Elin Jones AC, Llywydd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Elin Jones AM, Presiding Officer
National Assembly for Wales

John Griffiths AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau
Cynulliad Cenedleathol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Eich cyf:
Ein cyf: EJ/HF

6 Medi 2018

Annwyl John,

Hawliau Pleidleisio i Garcharorion

Rhoddodd Deddf Cymru 2017 y pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol wneud penderfyniadau ar drefniadau etholiadol a sefydliadol y Cynulliad. Fel y gwyddoch, mae Comisiwn y Cynulliad yn arwain y gwaith o ymchwilio i sut y gellid defnyddio'r pwerau hyn i wneud ein deddfwrfa yn un fwy effeithiol, hygyrch ac amrywiol.

Fel rhan o'r gwaith hwn, mae'r Comisiwn yn trafod diwygiadau posibl i'r etholfraint ar gyfer etholiadau'r Cynulliad, ac, fel y cyhoeddais ym mis Gorffennaf 2018, mae'n fwriad gennym ostwng yr oedran pleidleisio lleiaf i 16 ar gyfer etholiadau'r Cynulliad, yn effeithiol o etholiad 2021. Drwy wneud hynny, rydym yn gobeithio codi ymwybyddiaeth wleidyddol, cyfranogiad a dealltwriaeth pobl ifanc o'u senedd genedlaethol.

Yn fy Nghyhoeddiad Ysgrifenedig i'r Cynulliad, ymdriniwyd hefyd â'r bleidlais i garcharorion a'm bwriad i ysgrifennu atoch i wahodd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau i ystyried cynnal ymchwiliad i'r mater hwn.

Rwy'n ymwybodol o rwymedigaethau'r Cynulliad o ran hawliau dynol o dan gyfraith ryngwladol mewn perthynas â hawliau pleidleisio carcharorion. Ar hyn o

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA
Llywydd@cynulliad.cymru
www.cynulliad.cymru
0300 200 7403

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA
Llywydd@assembly.wales
www.assembly.wales
0300 200 7403

bryd, gwaherddir y rhan fwyaf o garcharorion yn y DU rhag pleidleisio ym mhob etholiad, ond gall carcharorion ar remánd bleidleisio. Fodd bynnag, mewn dyfarniadau olynol gan Lys Hawliau Dynol Ewrop, cafwyd bod y DU yn torri Erthygl 3 o Brotocol 1 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Traddodwyd y dyfarniadau hyn cyn i gymhwysedd y Cynulliad ar faterion etholiadol ddod i rym o dan Ddeddf Cymru 2017 ac maent yn egluro nad yw cydymffurfio â'r Confensiwn yn ei gwneud yn golygu rhoi'r bleidlais i bob carcharor, ond y dylid gwneud penderfyniadau ystyriol ynghylch hawliau pleidleisio carcharorion yn etholiadau deddfwrfeydd.

Mae Llywodraeth y DU wedi cymryd rhai camau i fynd i'r afael â'r dyfarniad hwn, ond mae Deddf Cymru 2017 bellach yn golygu bod gan y Cynulliad a Llywodraeth Cymru'r gallu i unioni achosion o dorri rhwymedigaethau hawliau dynol rhyngwladol parthed caniatáu i garcharorion bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau llywodraeth leol.

Yn hyn o beth, mae'r Comisiwn yn cymryd camau i ddeddfu mewn meysydd lle mae cefnogaeth drawsbleidiol a lle mae'r Cynulliad yn rhoi mandad iddo. Nid yw hawliau pleidleisio carcharorion yn fater y mae'r Cynulliad wedi ei drafod hyd yn hyn.

Mae'r materion cyfreithiol, moesegol, democrataidd ac ymarferol, a'r materion o ran hawliau dynol, sy'n gysylltiedig â rhoi'r bleidlais i garcharorion yn rhai sylweddol sy'n gofyn am ystyriaeth fanwl a chrebwyll.

Yn ystod y cyfnod ymgynghori, dygwyd yr ymgynghoriad ynghylch *Creu Senedd i Gymru* i sylw amrywiaeth o randdeiliaid ym meysydd cyfiawnder, carchardai a chymorth i ddioddefwyr. Fodd bynnag, dim ond 12 sefydliad a ymatebodd i'r cwestiynau ynghylch rhoi'r bleidlais i garcharorion, ac nid oedd yr un ohonynt yn cynrychioli carcharorion, carchardai na dioddefwyr troseddau. Mae hyn yn dangos yr angen am waith trylwyr o ran ymgysylltu â rhanddeiliaid a chasglu tystiolaeth cyn y gellir dod i gasgliadau ynghylch a ddylid rhoi'r bleidlais i garcharorion yng Nghymru ac, os felly, sut a phryd.

