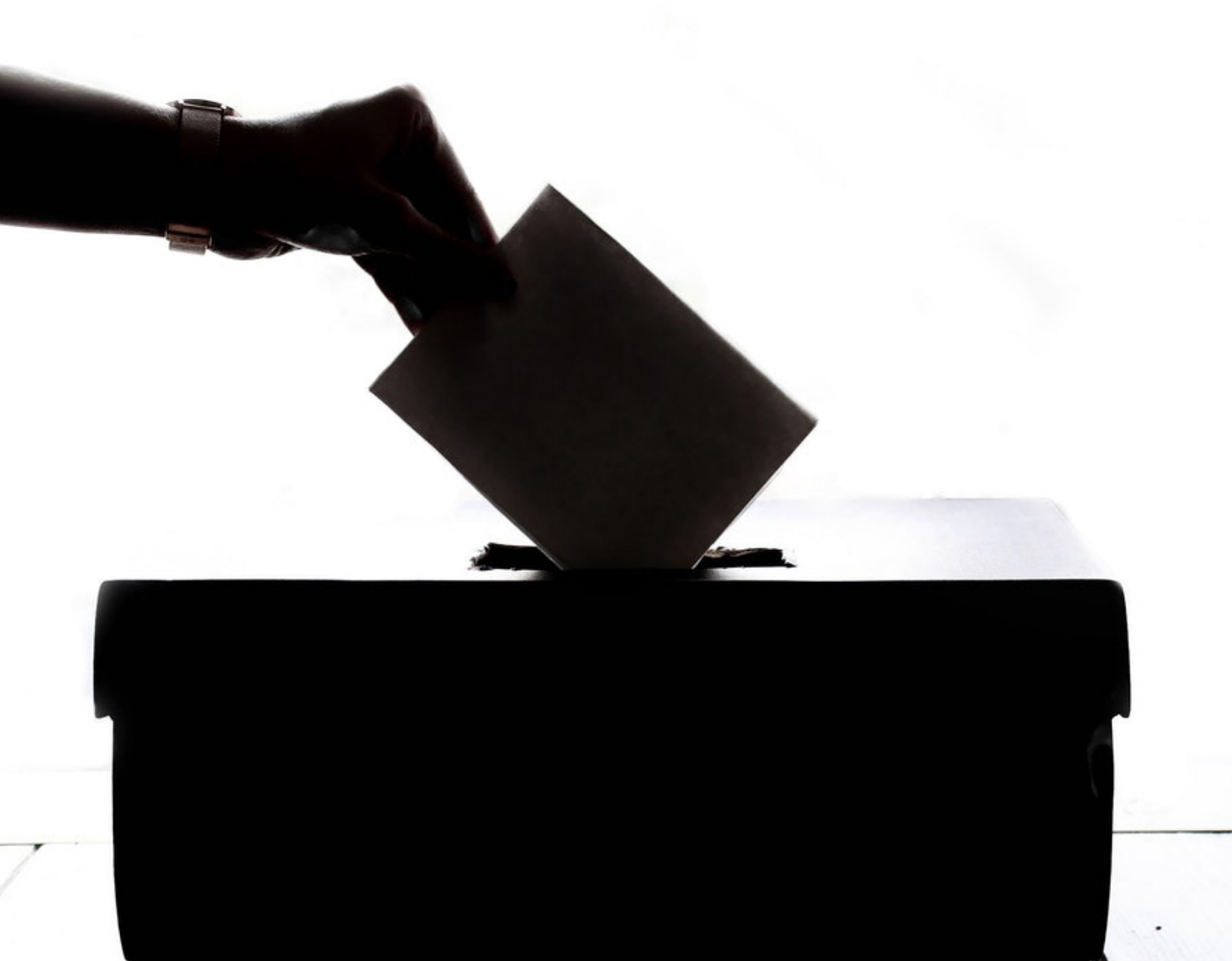


Hawliau Pleidleisio i Garcharorion

Mehefin 2019



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCymunedau

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**

E-bost: **SeneddCymunedau@cynulliad.cymru**

Twitter: **[@SeneddCLILCh](https://twitter.com/SeneddCLILCh)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019**

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau

Hawliau Pleidleisio i Garcharorion

Mehefin 2019



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 28 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddCymunedau

Cadeirydd y Pwyllgor:



John Griffiths AC
Llafur Cymru
Dwyrain Casnewydd

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Mohammad Asghar AC
Ceidwadwyr Cymreig
Dwyrain De Cymru



Huw Irranca-Davies AC
Llafur Cymru
Ogwr



Mark Isherwood AC
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru



Carwyn Jones AC
Llafur Cymru
Pen-y-bont ar Ogwr



Jenny Rathbone AC
Llafur Cymru
Canol Caerdydd



Leanne Wood AC
Plaid Cymru
Rhondda

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.



Gareth Bennett AC
UKIP Cymru
Canol De Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd.....	5
Argymhellion.....	6
1. Rhagarweiniad.....	8
2. Y Cefndir.....	12
Carcharorion yng Nghymru.....	15
3. Yr egwyddor o roi'r bleidlais i garcharorion.....	17
Dioddefwyr troseddau.....	17
3. 1. Dim newid i'r etholfraint.....	18
Nid yw pleidleisio yn hawl gyffredinol nac yn hawl absoliwt.....	18
Nid yw'r cyhoedd o blaid rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio.....	19
Mae dileu hawliau pleidleisio yn gosb gymesur.....	20
Mae pleidleisio yn rhan o'r contract cymdeithasol.....	20
Mae carcharorion yn annhebygol o fanteisio ar y cyfle i bleidleisio.....	21
3. 2. Ymestyn yr etholfraint i garcharorion ychwanegol.....	21
Hawl yw pleidleisio, nid braint.....	21
Dinasyddion yw carcharorion o hyd.....	23
Barn y cyhoedd.....	24
Mae pleidleisio yn help i adsefydlu carcharorion.....	25
Mae carcharorion yn cael gwasanaethau cyhoeddus a dylent allu dwyn pobl sy'n gwneud penderfyniadau i gyfrif.....	27
Cynsail rhyngwladol.....	29
Mae'n effeithio'n anghymesur ar rai grwpiau.....	31
3. 3. Pobl ifanc 16 ac 17 oed.....	32
3. 4. Yr etholfraint.....	33
Math o drosedd.....	34
Rhoi pŵer i farnwyr ddileu hawliau pleidleisio fel rhan o'r ddedfryd.....	35
Dyddiad rhyddhau.....	35
Hyd y ddedfryd.....	36

3. 5. Ein barn ni.....	37
------------------------	----

4. Materion ymarferol 42

4. 1. Penderfynu ar gymhwysra	43
-------------------------------------	----

4. 2. Cofrestru	45
-----------------------	----

4. 3. Pleidleisio.....	46
------------------------	----

4. 4. Ymgyrchu gwleidyddol a gwybodaeth.....	47
--	----

4. 5. Y system bresennol ar gyfer carcharorion ar remand	49
--	----

4. 6. Ein barn ni.....	50
------------------------	----

Cymhwysra.....	50
----------------	----

Cofrestru	51
-----------------	----

Pleidleisio.....	52
------------------	----

Ymgyrchu gwleidyddol ac addysg	52
--------------------------------------	----

Y system bresennol ar gyfer carcharorion ar remand	53
--	----

Atodiad A - Ymatebion i'r ymgynghoriad 55

Atodiad B - Rhestr o'r dystiolaeth lafar 56

Rhagair y Cadeirydd

Mae rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn bwnc llosg. Mae dadl gref o blaid ac yn erbyn. Rydym wedi ymdrechu i sicrhau ein bod yn clywed pob ochr i'r ddadl ac yn eu hystyried yn ofalus. Roedd trwch y dystiolaeth a gawsom, yn ysgrifenedig, yn ystod ymweliadau, ac mewn cyfarfodydd pwyllgor yn glir o blaid rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio. Gan mwyaf, roedd y dystiolaeth o blaid ymestyn yr etholfraint i bob carcharor.

