

Ymchwiliad i anghymwysiadau rhag bod yn aelod o'r Cynulliad: Memorandwm gan Lywodraeth Cymru

Yn dilyn gwahoddiad y Prif Weinidog ym mis Ionawr 2014, mae Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad ('CLAC') wedi cytuno i gynnal ymchwiliad i faterion sy'n ymwneud ag anghymwysiadau rhag bod yn aelod o'r Cynulliad. Fel rhan o'r broses graffu, mae wedi gofyn i Lywodraeth Cymru gyflwyno Memorandwm a fyddai'n ei gynorthwyo i ystyried y materion hyn.

Roedd Llywodraeth Cymru'n falch o ddysgu bod CLAC wedi cytuno i gynnal yr ymchwiliad hwn ac rydym yn gobeithio y bydd yr ymchwiliad yn helpu i wella a symleiddio'r rheolau sy'n ymwneud ag anghymwysiadau rhag bod yn aelod o'r Cynulliad. Credwn fod y mater hwn yn berthnasol i'r Cynulliad cyfan, ac mae CLAC felly mewn sefyllfa dda i helpu i greu consensws trawsbleidiol eang ar y materion hyn. Mae'r ymchwiliad yn cynnig cyfle hefyd i godi ymwybyddiaeth y cyhoedd o'r materion pwysig hyn sy'n effeithio'n uniongyrchol ar y ffordd y mae Cymru'n cael ei llywodraethu.

I gynorthwyo gwaith craffu'r Pwyllgor, mae'r memorandwm hwn yn nodi ystyriaeth Llywodraeth Cymru o'r materion hyn a seilir ar ein profiad o weithredu'r rheolau hyn.

Mae tair rhan i'r memorandwm – yn gyntaf rydym yn ystyried y fframwaith cyd-destunol ar gyfer anghymwysiadau; wedyn rydym yn troi at fater cynnwys y Gorchymyn Anghymhwysu; ac yn olaf rydym yn trafod y materion ategol sy'n berthnasol i anghymwysiadau ond nad yw Llywodraeth Cymru'n gorfod ymdrin â hwy'n uniongyrchol fel rhan o'i gylch gwaith.

Y Cyd-destun

Yn gyffredinol, mae cyfyngiadau ar aelodaeth yn un o nodweddion sylfaenol deddfwrfeydd etholedig. Er bod angen rhai cyfyngiadau, maent yn gyfyngiad ar hawliau democrataidd pobl. Ym marn Llywodraeth Cymru, felly, rhaid gallu cyfiawnhau'n gryf y rhesymeg y tu ôl i anghymhwysu pobl rhag bod yn aelod o'r Cynulliad, a dylem gyfyngu eithriadau i'r lleiaf posibl.

Mae rhai amodau ar gyfer y DU gyfan y mae rhaid i ddarpar ymgeisydd gydymffurfio â hwy er mwyn gallu sefyll mewn etholiadau i unrhyw un o ddeddfwrfeydd y DU. Er enghraifft, rhaid i'r person fod o leiaf 18 oed a bod yn ddinesydd Prydeinig, yn ddinesydd cymwys o'r Gymanwlad neu'n ddinesydd unrhyw aelod-wladwriaeth yn yr Undeb Ewropeaidd.

Yn benodol mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad, rhaid i ddarpar ymgeisydd, heblaw bodloni'r amodau uchod ar gyfer sefyll mewn etholiad, beidio â chael ei anghymhwysu rhag sefyll fel y nodir yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006:

Mae Adran 16 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn nodi nifer o bersonau nad ydynt yn cael bod yn aelodau o'r Cynulliad. Yn ogystal, mae'n darparu i Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor ("Gorchymyn Anghymhwysu") ddynodi swyddi a mathau pellach o gyflogaeth bellach, lle byddai'r deiliaid y swyddi a'r mathau hynny o gyflogaeth hefyd yn cael eu hangymhwysu rhag bod yn aelodau o'r Cynulliad. Ceir swyddi hefyd a benodir gan y Cynulliad (er enghraifft, aelodau'r Bwrdd Cydnabyddiaeth Ariannol Annibynnol a'r Comisiynydd Safonau) lle mae'r deddfwriaeth sy'n eu sefydlu'n gwahardd ACau rhag cael eu penodi i'r swyddi ac yn gwahardd deiliaid swyddi rhag sefyll mewn etholiadau.

