi'r rhain isod, gan obeithio eu bod yn cynnig man cychwyn defnyddiol.

Dylai system adalw neu ddiswyddo:

- Arwain at welliant gwirioneddol yn atebolrwydd aelodau unigol o'r Senedd ond gan barhau i fod yn deg i'r rhai o dan sylw.
- Bod yn gydnaws ac yn gyson â'r system etholiadol newydd.
- Bod yn gysylltiedig â threfn Safonau'r Senedd.
- Peidio â thanseilio gallu'r Pwyllgor Safonau i argymhell sancsiynau cymesur.
- Bod yn gydnaws â'r drefn anghymhwyso; a
- Bod yn glir ac yn ddealladwy i'r etholwyr, gan gynnwys drwy fod mor gyson a chyfarwydd â phosibl i bleidleiswyr o fewn y dirwedd etholiadol ehangach yng Nghymru.

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
Gohebiaeth.Mick.Antoniw@llyw.cymru
Correspondence.Mick.Antoniw@gov.Wales

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Trothwyon mewn etholaethau sydd wedi'u paru

Cododd Mark Drakeford AS y mater hwn, sef trothwyon mewn etholaethau sydd wedi'u paru. Roedd yn gywir i nodi y gallai paru o'r fath gysylltu dwy etholaeth wahanol iawn, gan awgrymu y gallai'r naill drechu'r llall mewn pleidlais adalw. Yn ystod y drafodaeth, ystyriwyd a ddylai unrhyw drothwy ar wahân fod ar waith ar gyfer dau 'hanner' etholaeth newydd, yn hytrach na dim ond ar gyfer yr etholaeth newydd gyfan.

Mae dau fater ar wahân yma; y naill yn ymwneud ag ymarferoldeb a'r llall yn ymwneud ag egwyddor. O ran ymarferoldeb, dim ond er mwyn gallu creu un etholaeth ar bymtheg yn gyflym mewn pryd ar gyfer etholiad 2026 y mae'r broses baru ag etholaethau San Steffan yn cael ei chynnal. Seiliau yn unig yw'r 32 o etholaethau San Steffan a fydd yn cael eu defnyddio i greu etholaethau newydd y Senedd. Unwaith y bydd adolygiad ffiniau 2026 wedi'i gwblhau a'r rheoliadau i roi effaith gyfreithiol i'r ffiniau hynny wedi'u gwneud, ni fydd etholaethau San Steffan yn berthnasol mwyach i etholiadau'r Senedd. Bydd pob un o'r un etholaeth ar bymtheg yn endid sengl yn hytrach nag yn ddau hanner. Mae Bil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau) wedyn yn darparu ar gyfer adolygiad ehangach o ffiniau cyn etholiad 2030, a phob wyth mlynedd wedi hynny. Dros amser, mae'n debygol y bydd ffiniau etholaethau'r Senedd yn gwyro oddi wrth y pâr o ffiniau etholaethau San Steffan y byddant wedi'u seilio arnynt i ddechrau.

Er hynny, mae'r cwestiwn sylfaenol o egwyddor yn parhau. Rwy'n ymwybodol bod trothwy cyffredinol yn ofynnol mewn rhai systemau adalw ynghyd â lleiafswm o lofnodion ym mhob ardal leol, er enghraifft. Fy marn i yw y bydd angen i'r pwyllgor daro cydbwysedd rhwng yr ymdeimlad o gyfiawnder daearyddol y gallai hyn ei ddarparu a'r tensiwn y gallai ei achosi o ran y bleidlais ar draws yr etholaeth a etholodd yr Aelod yn y lle cyntaf. Fodd bynnag, ymarferoldeb system o'r fath fyddai fy mhrif bryder, gan nad oes cynsail i system o'r fath yn ein hetholiadau. Byddai barn gweinyddwyr etholiadol yn bwysig i unrhyw gwestiwn o'r fath.

Seddi gwag yn deillio o broses adalw

Roeddwn hefyd eisiau ymhelaethu ar fy sylwadau ynglŷn â sut y gellid llenwi seddi gwag yn dilyn pleidlais lwyddiannus i ddiswyddo'r Aelod. Gan roi'r broses a arweiniodd at y sefyllfa hon o'r neilltu am y tro, gofynnwyd cwestiynau diddorol imi ynghylch sefyllfaoedd lle'r oedd aelodau neu ymgeiswyr wedi cael eu hethol ar restr plaid ond wedi gadael y blaid honno yn y cyfamser, neu lle'r oedd rhestrau plaid wedi'u disbyddu.