Cafwyd ymateb mwy amrywiol yn y drafodaeth ar-lein, a safbwyntiau amgen, ynghyd ag ymdeimlad ehangach o farn y cyhoedd. Fe'i cynhaliwyd yn yr ysbryd iawn gyda pharch at safbwyntiau pobl eraill. Roedd gan y Pwyllgor yntau amrywiaeth barn neu yn arddel sawl ffordd o fynd ati i sicrhau cydbwysedd rhwng y cwestiynau moesol, moesegol, cyfreithiol ac ymarferol. Rhoddodd yr Aelodau brawf ar y dystiolaeth mewn trafodaethau manwl, gan ystyried pob agwedd bosibl.

Wrth ddod i gyfaddawd, rydym wedi ceisio canfod ffordd dderbyniol ymlaen. Yn ddiau, bydd llawer yn credu bod rhoi'r hawl hyd yn oed i un carcharor ychwanegol bleidleisio yn gam yn rhy bell; tra bydd y rhai sy'n cefnogi etholfraint lawn yn siomedig nad ydym wedi bod yn fwy eofn. Wrth argymhell etholfreinio carcharorion a ddedfrydwyd i lai na phedair blynedd o garchar rydym wedi cydnabod y dystiolaeth a gawsom yn ystod ein hymchwiliad, barn y cyhoedd, a safbwyntiau gwahanol aelodau'r Pwyllgor.

Mae datganoli pwerau dros etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau lleol yng Nghymru i'w groesawu, ac mae'n gam arwyddocaol. Hyderaf y bydd ein hadroddiad o gymorth wrth gyflwyno'r trefniadau etholiadol newydd ac ehangu cyfranogiad yn ein democratiaeth wrth iddi ddatblygu.

John Griffiths AC
Cadeirydd y Pwyllgor

Argymhellion

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i roi'r hawl i bob carcharor o Gymru bleidleisio mewn etholiadau datganoledig yng Nghymru, os cawsant ddedfryd o lai na phedair blynedd o garchar. Nid yw Mohammad Asghar a Mark Isherwood yn cytuno â'r argymhelliad hwn.....41

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell, os bydd yr etholfraint gyffredinol yn cael ei hymestyn i bobl ifanc 16 ac 17 oed, fod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i gynnwys pobl ifanc 16 ac 17 oed yn y ddalfa yn yr etholfraint honno, ar yr un sail â charcharorion dros 18 oed. Nid yw Mohammad Asghar a Mark Isherwood yn cytuno â'r argymhelliad hwn.41

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad yn ymrwmo i sicrhau bod unrhyw ddeddfwriaeth berthnasol sy'n newid yr etholfraint yn cael ei rhoi ar waith o leiaf chwe mis cyn unrhyw etholiad.50

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod y Comisiwn Etholiadol yn ymestyn aelodaeth Bwrdd Cydlynu Etholiadol Cymru i gynnwys cynrychiolwyr o'r Gwasanaeth Carchardai.50

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn trafod ac yn dod i gytundeb â Llywodraeth y DU i sicrhau bod pob carchar sy'n dal carcharorion o Gymru yn dynodi Cydlynnydd Etholiad o blith staff y carchar.51

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn Etholiadol yn llunio Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth gyda Llywodraeth y DU a'r Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod yr holl garcharorion cymwys wedi'u cofrestru i bleidleisio a'u bod yn cael eu cefnogi i gymryd rhan mewn unrhyw etholiadau y maent yn gymwys i bleidleisio ynddynt.....51

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i alluogi carcharorion i gofrestru naill ai yn eu cyfeiriad cartref diwethaf, y cyfeiriad y cânt eu rhyddhau iddo, neu drwy ddatganiad o gysylltiad lleol. Wrth wneud hynny dylent sicrhau bod mesurau diogelu perthnasol yn cael eu rhoi ar waith i amddiffyn dioddefwyr a darpar ddioddefwyr troseddau.52

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn cyflwyno deddfwriaeth er mwyn i garcharorion sy'n gymwys i

bleidleisio allu gwneud hynny naill ai drwy bleidleisio drwy'r post neu drwy ddirprwy. Dylid cynnal trafodaethau gyda Llywodraeth y DU i sicrhau bod unrhyw rwystrau logistaidd yn cael eu lliniaru.....52

Argymhelliad 9. Fel rhan o'r gwaith o sefydlu'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth y cyfeirir ato yn argymhelliad 6, argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru drafod gyda Llywodraeth y DU sut y gallai ymgeiswyr cofrestredig, gwleidyddion etholedig a chynrychiolwyr y pleidiau sy'n cymryd rhan gwrdd â charcharorion..... 53

Argymhelliad 10. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn trafod ac yn dod i gytundeb gyda Llywodraeth y DU bod pobl mewn carchardai lle mae nifer sylweddol o Gymry yn cael cyfle i gael mynediad at y cyfryngau Cymreig, yn brint ac yn ddarllediadau..... 53

Argymhelliad 11. Rydym yn argymhell bod y Comisiwn Etholiadol yn gweithio'n agos gyda'r Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod yr holl garcharorion sy'n gymwys wedi'u cofrestru i bleidleisio, a bod ganddynt wybodaeth gywir sydd ar gael yn hawdd i'w galluogi i wneud penderfyniad ymarferol ynghylch pa un ai i bleidleisio ai peidio..... 54

1. Rhagarweiniad

Bellach, yn sgil newidiadau i'r setliad datganoli, mae gan y Cynulliad bwerau i newid yr etholfraint ar gyfer etholiadau llywodraeth leol a'r Cynulliad. Gan fod bwriad i gyflwyno deddfwriaeth ar y materion hyn, ac yn sgil cais gan y Llywydd, penderfynwyd archwilio mater hawliau pleidleisio i garcharorion.