Am y rheswm hwnnw, byddwn yn ei chroesawu'n fawr pe bai'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau yn cynnal ymchwiliad i a ddylid caniatáu i garcharorion bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad.

I'ch cynorthwyo wrth ystyried y cais hwn, amgaeaf nodyn byr ar safbwynt presennol Llywodraeth y DU, datblygiadau yn yr Alban o ganlyniad i gyfraith etholiadol gael ei datganoli i Senedd yr Alban yn ddiweddar, canlyniad ymgynghoriad y Comisiwn, a throsolwg o faterion cyfreithiol yn y maes hwn.

Deallaf fod llwyth gwaith eich Pwyllgor yn sylweddol, ond rwy'n gobeithio y bydd eich Pwyllgor yn ystyried bod hwn yn faes gwaith diddorol a phwysig ac y gellir dod o hyd i'r amser ymgymryd â'r gwaith hwn ar ran y Cynulliad.

Edrychaf ymlaen at eich ymateb. Anfonir copi o'r llythyr hwn at Alun Davies AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus.

Yn gywir,

Elin Jones AC
Llywydd

cc Alun Davies AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus

Atodiad: Carcharorion a hawliau pleidleisio

Ar hyn o bryd, gwaherddir y rhan fwyaf o garcharorion yn y DU rhag pleidleisio ym mhob etholiad, ond gall carcharorion ar remánd bleidleisio. Fodd bynnag, mewn dyfarniadau olynol gan Lys Hawliau Dynol Ewrop, cafwyd bod y DU yn torri Erthygl 3 o Brotocol 1 y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Traddodwyd y dyfarniadau hyn cyn i gymhwysedd y Cynulliad ar faterion etholiadol ddod i rym o dan Ddeddf Cymru 2017 ac maent yn egluro nad yw cydymffurfio â'r Confensiwn yn golygu rhoi'r bleidlais i bob carcharor, ond y dylid gwneud penderfyniadau ystyriol ynghylch hawliau pleidleisio carcharorion yn etholiadau deddfwrfeydd.

Ymateb Llywodraeth y DU

Wrth ymateb i'r dyfarniadau hyn, ym mis Tachwedd 2017, cyhoeddodd Llywodraeth y DU ei bwriad i roi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn y DU os ydynt ar drwydded dros dro neu dan gyrffyw lle maent yn cael eu cyfyngu i'r cartref. Hefyd, yn y dyfodol, caiff ei gwneud yn gliriach wrth ddedfrydu bod mynd i'r carchar yn golygu colli'r hawl i bleidleisio. Cyflawnir y newidiadau hyn trwy gyflwyno ac egluro trefniadau gweinyddol a chanllawiau; nid oes angen deddfwriaeth. Mae Llywodraeth y DU yn amcangyfrif y bydd y newidiadau hyn yn effeithio ar hyd at 100 o droseddwyr ledled y DU ar unrhyw adeg; ni wyddys ar faint o bobl y byddent yn effeithio yng Nghymru.

Mae Cyngor Ewrop, sy'n gyfrifol am oruchwylio'r gwaith o weithredu dyfarniadau Llys Hawliau Dynol Ewrop, wedi cymeradwyo dull Llywodraeth y DU fel ymateb cymesur. Nid yw'r gymeradwyaeth hon yn rhwymo'r Llys, gan na fydd y Llys yn mynegi barn gyfreithiol ar ddigonolrwydd y trefniadau oni bai a hyd nes y cyfeirir achos arall ato sydd a wnelo â hawl carcharorion yn y DU i bleidleisio.

Cynigion Llywodraeth Cymru

Yn 2017, cyn i Lywodraeth y DU gyhoeddi ei bwriadau, ymgynghorodd Llywodraeth Cymru ar yr etholfraint mewn perthynas â llywodraeth leol yng Nghymru, gan gynnwys caniatáu i garcharorion bleidleisio. Roedd yr ymatebion i'r ymgynghoriad yn gyfartal iawn ynghylch yr egwyddor o ganiatáu i garcharorion bleidleisio.

Ym mis Ionawr 2018, fel rhan o'i pharatoadau ar gyfer y Bil Llywodraeth Leol, sydd i'w gyflwyno yn ystod y flwyddyn ddeddfwriaethol hon, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bod yn trafod cynigion i ganiatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru lle byddant yn cael eu rhyddhau yn ystod tymor y cyngor sydd i'w ethol.