Cyd-destun fy atebion yw fy nghred y dylid llenwi unrhyw sedd wag o'r fath yn y ffordd arferol. Hynny yw, y byddai'r system 'adalw' yn ystyried diswyddo'r AS, ac yna'n cyd-fynd â gweddill y system i lenwi unrhyw sedd wag o'r fath sy'n codi yn sgil canlyniad y system adalw, yn hytrach na cheisio creu ffyrdd gwahanol o lenwi seddi gwag sy'n codi mewn ffyrdd gwahanol; nid wyf yn credu y byddai cyfiawnhad dros hynny.

Roedd y cwestiwn cyntaf yn ymwneud ag Aelodau a oedd wedi newid pleidiau ers yr etholiad. Fel y dywedais yn y sesiwn, mae gen i bryderon ynglŷn â'r ffaith y caiff Aelodau symud rhwng grwpiau gwleidyddol yn y Senedd yn ystod tymor y Senedd. Os ydynt yn dymuno gadael y grŵp y cawsant eu hethol o'i restr plaid, byddai'n well gen i pe na baent ond yn cael eistedd fel Aelod annibynnol. Gan roi hynny o'r neilltu, mae'n ymddangos yn glir i mi y byddai'n rhaid i unrhyw sedd wag sy'n deillio o adalw gael ei llenwi o'r rhestr y cafodd yr AS a ddiswyddwyd ei ethol ohoni. Byddai unrhyw beth arall yn methu â pharchu pleidlais wreiddiol yr etholwyr yn yr etholaeth honno. Byddai hyn yn adlewyrchu'r sefyllfa pan fo sedd yn dod yn wag am resymau eraill e.e. marwolaeth neu ymddiswyddiad.

Gofynnodd yr ail gwestiwn beth fyddai'n digwydd pe bai'r person nesaf ar restr y blaid – felly'r darpar aelod – wedi gadael y blaid erbyn hynny. Mae'r broses bresennol ar gyfer

llenwi seddi gwag rhanbarthol yn caniatáu i swyddog enwebu'r blaid wrthwynebu dychwelyd y person nesaf ar y rhestr os nad yw bellach yn aelod o'r blaid adeg y daeth y sedd yn wag. Byddai hyn yn golygu y gallai'r blaid, yn syml, wrthwynebu i'r person nad yw'n aelod o'r blaid gael ei dychwelyd ar gyfer y blaid, gan drosglwyddo i'r person nesaf. Eto, byddai hyn yn sicrhau cysondeb rhwng seddi sy'n dod yn wag o ganlyniad i adalw a seddi sy'n dod yn wag am resymau eraill.

Gofynnodd y cwestiwn olaf ynglŷn â'r pwnc hwn beth fyddai'n digwydd pe bai rhestr plaid wedi'i disbyddu. Gan y byddai'r system yr wyf yn ei rhag-weld yn defnyddio'r broses sefydledig o lenwi seddi gwag, byddai'r sedd yn aros yn wag tan yr etholiad cyffredinol nesaf. Dyma fyddai'n digwydd hefyd pe bai AS annibynnol yn cael ei adalw'n llwyddiannus. Dyma'r sefyllfa bresennol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru ar gyfer seddi gwag aelodau rhanbarthol ac mae wedi'i hefelychu ar gyfer seddi sy'n dod yn wag yn y system newydd.

Y Drosedd o Ddichell

Mae gen i bryderon ynghylch egwyddor creu trosedd lefaru newydd a fyddai'n gymwys i Aelodau o'r Senedd ac ymgeiswyr ar gyfer aelodaeth o'r Senedd. Rwy'n ofni y byddai'n arwain at ganlyniadau anfwriadol.

Mae braint seneddol, yn enwedig rhyddid seneddwyr ac eraill sy'n cymryd rhan mewn trafodion i lefaru'n rhydd heb ofni camau troseddol neu sifil yn y llysoedd, wedi bod yn un o egwyddorion sylfaenol ein democratiaeth ers Deddf Iawnderau 1688. Cafodd yr egwyddor ei hymgorffori yn setliad datganoli Cymru ar ffurf fwy cyfyngedig gan adran 42 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sy'n rhoi i unrhyw un sy'n cymryd rhan yn nhrafodion y Senedd fraint absoliwt at ddibenion cyfraith difenwi. Mae hyn yn cynnwys camau difenwi sifil a throseddol.