- 1.** Erbyn hyn mae gan y Cynulliad bwerau dros etholiadau Cymru (y Cynulliad a llywodraeth leol), a gallai ddeddfu i newid yr etholfraint neu drefniadau etholiadol eraill. Rhaid i unrhyw ddeddfwriaeth a wneir gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru fod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Byddai angen deddfwriaeth sylfaenol i wneud unrhyw newidiadau i'r etholfraint (gan gynnwys etholfreinio rhai carcharorion neu bob carcharor).
- 2.** Ym mis Medi 2018, ysgrifennodd y Llywydd atom yn gofyn a fyddem yn ystyried cynnal ymchwiliad i hawliau pleidleisio i garcharorion.¹ Daeth y cais hwn yn sgil ymgynghoriad gan Gomisiwn y Cynulliad ar newidiadau i drefniadau etholiadol y Cynulliad, gan gynnwys yr etholfraint.² Roedd yn cynnwys cwestiynau am roi'r bleidlais i garcharorion – cytunodd 49 y cant o ymatebwyr y dylai carcharorion allu pleidleisio yn etholiadau'r Cynulliad pe byddent yn cael eu rhyddhau yn ystod y cyfnod yr etholwyd yr Aelodau i wasanaethu. Roedd 36 y cant yn anghytuno. Nid oedd 13 yn cytuno nac yn anghytuno, ac roedd 2 y cant ddim yn gwybod. Cafwyd 1,440 o ymatebion i'r cwestiwn hwn, ond, fel y nododd y Llywydd, bach iawn o ymateb a gafwyd gan grwpiau a oedd yn cynrychioli carcharorion, dioddefwyr troseddau neu garchardai.
- 3.** Cyn ymgynghoriad y Comisiwn yn 2018, ymgynghorodd Llywodraeth Cymru ar ddiwygio trefniadau etholiadol llywodraeth leol, a oedd yn cynnwys cwestiynau

¹ Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, Medi 2018.

² Comisiwn y Cynulliad, Ymgynghoriad ynghylch creu senedd i Gymru: Crynodeb o'r prif ganfyddiadau, Gorffennaf 2018.

ar roi'r bleidlais i garcharorion.³ O'r 800 o ymatebwyr, cytunodd 50 y cant y dylid caniatáu i garcharorion gofrestru i bleidleisio, ac roedd 48 y cant yn anghytuno.⁴

4. Er nad yw hwn yn fater sy'n effeithio ar ran fawr o'r boblogaeth, fel y nododd y Llywydd, mae'r penderfyniad yn cynnwys materion cyfreithiol, moesegol, democrataidd, ymarferol a hawliau dynol sylweddol,⁵ ac mae angen eu hystyried yn fanwl. Gan mai ein Pwyllgor ni sydd fwyaf tebygol o fod yn ystyried y Bil Llywodraeth leol arfaethedig (os caiff ei gyflwyno), roeddem o'r farn mai da o beth fyddai archwilio'r mater hwn cyn hynny, a heb yr amserlenni tyn a bennir ar gyfer gwaith craffu deddfwriaethol.

Cylch gorchwyl y Pwyllgor oedd ystyried:

- Dadleuon o blaid ac yn erbyn rhoi'r hawl i rai carcharorion, neu bob un, bleidleisio yn etholiadau Cymru, ac a ellid gwahaniaethu rhwng categorïau gwahanol o garcharor ar sail hyd y ddedfryd, dyddiad rhyddhau disgwyliedig, neu fathau o drosedd;
- Materion ymarferol, megis cofrestru etholiadol (gan gynnwys cyfeiriad), dull pleidleisio, ymgysylltiad carcharorion â'r broses wleidyddol, rhoi gwybodaeth ac addysg o ran gwleidyddiaeth a dinasyddiaeth
- Materion trawsffiniol oherwydd bod carcharorion o Gymru yn cael eu carcharu yn Lloegr, a'r gwrthwyneb;
- A yw ystyriaethau arbennig yn cynnwys troseddwy'r ifanc yn y ddalfa os estynnir yr hawl i bleidleisio i bobl 16 ac 17 oed yn gyffredinol; ac
- Agweddau gwledydd eraill o ran hawl carcharorion i bleidleisio.

5. Cynhaliwyd ymgyngoriad ysgrifenedig cyhoeddus rhwng 12 Tachwedd 2018 a 7 Ionawr 2019. Cafwyd 7 ymateb. Yn ogystal â hyn, fe wnaethom hefyd gynnal fforwm drafod ar-lein. Cawsom 53 o gyfraniadau i'r fforwm, a oedd yn ein helpu i ddeall yn well yr ystod eang o safbwyntiau ar y mater hwn.

6. Yn ogystal â'r dystiolaeth ysgrifenedig hon, buom yn ymweld â Charchar Ei Mawrhydi (CEM) y Parc ym mis Ionawr 2018, lle cawsom gyfarfod â charcharorion, staff y carchar a Llywodraethwr y Carchar. Fe wnaethom hefyd ymweld â CEM

³ Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori, Diwygio Etholiadol ym maes Llywodraeth Leol yng Nghymru, Gorffennaf 2017

⁴ Llywodraeth Cymru, Ymgynghoriad - Crynodeb o'r ymatebion, Diwygio Etholiadol ym maes Llywodraeth Leol yng Nghymru, Ebrill 2018

⁵ Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, Medi 2018

Eastwood Park ym mis Chwefror 2019, lle cawsom gyfarfod â charcharorion a staff y carchar. Ymwelodd un o'n Haelodau, Jenny Rathbone AC, â CEM Caerdydd hefyd ym mis Mawrth 2019 i drafod y trefniadau presennol ar gyfer caniatáu i garcharorion ar remand bleidleisio.

7. Cawsom dystiolaeth lafar gan y canlynol:

- Canolfan Llywodraethiant Cymru;
- Yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai;
- Cymru Ddiogelach;
- Y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid;
- Y Comisiwn Etholiadol;
- Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol;
- Comisiynydd Dioddefwyr Cymru a Lloegr; a'r
- Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol (Y Gweinidog).⁶

8. Rydym wedi defnyddio profiad rhyngwladol, yn enwedig profiad Gweriniaeth Iwerddon, Canada a Seland Newydd. Rydym hefyd wedi ystyried y ddadl ar y mater hwn ar lefel y DU, yn Senedd y DU a Senedd yr Alban.

9. Tra buom yn ystyried y mater hwn, cynhaliwyd dwy ddadl yn y Cynulliad a oedd yn mynd i'r afael â rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio. Ar 30 Ionawr 2019, cytunwyd ar gynnig a oedd yn galw am yr hawl i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru.⁷ Rhan berthnasol y cynnig oedd "Cynnig bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru:... yn galw am...e) yr hawl i garcharorion bleidleisio yn etholiadau Cymru". Bythefnos yn ddiweddarach, gwrthodwyd cynnig arall na ddylai carcharorion gael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau Cymru.⁸ Y rhan berthnasol o'r cynnig oedd "Cynnig bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru...2. Yn penderfynu na ddylai carcharorion gael yr hawl i bleidleisio yn etholiadau Cymru".

⁶ Gellir gweld trawsgrifiadau o'r sesiynau tystiolaeth lafar ar dudalen.wc y Pwyllgor.

⁷ Derbyniwyd y cynnig gyda 36 pleidlais o blaid, un yn ymatal ac 14 yn pleidleisio yn erbyn y cynnig.

⁸ Gwrthodwyd y cynnig gyda 13 pleidlais o blaid, un yn ymatal a 34 yn pleidleisio yn erbyn y cynnig.