Cynnwys y Gorchymyn Anghymhwysu

Rhaid i Orchymyn Anghymhwysu gael ei osod ar ffurf ddrafft gerbron y Cynulliad a chael ei gymeradwyo gan benderfyniad y Cynulliad cyn i argymhelliad gael ei wneud i'w Mawrhydi yn Ei Chyngor fod y Gorchymyn yn cael ei wneud. O safbwynt eu cynnwys, mae Gorchymynion Anghymhwysu'r Cynulliad yn y gorffennol wedi ceisio taro cydbwysedd rhwng caniatáu i gynifer o ddinasyddion â phosibl sefyll mewn etholiadau, tra'n amddiffyn y ddeddfwrfa rhag dylanwad gormodol gan ddeiliaid swyddi a delir gan y Llywodraeth, amddiffyn y pwrs cyhoeddus trwy osgoi gwrthdrawiad buddiannau, ac amddiffyn didueddrwydd rhai cyrff rhag amlygu tuedd wleidyddol.

Felly, mae Gorchymynion blaenorol wedi anelu at anghymhwysu:

- Deiliaid swyddi sy'n cael eu hariannu'n gyfan gwbl neu'n rhannol gan Lywodraeth Cymru. Roedd hyn yn cynnwys swyddi â chyflog, swyddi pensiynadwy a rhai swyddi y telir ffi amdanynt, ond nid oedd yn cynnwys swyddi y telir treuliau yn unig ar eu cyfer. Ni ddylai swydd sydd â chyflog o lai na £10,000 y flwyddyn fod yn destun anghymhwysiad fel rheol.
- Penodiadau a gafodd eu gwneud, eu cymeradwyo neu eu cadarnhau gan y Prif Weinidog, Gweinidogion Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol, neu benodiadau yr oedd ganddynt hawl statudol i fod yn destun ymgyngori yn eu cylch.
- Deiliaid swyddi y byddai eu swyddogaethau'n peri gwrthdrawiad buddiant pe baent yn cael eu hethol fel Aelodau'r Cynulliad.
- Deiliaid swyddi nad oeddent, neu nad oeddent i bob golwg, yn ddiuedd yn wleidyddol.

Roedd yr egwyddorion hyn yn sail ar gyfer y swyddi neu'r gyflogaeth sy'n peri anghymhwysiad a gynhwysir yn y Gorchymyn Anghymhwysu blaenorol. Er hynny, mae swyddogion Llywodraeth Cymru wedi adolygu arferion blaenorol mewn perthynas â chynnwys Gorchymyn Anghymhwysu a thynnu sylw at y materion canlynol:

- Mae'r anghymwysiaidau'n hir ac yn gymhleth, a gallai unigolion dramgwyddo (fel y digwyddodd yn achos dau unigolyn yn 2011) anghymwysiaidau nad oedd modd eu cyfiawnhau i bob golwg;
- Gallai natur gymhleth rhai o'r anghymwysiaidau hyn ei gwneud yn ofynnol i ddarpar ymgeiswyr geisio cyngor cyfreithiol er mwyn penderfynu a ydynt yn destun yr anghymhwysiad penodol.

Cododd rhagflaenydd CLAC, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ('CAC'), bryderon hefyd pan ystyriodd y Gorchymyn Anghymhwysu diwethaf ar ffurf ddrafft, cyn i'r Cynulliad roi ystyriaeth iddo. Nododd CAC wahaniaethau rhwng triniaeth cyrff a gafodd eu dwyn ymlaen o'r rhestr flaenorol a'r rhai a gafodd eu hychwanegu am y tro cyntaf at y rhestr.