Rwy'n arbennig o ymwybodol nad yw braint Senedd yn bodoli er budd Aelodau o'r Senedd. Mae'r fraint yn bodoli i hybu effeithiolrwydd y ddeddfwrfa ac er budd pobl Cymru. Mae'n dilyn (yn nhermau Siarter Hawliau Dynol Ewrop) y nod cyfreithlon o ddiogelu rhyddid i lefaru yn y ddeddfwrfa a chynnal y gwahaniad rhwng pwerau'r ddeddfwrfa a'r farnwriaeth.

Mae adran 64 o Fil Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru) yn gwrthdroi'r egwyddor sylfaenol hon yn ein cyfansoddiad ac yn creu risg ddifrifol o rwystro dadlau gwleidyddol a thanseilio craffu effeithiol ar y llywodraeth. Mae'n darparu ar gyfer trosedd lefaru fwy eang a fyddai'n gymwys i Aelodau o'r Senedd ac ymgeiswyr ar gyfer aelodaeth o'r Senedd na'r hen droseddau difenwi. Mae'n ei gwneud yn drosedd i wneud neu gyhoeddi datganiadau sy'n ffug neu'n dwyllodrus er mwyn camarwain yn fwriadol, a chyda’r bwriad o gamarwain, ni waeth a yw'r datganiad yn achosi unrhyw niwed penodol, yn wahanol i'r hen drosedd enllib difenwol pan oedd rhaid dangos niwed i enw da person. Mae hefyd yn gymwys i ddatganiadau a wneir y tu mewn a'r tu allan i'r Senedd, gan roi o'r neilltu y fraint sy'n gymwys i drafodion y Senedd.

Er bod y bwriadau sylfaenol y tu ôl i'r ddarpariaeth yn ymddangos yn foesol gywir, mae'r drosedd newydd arfaethedig yn wyriad radical oddi wrth normau cyfansoddiadol modern yn y wlad hon, ac mae ganddi'r potensial i wneud llawer mwy o niwed na daioni. Nid wyf yn gorbwysleisio fy mhryderon pan wyf yn dweud mai dyma'r math o gyfraith droseddol a ddefnyddid fel ffordd o atal anghydffurfio yn y gorffennol pell yn y wlad hon, ac a ddefnyddir o hyd at y diben hwnnw mewn gwledydd eraill heddiw. Rwy'n pryderu y gallai'r bwriadau da sydd y tu ôl i'r ddarpariaeth hon gael eu camddefnyddio yn y ffordd honno eto yma o dan amgylchiadau gwleidyddol gwahanol.

Yn ogystal â'm pryderon ynghylch egwyddor creu trosedd fel yr un yn adran 64 o'r Bil, mae gennyf hefyd bryderon ymarferol ynghylch gweithredu'r Bil. Mae gan y ddarpariaeth sawl nam technegol difrifol sy'n effeithio'n andwyol ar ei heglurder a'i heffeithiolrwydd. Mae risg hefyd y gallai'r Bil gael ei atgyfeirio at y Goruchaf Lys. Byddai hynny'n gohirio gweithredu'r Bil ac yn atal diwygiadau rhag cael eu gweithredu cyn etholiad nesaf y Senedd. Neu fel arall, pe bai Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn arfer ei bŵer o dan adran 114, byddai hynny'n atal y Bil rhag cael y Cydsyniad Brenhinol a dod yn ddeddf o gwbl.

Yn ogystal, nid ymgynghorwyd â chynrychiolwyr yr heddlu na'r system gyfiawnder, i ddeall y materion ymarferol a gweithredol yn sgil y drosedd newydd hon. Credaf ei bod yn anghyfrifol deddfu ar fater heb unrhyw ddealltwriaeth o'r goblygiadau o ran adnoddau i'r Heddlu ac o'r risg o gwynion blinderus – a'r effaith y gallai cwynion o'r fath ei chael ar Aelodau. Nid wyf yn credu bod dibynnu ar wastraffu amser yr heddlu fel rhwystr o reidrwydd yn ddigonol – pan ddaeth Deddf Troseddau Casineb a Threfn Gyhoeddus (Yr Alban) i rym ym mis Ebrill eleni, cofnododd Heddlu'r Alban dros 3,000 o gwynion o fewn y 48 awr gyntaf a thros 7,000 o gwynion yn ystod yr wythnos gyntaf – a hynny'n dilyn cyfnod gweithredu tair blynedd o hyd rhwng pasio'r ddeddfwriaeth yn Holyrood a'r dyddiad y daeth i rym.