10. Nodwn y pwyslais a roddir gan y Gweinidog ar ein gwaith, a'r casgliadau ac argymhellion sy'n deillio ohono. Yn unol â hynny, rydym wedi ystyried y materion yn ofalus iawn cyn cwblhau ein hadroddiad.⁹

⁹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [8]

2. Y Cefndir

Yn y DU, mae carcharorion sy'n bwrw dedfrydau o garchar wedi'u gwahardd rhag pleidleisio ers 1983. Heriwyd hyn yn y llysoedd yn 2001. Dyfarnodd Llys Hawliau Dynol Ewrop fod gwahardd carcharorion yn gyffredinol rhag pleidleisio yn groes i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Gwnaeth Llywodraeth y DU fân newidiadau i'w pholisi, a gymeradwywyd gan Gyngor Ewrop fel ymateb cymesur i'r dyfarniad.

11. Mae gan y gwaharddiad presennol ar hawl carcharorion i bleidleisio wreiddiau yng nghyfraith Groeg a Rhufain. Yng nghyfnodau cynnar Gwlad Groeg, byddai rhai troseddwr yn cael dedfryd o "farwolaeth ddinesig" lle byddent yn colli pob hawl sifil, gan gynnwys yr hawl i eiddo a meddiant, yr hawl i etifeddu, yr hawl i ddod gerbron llys, a'r hawl i bleidleisio. Yng nghyfraith Rhufain, byddai unrhyw un a ddyfarnwyd yn "anfad" hefyd yn colli nifer o hawliau, gan gynnwys gwasanaethu yn y fyddin, gwneud areithiau a phleidleisio.¹⁰

12. Bu rhyw fath o waharddiad ar hawl carcharorion i bleidleisio yn y DU ers i *Ddeddf Fforffedu 1870* wrthod hawliau dinasyddiaeth i droseddwr, ynghyd â'u hawl i bleidleisio. Mae natur y gwaharddiad a'r bobl yr effeithir arnynt wedi newid drwy gydol y cyfnod ers y *Ddeddf honno*.¹¹ Cyflwynwyd yr etholfraint bresennol, sy'n gwahardd y rhan fwyaf o garcharorion rhag pleidleisio, gan *Ddeddf Cynrychiolaeth y Bobl 1983* (Deddf 1983).

13. Mae Deddf 1983 yn gwahardd pob carcharor sy'n bwrw dedfryd o garchar rhag pleidleisio mewn etholiadau seneddol a lleol. Gall carcharorion sydd ar remand (sy'n aros am achos llys neu i gael eu dedfrydu) bleidleisio, a hefyd categorïau cyfyngedig eraill o garcharorion a gafwyd yn euog o droseddau megis methu â thalu dirwyon neu ddirmyg llys. Roedd un o linyddau annisgwyl ein hymchwiliad yn ymwneud â pha mor effeithiol yw'r darpariaethau presennol ar gyfer carcharorion ar remand, a thrafodwn hynny ym mhennod 4.

14. Yn 2001, heriwyd y gwaharddiad yn y llysoedd gan dri carcharor, gan gynnwys gŵr o'r enw Mr Hirst. Dyfarnodd yr Uchel Lys fod y gwaharddiad yn

¹⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr. Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield

¹¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle

gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (y Confensiwn). Aeth un o'r carcharorion (Mr Hirst) â'r achos hwn i Lys Hawliau Dynol Ewrop (yr ECtHR) ac yn 2005 dyfarnodd y Llys o 12 pleidlais i bump¹² fod y gwaharddiad wedi torri Erthygl 3 o Brotoocol Rhif 1 y Confensiwn.¹³ Wrth wneud y dyfarniad hwn, dywedodd yr ECtHR fod cyfraith hawliau dynol yn caniatáu graddau helaeth o ddisgresiwn wrth bennu cyfraith etholiadol, ond bod gwaharddiad cyffredinol sy'n atal pob carcharor rhag pleidleisio yn croesi'r ffin o ran yr hyn sy'n dderbyniol. Dyfarnodd yr ECtHR fod y gosb yn ddiwahân ac yn anghymesur. Nid yw hyn yn golygu na chaiff gwledydd osod cyfyngiadau ar hawl carcharorion i bleidleisio, ond bod yn rhaid i unrhyw waharddiad fod yn gymesur.

Yn yr adroddiad hwn, rydym yn defnyddio sawl ymadrodd, megis maint y disgresiwn, hawliau absoliwt, a hawliau amodol.

Maint y disgresiwn: Yn ôl Rights Info¹⁴ dyma'r disgresiwn y mae'r Llys yn ei roi i wladwriaethau i gydnabod y gwahaniaethau diwylliannol a gwleidyddol rhyngddynt. Mae'n caniatáu rhywfaint o wahaniaeth rhwng yr aelod-wladwriaethau ac mae'n cydnabod mai'r aelod-wladwriaethau eu hunain sydd yn y sefyllfa orau i wneud penderfyniadau, er enghraifft am foesau cyhoeddus. Mae'r Llys yn rhoi rhywfaint o ddisgresiwn i aelod-wladwriaeth wrth wneud penderfyniad ynghylch a yw cyfyngu ar hawliau dynol person yn angenrheidiol i wireddu nod cyfreithiol.

Diben "maint y disgresiwn" yw rhoi'r hyblygrwydd angenrheidiol i sicrhau bod yr aelod-wladwriaethau yn cydymffurfio â'u rhwymedigaethau o dan y Confensiwn, ond gan barchu sofraniaeth yr aelod-wladwriaethau unigol hefyd.

Hawliau amodol: Mae'r rhain yn hawliau y gall y wladwriaeth ymyrryd â hwy er mwyn diogelu hawliau rhywun arall neu fudd ehangach y cyhoedd.¹⁵

Hawliau absoliwt: Hawliau absoliwt yw hawliau na cheir fyth eu torri nac ymyrryd â hwy.

¹² [Dyfarniad yr Uwch Siambr yn achos Hirst v Prydain Fawr \(Rhif 2\)](#)

¹³ Mae Erthygl 3 yn darparu y dylai gwladwriaethau gynnal etholiadau rhydd a hynny dan amodau a fydd yn sicrhau y gall pobl fynegi barn rydd.

¹⁴ Elusen gofrestredig yn y DU yw Rights Info sy'n hybu gwybodaeth a chefnogaeth i hawliau dynol yn y DU drwy gynhyrchu cynnwys ar-lein am hawliau dynol, a hwnnw'n gynnwys deniadol, hygyrch ac wedi'i gyflwyno'n hardd. www.rightsinfo.org

¹⁵ [Cyngor Ewrop: Pecyn Cymorth Confensiwn Ewrop ar Hawliau Dynol](#)

15. Arweiniodd dyfarniad Hirst at ddadl wleidyddol ar y berthynas â'r ECtHR a sofraniaeth seneddol. Mae dyfarniad Hirst yn aml yn cael ei ddyfynnu gan y rhai sy'n credu bod yr ECtHR wedi mynd yn rhy bell.¹⁶ Parhaodd y ddadl am dros ddegawd, ond ni chafodd yr achos fyth ei ddatrys. Yn ystod y cyfnod hwn, trafodwyd neu ymgynghorwyd ynghylch amryw atebion gan wahanol Lywodraethau'r DU, ond ni wnaed unrhyw newidiadau.