Byddai o fudd felly i CLAC edrych o'r newydd ar yr egwyddorion sy'n sail i'r swyddi a'r gyflogaeth sy'n peri anghymhwysiad a gynhwysir yn y Gorchymyn Anghymhwysu blaenorol, cynnig egwyddorion fel y bo'n briodol, cyn belled â phosibl, argymhell rhestr newydd o swyddi a chyflogaeth sy'n peri anghymhwysiad a allai gael eu cynnwys wedyn yn y Gorchymyn

Anghymhwyso nesaf. Hoffem i'r Gorchymyn fod mor glir a hygyrch â phosibl, a hefyd hoffem ddileu unrhyw gymhlethdod diangen.

Materion Ategol

Mae ystyriaethau eraill sy'n ategol i'r Gorchymyn Anghymhwysu. Er mai offeryn statudol a fydd yn gymwys ledled y DU fydd y Gorchymyn Anghymhwysu, fel mater o egwyddor, credwn y dylai'r Gorchymyn gael ei wneud yn Gymraeg a Saesneg.

Mater arall i'w ystyried yw pryd y daw'r anghymwysiaidau i rym. Gan mai'r Cynulliad sy'n gyfrifol am gymeradwyo'r Gorchymyn Anghymhwysu ar ffurf ddrafft, mater i'r Ysgrifennydd Gwladol, gyda chymeradwyaeth y Senedd, yw gwneud y Gorchymyn yn nodi'r rheolau ar gyfer cynnal Etholiadau'r Cynulliad. Mae'r Gorchymyn hwn yn cynnwys gofynion sy'n ymwneud â gweithdrefnau enwebu. Fel y mae materion ar hyn o bryd, byddai angen i berson sy'n dal swydd sy'n ei anghymhwysu ar yr adeg y mae'n gorfod cydsynio i gael ei enwebu ymddiswyddo o'r swydd honno cyn cydsynio, fel arall byddai'n euog o arfer lygredig yn unol â Gorchymyn mwyaf diweddar, sef Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cynrychiolaeth y Bobl) 2007 (fel y'i diwygiwyd gan Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cynrychiolaeth y Bobl) (Diwygio) 2010.

Mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru'n gwneud y Gorchymyn perthnasol yn ymdrin â'r agwedd hon wrth arfer y pwerau a roddir iddo gan adran 13 o Ddeddf 2006 ac felly ni fydd gan Lywodraeth Cymru unrhyw ddylanwad uniongyrchol drosto. Er hynny, gwelwn fod y gofynion presennol yn ddatgymhelliad clir i ymgeiswyr am fod rhaid i berson ymddiswyddo o'i swydd neu ei gyflogaeth er mwyn sefyll fel ymgeisydd ac, os bydd yn aflwyddiannus yn yr etholiad hwnnw, byddai ei ailgyflogi'n dibynnu ar delerau ac amodau cyflogaeth sy'n gymwys. Yn ein barn ni felly byddai o fantais i'r Pwyllgor hefyd ystyried y mater hwn.

Casgliad

Yn ein barn ni nid yw'r strwythurau presennol ar gyfer eithrio personau rhag bod yn aelodau o'r Cynulliad yn adlewyrchu eu *raison d'être* yn iawn. Bwriad yr anghymwysiaidau yw atal ACau rhag dal swyddi neu gyflogaeth y bernir eu bod yn ymyrryd â chyflawni eu dyletswyddau'n briodol. Ond yn ein barn ni mae'r rheolau sy'n ymwneud ag anghymwysiaidau'n fwyfwy anaddas at eu diben i'r graddau eu bod, mewn rhai achosion, yn ddatgymhelliad i ddarpar ymgeiswyr a thrwy hynny'n anghydnaws ag egwyddor grymuso cyfranogiad democrataidd.

Am y rhesymau hyn, rydym yn awyddus i weld sut y gellir newid y rheolau a'r egwyddorion sy'n sail i anghymhwysu er mwyn gwella cyfranogiad ymgeiswyr tra'n cadw ymddiriedaeth a hyder y cyhoedd yn y ffordd y mae Etholiadau'r Cynulliad yn cael eu cynnal. Mae Llywodraeth Cymru'n edrych ymlaen at ganlyniad ymchwiliad CLAC. Gallai ffrwyth yr ymchwiliad hwn lywio cynnwys Gorchymyn Anghymhwysu nesaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y bydd angen ei wneud cyn Etholiadau nesaf y Cynulliad ym mis Mai 2016.