Yr Alban

Ym mis Mai 2018 cyhoeddodd Pwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Senedd yr Alban adroddiad ar ei ymchwiliad a barodd 12 mis i garcharorion a'r etholfraint yn yr Alban. Argymhellodd drwy fwyafrif y dylai Llywodraeth yr Alban ddeddfu i gael gwared yn llwyr â'r gwaharddiad ar ganiatáu i garcharorion bleidleisio. Hefyd, tynnodd yr adroddiad sylw at yr angen i Lywodraeth yr Alban ystyried yr ymarferoldebau a sut y dylid rhoi'r egwyddor ar waith, ac at yr angen am ymgynghoriad eang a manwl â rhanddeiliaid, dioddefwyr trosedd a'r cyhoedd.

Gwrthododd Llywodraeth yr Alban weithredu, gan gynnwys ymgynghori ar ei chynigion ei hun ar gyfer hawliau pleidleisio carcharorion, tra bod y Pwyllgor yn yr Alban wrthi'n cynnal ei ymchwiliad. Wrth ymateb i adroddiad y Pwyllgor ym mis Gorffennaf 2018, dywedodd Llywodraeth yr Alban:

> *"We will bring forward a consultation, setting out options for ensuring compliance with the ECHR. You noted that the Scottish Government should consider a plurality of views when options are under consideration and this should include victims of crime. During the consultation period we will liaise with victim support organisations and members of the public to ensure their views are heard as part of the consultation. We will aim to issue this consultation later in 2018.*
>
> *It is our view that the Scottish Parliament should not give the vote to all prisoners. We are not persuaded of the case for enfranchising all prisoners and we do not think that that is required in order for us to comply with the European convention on human rights."*

Cymhwysedd deddfwriaethol

Fel y'i nodwyd uchod, mae Llys Hawliau Dynol Ewrop wedi dyfarnu ar sawl achlysur bod y DU yn torri ei rhwymedigaethau rhyngwladol o ganlyniad i'r

gwaharddiad cyffredinol ar ganiatáu i garcharorion bleidleisio. Mae rhwymedigaethau rhyngwladol y DU yn rhwymo'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru i'r graddau y mae'r rhwymedigaethau hynny o fewn cwmpas eu pwerau. Yn benodol, mae adran 108A(2)(e) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod deddfu mewn modd sy'n anghydnaws â hawliau'r Confensiwn y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

O dan y model cadw pwerau ar gyfer datganoli a sefydlwyd gan Ddeddf Cymru 2017, datganolwyd cymhwysedd deddfwriaethol o ran pwy sy'n cael pleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau lleol yng Nghymru. Oherwydd hynny, os dygir achos arall gerbron Llys Hawliau Dynol Ewrop a cheir bod y newidiadau gweinyddol a wnaed gan Lywodraeth y DU yn annigonol, mae'n bosibl y gallai'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru unioni unrhyw achos o dorri rhwymedigaethau rhyngwladol o ran hawliau dynol sy'n ymwneud â chaniatáu i garcharorion bleidleisio.

Fodd bynnag, mae'r Ddeddf hefyd yn cynnwys rhai cyfyngiadau sy'n berthnasol i a ddylai fod gan garcharorion hawl i bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad. Mae'r rhain yn cynnwys cymalau cadw yn ymwneud ag: achosion troseddol, gan gynnwys dedfrydu; ac addasiadau i'r gyfraith ynghylch dedfrydau, gan gynnwys effaith a gweithrediad dedfrydau. Yn ogystal, byddai ymestyn yr etholfraint i rai carcharorion neu i bob carcharor yn gofyn am i'r system cyfiawnder troseddol gael ei chynnwys, gan gynnwys yr heddlu, y gwasanaeth llys a'r gwasanaeth carchardai. O dan y Ddeddf, mae'r cyrff hyn yn awdurdodau a gedwir yn ôl.

Yr ymgynghoriad ynghylch Creu Senedd i Gymru

Cynhaliwyd ymgynghoriad Comisiwn y Cynulliad ynghylch *Creu Senedd i Gymru* rhwng mis Chwefror a mis Ebrill 2018. Roedd yn cynnwys cwestiynau ar gynigion Llywodraeth y DU a chynigion Llywodraeth Cymru mewn perthynas â hawliau pleidleisio i garcharorion:

- O'r 1,450 ymateb i gwestiwn a ofynnodd i ba raddau yr oedd yr ymatebwyr yn cytuno â chynigion Llywodraeth y DU, **dywedodd 54 y cant (780) eu bod yn cytuno neu'n cytuno'n gryf** y dylid rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad os ydynt ar drwydded dros dro neu dan gyrffyw lle maent

yn cael eu cyfyngu i'r cartref, a **dywedodd 34 y cant (490) eu bod yn anghytuno neu'n anghytuno'n gryf**.