16. Ym mis Tachwedd 2017, cyhoeddodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder a'r Arglwydd Ganghellor ar y pryd, David Lidington AS, y byddai newidiadau gweinyddol yn cael eu cyflwyno i fynd i'r afael â dyfarniad Hirst, ond heb effeithio ar y gwaharddiad ar hawl carcharorion a gafwyd yn euog i bleidleisio. Roedd hyn yn cynnwys ei gwneud yn glir fel rhan o'r broses ddedfrydu bod carcharu yn arwain at golli pleidlais, a diwygio'r canllawiau i roi hawliau pleidleisio i'r rhai sy'n cael eu rhyddhau i'r gymuned ar drwydded dros dro a chyrrffw cyfyngu i'r cartref (tag electronig). Amcangyfrifodd Llywodraeth y DU y byddai'r ail newid uchod yn effeithio ar tua 100 o droseddwr ar unrhyw un adeg.¹⁷ Cymeradwywyd y dull hwn fel ymateb cymesur¹⁸ gan Bwyllgor Gweinidogion Cyngor Ewrop.¹⁹

17. Yn sgil y newidiadau, mae'r rhai a gaiff bleidleisio yn etholiadau'r DU yn cynnwys:

- Carcharorion ar remand (y rhai nad ydynt wedi cael euogfarn yn ogystal â'r rhai a gafwyd yn euog ond sy'n aros i gael eu dedfrydu);
- Carcharorion ar drwydded dros dro neu gyrrffw cyfyngu i'r cartref (tag electronig);
- Pobl yn y carchar am ddirmyg llys; neu
- Pobl yn y carchar am fethu â thalu dirwyon.

18. Er nad yw'n bosibl diffinio hyn yn gywir, rydym wedi amcangyfrif bod tua 17 y cant o garcharorion yng Nghymru a Lloegr yn gymwys i bleidleisio ar hyn o bryd. Mae hyn yn golygu – fel amcangyfrif bras iawn – y gallai tua 800 o 4,704 o

¹⁶ Mae'n werth tynnu sylw at y ffaith bod Llys Hawliau Dynol Ewrop yn wahanol ac ar wahân i gyrrff yr Undeb Ewropeaidd, sy'n gamsyniad cyffredin.

¹⁷ Llywodraeth y DU, Datganiad llafar i'r Senedd, datganiad llafar yr Ysgrifennydd Gwladol ar ddedfrydu, 2 Tachwedd 2017

¹⁸ Law Gazette, Erthygl Newyddion, 7 Rhagfyr 2017

¹⁹ Mae'r corff hwn yn gyfrifol am sicrhau bod dyfarniadau Llys Hawliau Dynol Ewrop yn cael eu gweithredu.

garcharorion o Gymru fod yn gymwys i bleidleisio o dan y fframwaith cyfreithiol presennol.²⁰

19. Y llynedd, argymhellodd Pwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Senedd yr Alban drwy fwyafrif fod Llywodraeth yr Alban yn deddfu i roi'r bleidlais i bob carcharor.²¹ Yn ei hymateb, dywedodd Llywodraeth yr Alban y byddai'n ymgynghori ar y ffordd ymlaen, ond nad oedd yn cytuno y dylai pob carcharor gael yr hawl i bleidleisio. Ei dewis yw rhoi'r etholfraint i garcharorion sydd â dedfrydau byr, gan nodi y byddai pennu'r trothwy ar 12 mis neu lai yn gyson â'r gwahaniaeth yn system cyfiawnder troseddol yr Alban rhwng pwerau dedfrydu llysoedd awdurdodaeth ddiannod a llysoedd awdurdodaeth ddifrifol.²²

Carcharorion yng Nghymru

Mewn adroddiad diweddar gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru cyhoeddwyd, am y tro cyntaf, set o ddata am ddedfrydu a charcharu yng Nghymru. Mae'r data yn dangos, o fis Mehefin 2018:

- mai Cymru sydd â'r gyfradd garcharu uchaf yng Ngorllewin Ewrop;
- bod 4,704 o Gymry (yn seiliedig ar gyfeiriad eu cartref cyn mynd i'r ddalfa) yn y carchar;
- bod 37 y cant o holl garcharorion Cymru yn cael eu cadw yn Lloegr;
- bod y gyfradd gyfartalog o bobl a roddwyd yn y ddalfa gan Lysoedd yr Ynadon a'r Goron yn uwch yn Nghymru na Lloegr rhwng 2010-2017;
- bod mwy o ddedfrydau o garchar tymor byr wedi eu dyfarnu yng Nghymru na Lloegr yn 2010-2017; a bod hyd cyfartalog y ddedfryd o garchar yn hirach yn Lloegr na Chymru;
- bod lefel yr anghymesuredd hiliol yn uwch ymhlith poblogaeth carchardai Cymru na phoblogaeth carchardai Lloegr yn 2017;
- bod yr holl garcharorion benywaidd o Gymru (261 i gyd) mewn carchardai y tu allan i Gymru;

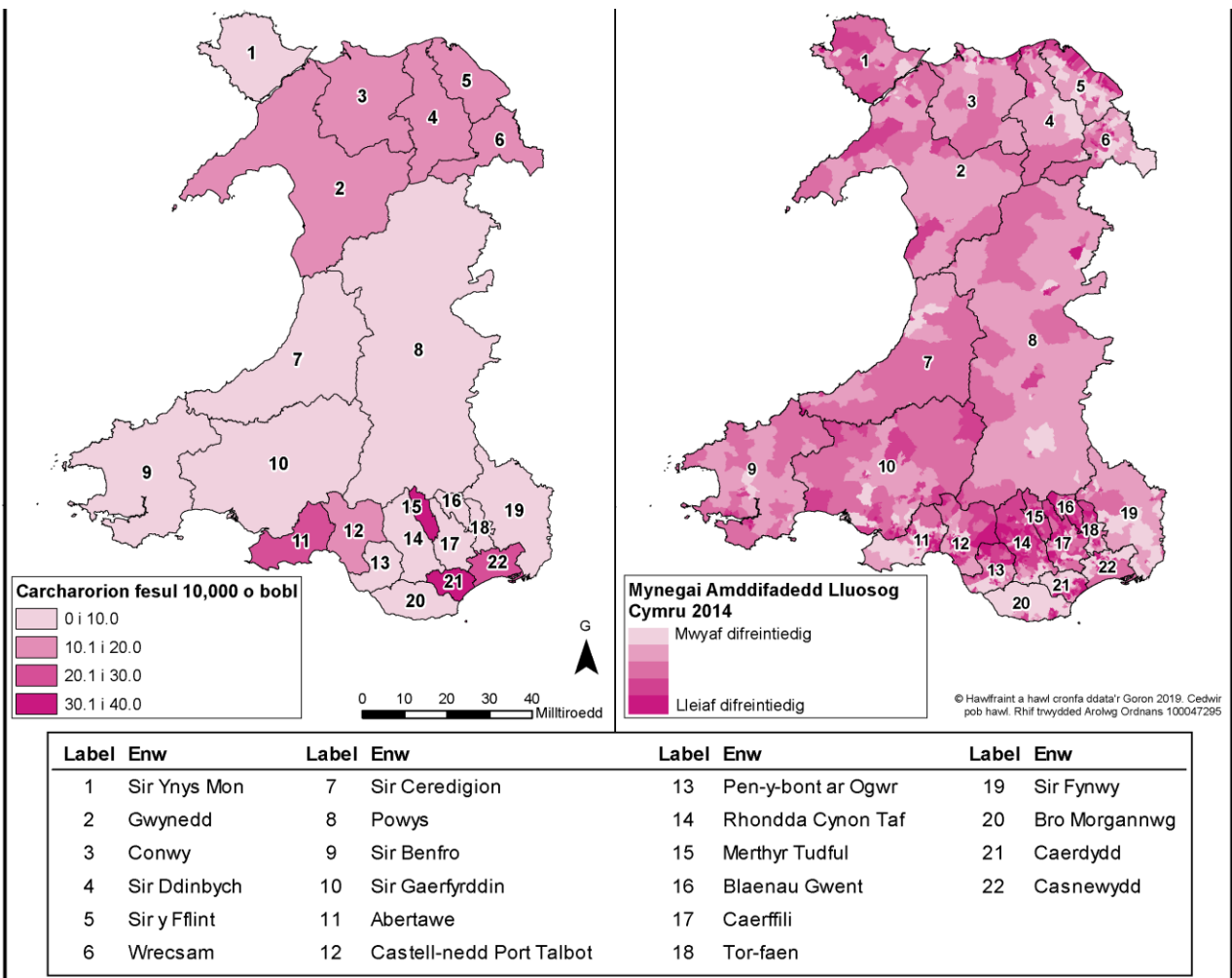
²⁰ Bydd yr union ffigurau ychydig yn is oherwydd hyd a lled y categorïau ystadegol.