Nid wyf yn meddwl ei bod yn briodol rhoi effaith i newid mor bwysig i gyfraith gyfansoddiadol yn ystod camau gwelliannau Bil Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru). Mae'r Bil yn ymwneud â materion gweinyddol amrywiol mewn perthynas ag etholiadau datganoledig a chyrff etholedig yng Nghymru. Er bod y Bil yn ymdrin ag anghymhwyso rhywun o swydd etholedig, nid wyf yn meddwl bod hynny'n cwmpasu creu troseddau gwleidyddol newydd y gellir wedyn gwneud rheolau anghymhwyso yn eu cylch. Nid ystyriwyd y mater hwn yn ystod craffu Cyfnod 1 y Bil, ac mae'r mater yn haeddu ystyriaeth lawn. Credaf y gallai'ch pwyllgor chi ddarparu hynny, gan roi cyfle gwirioneddol i'r rhai yr effeithir arnynt (sef pawb yng Nghymru) ystyried cynigion manwl a gwneud sylwadau.

Rwyf o'r farn o hyd ei bod yn briodol y rhoddir i chi fel Pwyllgor yr amser a'r lle i ystyried y mater hwn fel rhan o'ch ymchwiliad, fel y bydd datblygu un system integredig a chydlynol ar gyfer delio ag achosion o dorri'r Cod Ymddygiad ar gyfer Aelodau o'r Senedd yn parhau i fod yn bosibilrwydd. Rwy'n pryderu y byddai adran 64 yn creu dull tameidiog o weithredu, gan ei bod yn creu proses gyfreithiol ar wahân yn benodol er mwyn mynd i'r afael â dichell fwriadol yn hytrach nag ystyried y mater hwn fel rhan o'r darlun ehangach o ran atebolrwydd aelodau. Byddaf felly yn cyflwyno gwelliant i ddileu adran 64 o'r Bil ac yn ceisio cefnogaeth ar gyfer y gwelliant hwnnw.

Mae'n bwysig ystyried dulliau amgen hefyd, ac er mai mater i'r Pwyllgor yw ystyried y dulliau amgen hyn, credaf y gallai'r rhain gynnwys:

- Ei gwneud yn bosibl diswyddo Aelod am ddichell drwy broses y Safonau Ymddygiad, wedi'i chryfhau gan system adalw, gan roi'r pwerau i ddiswyddo Aelod yn nwylo etholwyr.

- A ddylai hyn gynnwys diwygio'r Cod Ymddygiad ar gyfer Aelodau o'r Senedd i gynnwys safon benodol ynghylch dichell, wedi'i nodi mewn ffordd debyg i'r ffordd y mae wedi'i nodi yn adran 64 ar hyn o bryd, ac opsiynau i gynnwys hyn mewn deddfwriaeth.

- A yw'n bosibl ac yn briodol datblygu proses lle caiff person y canfyddir ei fod wedi dichellu'n fwriadol ei anghymhwyso'n awtomatig, ond heb greu trosedd.

Fel y dywedais yn fy nhystiolaeth ddydd Llun, mae'r Llywodraeth wedi ymrwymo o hyd i weld y ddeddfwriaeth hon ar waith erbyn 2026 – deddfwriaeth a fydd wedi cael budd o'r prosesau craffu manwl sy'n dilyn ystyriaeth benodol, ac nid o gael ei hychwanegu at Fil ynghylch gweinyddu etholiadol yn y camau gwelliannau.

Yn yr un modd â'ch ystyriaeth o faterion yn ymwneud ag adalw, byddaf yn hapus i barhau i gyfrannu a chydweithio â chi wrth i'ch ymchwiliad barhau, ac mae'r llywodraeth yn barod i helpu i weithredu argymhellion y Pwyllgor a gymeradwyir gan y Senedd.

Mick Antoniw AS/MS
Y Cwnsler Cyffredinol
Counsel General