- O'r 1,440 ymateb i gwestiwn a ofynnodd i ba raddau yr oedd yr ymatebwyr yn cytuno â chynigion Llywodraeth Cymru**, dywedodd 49 y cant (700) eu bod yn cytuno neu'n cytuno'n gryf** y dylai carcharorion allu pleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad lle byddant yn cael eu rhyddhau yn ystod y cyfnod y byddai'r Aelodau a etholir yn gwasanaethu, a **dywedodd 36 y cant ei bod yn anghytuno neu'n anghytuno'n gryf**.

Hefyd, gofynnodd yr ymgynghoriad i ymatebwyr nodi unrhyw faterion, risgiau neu fuddion y dylid eu hystyried mewn perthynas â hawliau pleidleisio carcharorion yn etholiadau'r Cynulliad. O'r 510 ymateb a gafwyd i'r cwestiwn hwn:

- roedd 28 y cant (140) o'r farn na ddylid caniatáu i garcharorion bleidleisio. Roedd y rhesymau a roddwyd yn cynnwys: dylai colli hawliau, gan gynnwys hawliau pleidleisio, fod yn rhan o gosb y carcharorion; ac na ddylai carcharorion gael llais ynghylch pwy sy'n llywodraethu'r wlad ac yn gwneud cyfreithiau.
- dywedodd 18 y cant (90) y dylai pob carcharor gael caniatâd i bleidleisio. Roedd y rhesymau a roddwyd yn cynnwys: y ffaith bod gan garcharorion mewn gwledydd eraill hawl i bleidleisio; y ffaith bod penderfyniadau'r Cynulliad yn effeithio ar garcharorion; a'r ffaith bod carcharorion yn teimlo mwy fel rhan o'r gymdeithas o gael pleidleisio.
- Cyfeiriodd 12 y cant (60) at adsefydlu carcharorion, gan ddadlau y byddai hawl i bleidleisio yn helpu carcharorion i ddod yn rhan o'r gymdeithas eto.

Casgliad

Ystyriodd y Comisiwn yr ymatebion i'r ymgynghoriad ym mis Gorffennaf 2018 a chyhoeddodd y Llywydd Ddatganiad Ysgrifenedig i'r Cynulliad ar y mater hwn wedi hynny yn nodi casgliad y Comisiwn:

> *"[Mae] cwestiwn ynghylch ein rhwymedigaethau hawliau dynol o dan gyfraith ryngwladol mewn cysylltiad â chaniatáu i garcharorion bleidleisio. Mae'r materion cyfreithiol, moesegol, democrataidd ac ymarferol, a'r materion o ran hawliau dynol, sy'n gysylltiedig â rhoi'r*

bleidlais i garcharorion yn gofyn am ystyriaeth fanwl a phenderfyniad gwleidyddol. Rydym yn credu bod angen gwneud mwy o waith yn y maes hwn i ystyried tystiolaeth bellach, ac mae angen rhagor o amser nag sydd gennym i allu rhoi ystyriaeth iawn i'r dystiolaeth honno a'i chynnwys yn neddfwriaeth y Comisiwn. Fel deddfwrfa, rhaid inni gymryd ein rhwymedigaethau o ddifrif. Gan hynny, mae'r Comisiwn yn credu mai'r dull cywir i ddechrau yw gwahodd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau i ystyried cynnal ymchwiliad i archwilio'r mater a ddylai carcharorion o Gymru gael pleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol."

Gallai materion a fyddai'n berthnasol i ymchwiliad o'r fath gynnwys:

- Dadleuon o blaid ac yn erbyn rhoi'r bleidlais i rai carcharorion neu i bob carcharor, er enghraifft, a ellir gwahaniaethu rhwng gwahanol gategorïau o garcharorion ar sail hyd eu dedfryd neu'r mathau o droseddau;
- Materion hawliau dynol a all godi o roi'r bleidlais i rai carcharorion, i bob carcharor, neu i ddim un ohonynt;
- Materion ymarferol, er enghraifft materion yn ymwneud â chofrestru etholiadol, pleidleisio, ymgysylltiad carcharorion â'r broses wleidyddol, a darparu gwybodaeth ac addysg o ran gwleidyddiaeth a dinasyddiaeth;
- Materion trawsffiniol oherwydd y carcharorion o Gymru sy'n cael eu carcharu yn Lloegr, ac i'r gwrthwyneb.