²¹ Senedd yr Alban, y Pwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Hawl Carcharorion i Bleidleisio yn yr Alban, Mai 2018

²² Llywodraeth yr Alban, Llythyr at y Pwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Gorffennaf 2018

- bod menywod yn fwy tebygol o gael dedfrydau byrrach o garchar na dynion. Cafodd un o bob pedair menyw ddedfryd o fis neu lai rhwng 2010 a 2017 yng Nghymru;
- rhwng mis Medi 2017 a mis Medi 2018, bu cynnydd o 8 y cant (o 1,615 i 1,745) yn nifer y bobl o Gymru a gafodd ddedfryd o bedair blynedd neu ragor o garchar.
- Yn 2017, roedd 1,624 o Gymry yn bwrw dedfrydau o bedair blynedd neu ragor. Cymharer hyn â'r 1,803 o Gymry sy'n bwrw dedfrydau o lai na phedair blynedd.²³

Map – Poblogaeth carchardai fesul Awdurdod Lleol yng Nghymru, Rhagfyr 2018²⁴



²³ Prifysgol Caerdydd, Canolfan Llywodraethiant Cymru, Sentencing and Immediate Custody in Wales: A Factfile. Ionawr 2019 (Saesneg yn Unig)

²⁴ Tystiolaeth Ategol – Canolfan Llywodraethiant Cymru – Poblogaeth Carchardai Fesul Awdurdod Lleol yng Nghymru

3. Yr egwyddor o roi'r bleidlais i garcharorion

Mae gan aelodau'r Pwyllgor amrywiaeth o safbwyntiau ar yr egwyddor o ymestyn yr etholfraint. Ni allem ddod i farn gytûn ar hyn, ond mae'r mwyafrif yn credu y dylid ymestyn yr etholfraint i roi'r hawl i fwy o garcharorion o Gymru bleidleisio. Barn y mwyafrif yw y dylid caniatáu i garcharorion sy'n bwrw dedfryd o lai na phedair blynedd bleidleisio.

20. Yn y bennod hon, rydym yn amlinellu'r dystiolaeth ar ddwy ochr y ddatl.

21. Mae ein hystyriaeth o'r mater hwn yn seiliedig ar ddau brif fater: yr egwyddor o roi'r hawl i garcharorion bleidleisio, a beth fyddai'r ffordd fwyaf ymarferol i garcharorion bleidleisio pe bai penderfyniad yn cael ei wneud i etholfreinio rhai carcharorion neu bob un ohonynt. Ni allem ddod i gytundeb am yr egwyddor, ac rydym yn cyfeirio at ein safbwyntiau gwahanol yn y bennod hon.

Dioddefwyr troseddau

22. Tra buom yn ystyried y materion hyn, mae'r effaith y gallai unrhyw newid ei chael ar ddiodefwyr wedi bod yn flaenllaw. Cawsom drafferth i gasglu tystiolaeth gan ddiodefwyr neu gynrychiolwyr diodefwyr, ond cafwyd tystiolaeth lafar gan Cymru Ddiogelach (sy'n gweithio gyda diodefwyr a throseddwr) a Chomisiynydd Dioddefwyr Cymru a Lloegr.

23. Gofynnwyd i bawb a roddodd dystiolaeth am y cydbwysedd rhwng hawliau diodefwyr a charcharorion. Dywedodd hyd yn oed y Comisiynydd Dioddefwyr, nad yw'n cefnogi rhoi'r bleidlais i garcharorion, nad oes "cyfaddawdu" rhwng hawliau'r ddau grŵp. Aeth ymlaen i esbonio bod ganddi bryderon nad yw hawliau diodefwyr yn cael eu diogelu'n llawn ar hyn o bryd yn y system cyfiawnder troseddol ehangach.²⁵

24. Credwn mai deuoliaeth ffug yw gosod hawliau carcharorion a hawliau diodefwyr troseddau yn erbyn ei gilydd. Nid grŵp o'r un math yw diodefwyr troseddau. Gall unrhyw un ddiodef trosedd. Gall person fod wedi diodef trosedd yn ogystal â bod hefyd yn droseddwr.

²⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [177]

25. Nid oedd ein tystion wedi trafod rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn uniongyrchol â dioddefwyr troseddau. Ond dywedodd nifer mai prif flaenoriaeth llawer o ddioddefwyr yw sicrhau nad yw eraill yn dioddef yr un drosedd. Dywedodd Cymru Ddiogelach wrthym:

“I’ve never heard a victim of crime, when you ask them what they want, talking about the removal of the right to vote, but I have heard them say they don’t want that crime happening again, they don’t want it happening to other people, and I think that’s really important. ...But, actually, the victims that we work with and have worked with previously, they want to stop the bad things happening, they want to stop the crimes from happening again, they want to make the community safer. Yes, they also want punishment, but the biggest thing is not having that crime happening again.”²⁶

26. Nodwn y dystiolaeth gan Cymru Ddiogelach a ddywedodd mai'r weithred o garcharu, nid euogfarn droseddol, sy'n dileu'r hawl i bleidleisio:

“... we’re not talking about offending, we’re talking about imprisonment, in that sense. And the reason why I’m making that distinction is because there will be people who are offending who are not in prison, who are still able to vote. So, there will be victims of people who have committed an offence, but they’re in the community. So, straight away, there’s a difference.”²⁷

3. 1. Dim newid i'r etholfraint

27. Isod, mae amlinelliad o'r dadleuon a gyflwynwyd i gefnogi'r trefniadau presennol. Ychydig o dystiolaeth a gawsom i gefnogi parhau â'r *status quo*.

28. Mae pob pennawd yn dangos un o'r dadleuon a wnaed i gefnogi peidio â newid yr etholfraint, ac mae pob adran yn agor gyda dyfyniad o'r dystiolaeth a gawsom.

Nid yw pleidleisio yn hawl gyffredinol nac yn hawl absoliwt

“Prisoners forfeit their right to vote the second that they commit a serious enough offence to warrant incarceration, since it detrimentally

²⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, [28]

²⁷ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, [36]

impacts society, thus they shouldn't have a say in the way that society is run."²⁸

29. Gwnaeth yr ECtHR yn glir bod gan wledydd ychydig o ddisgresiwn wrth gymhwyso ei ddyfarniadau ynghylch rhoi'r bleidlais i garcharorion. Mae hyn yn golygu nad yw cyfyngu ychydig ar roi'r bleidlais i garcharorion yn groes i'r Confensiwn. Mae dyfarniadau pellach gan yr ECtHR yn cadarnhau hyn, fel *Scoppola v. Yr Eidal 2012*, a ddywedodd nad oedd yn anghymesur dileu hawliau pleidleisio llofrudd a ddedfrydwyd i garchar am oes.²⁹

30. Yn ôl yr academydd, Colin Murray:

"Even though the right to vote is a human right, it does not follow that it is an *absolute* right. Foreign nationals and children, for example, can legitimately be denied the vote without violating the UK's ECHR commitments."³⁰

Nid yw'r cyhoedd o blaid rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio

31. Ar hyn o bryd, yn ôl yr arolygon barn, nid yw'r cyhoedd o blaid ymestyn y etholfraint ymhellach, ond mae rhai arwyddion bod agweddau'n newid. Yn ôl polau piniwn YouGov yng Nghymru a'r Canolbarth yn 2015, roedd 73 y cant o bobl o'r farn na ddylai unrhyw garcharor gael yr hawl i bleidleisio.³¹ Yn 2017, roedd hyn wedi gostwng i 60 y cant.³² Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod y cyhoedd o blaid ymestyn yr etholfraint ymhellach. Roedd hyd yn oed y rhai a oedd o blaid yn dweud eu bod yn gwyro oddi wrth farn y cyhoedd.³³

32. O'r ymgynghoriadau a gynhaliwyd yng Nghymru gan Gomisiwn y Cynulliad, Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor hwn, mae'n amlwg nad oes cytundeb barn. Ni ellid ystyried bod yr un o'r rhain yn cynrychioli barn y cyhoedd, gan eu bod yn dibynnu ar y bobl a ddewisodd gymryd rhan yn yr ymgynghoriad.

²⁸ [Trafodaeth ar "Dialogue" ar y we: "A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?"](#)

²⁹ [Llys Hawliau Dynol Ewrop. Nodyn Gwybodaeth ar Gyfraith Achos y Llys 152, Scoppola v. Yr Eidal Mai 2012](#)

³⁰ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle, paragraff 10](#)

³¹ [Canlyniadau Arolwg YouGov, Ionawr 2015](#)

³² [Canlyniadau Arolwg YouGov, Cwestiwn 2, 30 Hydref 2017](#)

³³ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [15]

Mae dileu hawliau pleidleisio yn gosb gymesur

“[The loss of voting rights] is an appropriate part of the punishment.”³⁴

33. Fel y nododd nifer o’r ymatebwyr yn ystod y drafodaeth ar Dialogue, mae carcharu yn arwain at golli nifer o hawliau, gan gynnwys preifatrwydd a’r hawl i fywyd teuluol, a bod colli’r hawl i bleidleisio yn rhan o’r pecyn hwn o gosbau.³⁵

34. Yn ôl Comisiynydd Dioddefwyr Cymru a Lloegr:

“I do not support the notion that any serving prisoner should be given the vote. Someone is sent to prison as a punishment for breaking the law, and that is very important for victims to hear that, those directions in court, and to follow through. Because, for them, prison means that, for a fixed period of time, you are deprived of the right to live in a society as a free citizen, and therefore that ought to include the right to participate in elections.”³⁶

Mae pleidleisio yn rhan o’r contract cymdeithasol

“Society is governed by agreed rules for the protection of everybody. They, by breaking those rules decided they did not want [to] abide by those rules. They therefore cannot expect to have the positive benefits of society.”³⁷

35. Mae hyn wedi bod wrth wraidd nifer o ddadleuon gan Lywodraethau olynol y DU mewn perthynas â’r heriau i’r gwaharddiad. Roeddent yn dadlau bod carcharorion a gafodd euogfarn wedi torri’r contract cymdeithasol a’i bod yn gyfreithlon i ddileu eu hawl i ddweud eu dweud wrth ddewis y llywodraeth dros gyfnod eu carchariad.³⁸

³⁴ Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

³⁵ Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

³⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [179]

³⁷ Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

³⁸ Llys Hawliau Dynol Ewrop. Achos Hirst v Y Deyrnas Unedig (Rhif 2). Dyfarniad, paragraff 50, 6 Hydref 2005.

36. Wrth amlinellu'r dadleuon yn erbyn etholfreinio carcharorion (nad yw ef ei hun yn cytuno â hwy), dywedodd Dr Cormac Behan y gall difreinio fod:

“... the most powerful message, both real and symbolic, to both law abiding and non-law-abiding citizens of the importance society places on obeying the rules created by representatives of the people.”³⁹

Mae carcharorion yn annhebygol o fanteisio ar y cyfle i bleidleisio

37. Hyd yn oed pe bai carcharorion yn cael yr hawl i bleidleisio, awgrymodd carcharorion a staff carchardai y buom yn siarad â hwy ei bod yn debygol na fyddai llawer yn defnyddio'r hawl honno.⁴⁰ Mae hyn yn ategu'r dystiolaeth o Weriniaeth Iwerddon:

“in the first election in which prisoners were allowed to vote, in 2007, 14 per cent of the prison population registered and 10 per cent overall voted, so 75 per cent of those who had registered actually went out to vote....The take up has been generally under 10 per cent since then.”⁴¹

3. 2. Ymestyn yr etholfraint i garcharorion ychwanegol

38. Isod, mae amlinelliad o'r dadleuon a'r dystiolaeth o blaid ymestyn yr etholfraint.

39. Ac eithrio Comisiynydd Dioddefwyr Cymru a Lloegr, roedd yr holl dystion a fynegodd farn ar yr egwyddorion cyffredinol yn cefnogi rhagor o etholfreinio o ryw fath. Roedd y mwyafrif yn dadlau dros etholfraint lawn.

40. Roedd y farn ar y fforwm ar-lein yn llai cytûn. Allan o 53 o sylwadau, awgrymodd 38 y cant o'r cyfranogwyr y dylid gosod cyfyngiadau i ganiatáu i rai carcharorion yn unig bleidleisio; roedd 38 y cant yn erbyn caniatáu i unrhyw garcharorion bleidleisio; ac roedd 24 y cant o blaid rhoi'r bleidlais i bob carcharor.⁴²

Hawl yw pleidleisio, nid braint

“Democracy is defined as a system of government which includes a whole population; a representation of a whole society from every social

³⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield

⁴⁰ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar dudalen yr ymchwiliad ar y we

⁴¹ Senedd yr Alban, Y Pwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Adroddiad Swyddogol, 25 Ionawr 2018

⁴² Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

class and background. Therefore, I believe prisoners should be included in the process.”⁴³

41. Yn nyfarniad Hirst, dywedodd yr ECtHR nad braint oedd yr hawl i bleidleisio, gan ychwanegu y dylid, mewn democratiaeth, ragdybio o blaid “cynhwysiant”. Dywedodd, ac eithrio’r hawl i ryddid, bod carcharorion yn cadw pob hawl a rhyddid sylfaenol a bennir yn y Confensiwn yn ystod eu cyfnod yn y carchar.⁴⁴ Fodd bynnag, fel y nodwyd eisoes, roedd y dyfarniad yn ei gwneud yn glir nad yw pleidleisio yn hawl absoliwt.

42. Yn ein trafodaethau gyda charcharorion, cododd y cysyniad o bleidleisio fel hawl “sylfaenol” fwy nag unwaith.⁴⁵

43. Dywedodd Cormac Behan fod dinasyddion yn dod â hawliau gyda hwy i’r carchar, a rhestrodd y cytundebau rhyngwladol sy’n sail i’r hawliau hynny. Dywedodd na ddylai cyfnod o garchar ddileu’r hawl i bleidleisio, oni bai bod rhesymau da i wneud hynny.⁴⁶ Dywedodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai fod pleidleisio yn hawl ddynol sylfaenol ac nad gwobr ydyw i’w rhoi i’r rhai y mae’r Llywodraeth wedi barnu eu bod yn foisol weddus.⁴⁷

44. Tynnodd Canolfan Llywodraethiant Cymru hithau sylw at y cyfreithiau rhyngwladol sy’n rhoi dehongliad mwy rhyddfrydol o’r hawl i bleidleisio. Roedd y rheini’n cynnwys Egwyddorion Sylfaenol Swyddfa Uchel Gomisiynydd y Cenhedloedd Unedig ar gyfer Trin Carcharorion sy’n datgan fel a ganlyn:

“[e]xcept for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms...”⁴⁸

45. Yn ôl y Ganolfan, ar y sail hon, ni ddylai carcharu person ei amddifadu o’i hawl i bleidleisio mewn etholiadau.⁴⁹

⁴³ Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

⁴⁴ Llys Hawliau Dynol Ewrop. Achos Hirst v Dyfarniad y Deyrnas Unedig (Rhif. 2), paragraffau 59 a 69, 6 Hydref 2005

⁴⁵ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar dudalen yr ymchwiliad ar y we

⁴⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield

⁴⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP03, Yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai

⁴⁸ Egwyddorion Sylfaenol Swyddfa Hawliau Dynol Uchel Gomisiynydd y Cenhedloedd Unedig ar gyfer trin carcharorion, Rhagfyr 1990

⁴⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

Dinasyddion yw carcharorion o hyd

“People in prison remain citizens of Wales (or wherever) and as such should have a right to vote protected.”⁵⁰

46. Hwn oedd un o’r dadleuon mwyaf cyffredin o blaid ymestyn yr etholfraint. Mynegwyd hyn yn gryf iawn yn ystod ein trafodaethau gyda charcharorion. Siaradwyd am ochr ymarferol dinasyddiaeth, fel aros yn weithgar ym mywyd y teulu, ond hefyd y syniad mwy athronyddol o ddinasyddiaeth.⁵¹

47. Roedd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai o’r farn bod dileu’r bleidlais yn arwydd nad yw carcharorion yn rhan o gymdeithas.⁵² Roedd hefyd yn dweud, pan fydd pobl yn mynd i’r carchar, na ddylai colli rhyddid olygu y dylent gollu eu hunaniaeth fel dinasyddion.⁵³

48. Cefnogwyd hyn gan Cymru Ddiogelach:

“There are crimes that are serious enough to warrant imprisonment. However, those people are rightly protected by law and are still citizens. They still pay tax on savings and on earnings et cetera. Imprisonment is a loss of liberty and not a loss of a person’s citizenship. Safer Wales considers that, if we as a nation place a high value on equality and inclusivity, including the active participation of citizens, then indiscriminately disenfranchising a group of citizens who are in prison at a given time undermines these very principles we value.”⁵⁴

49. Disgrifiodd Cormac Behan natur fypwyol y gwaharddiad:

“If imprisonment, rather than conviction, is the deciding feature, this is a very arbitrary way of denying citizenship rights as many of those who receive a conviction are not given a custodial sentence. The majority of

⁵⁰ [Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”](#)

⁵¹ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

⁵² Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [14]

⁵³ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [133]

⁵⁴ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 22 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion[5]

those convicted in the courts will not automatically receive a custodial sentence.”⁵⁵

50. Dywedodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai wrthym fod symbolau yn bwysig. Dywedodd fod dileu'r bleidlais yn dangos eich bod yn gostwng y bar o ran eu disgwyliadau. Rydych yn dweud wrthyn nhw nad ydych am iddyn nhw ymddwyn fel aelodau o gymdeithas; rydych am iddyn nhw ymddwyn yn wahanol.⁵⁶

Barn y cyhoedd

“As we've seen in a number of policy areas over the years, public opinion changes. Sometimes, legislation leads the way to that change and sometimes legislation follows a change in public opinion.”⁵⁷

51. Yn y dyfarniad a sbardunodd y ddadl hon, dywedodd yr ECtHR na ddylai difreinio gael ei seilio'n unig ar yr hyn a allai dramgwyddo barn y cyhoedd.⁵⁸

52. Gwyddom nad yw ymestyn yr etholfraint i garcharorion yn boblogaidd. Mae'r polau piniwn yn gyson yn dangos gwrthwynebiad i hynny. Ond nid yw hynny'n golygu nad yw ymestyn yr etholfraint yn beth iawn i'w wneud. Fel y dywedodd y Gweinidog wrthym, weithiau mae deddfwriaeth yn dilyn barn y cyhoedd, ac weithiau mae barn y cyhoedd yn dilyn deddfwriaeth.⁵⁹

53. Yng Nghymru, rydym wedi gweld hyn yn digwydd gyda'r gwaharddiad ar ysmegu mewn manau cyhoeddus, er enghraifft, er nad oedd cefnogaeth gyhoeddus gynhwysfawr i'r gwaharddiad cyn ei gyflwyno. Thema gyson yn y dystiolaeth a glywsom oedd yr angen am arweinyddiaeth wleidyddol ar y mater hwn. Dywedodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai fod gan wleidyddion gyfrifoldeb i arwain wrth egluro i'r cyhoedd pam ei bod yn bwysig arddel hawliau sylfaenol, hyd yn oed pan fydd y penderfyniad hwnnw'n amhoblogaidd.⁶⁰

⁵⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield

⁵⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [14]

⁵⁷ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [3]

⁵⁸ Llys Hawliau Dynol Ewrop, Achos Hirst v Dyfarniad y Deyrnas Unedig (Rhif 2), paragraff 70, 6 Hydref 2005

⁵⁹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [3]

⁶⁰ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [125]

54. Roedd nifer o'r tystion yn sôn am bwysigrwydd cyfathrebu unrhyw newidiadau yn effeithiol. Yn ôl Cymru Ddiogelach:

"I think there is work to be done on what role could voting play in terms of reducing the risk and enabling rehabilitation in the future, so that victims understand the reasoning for why a decision around voting is being taken. And it's that communication that's important. The trauma that victims experience as a result of an offence is huge, and can be extremely debilitating, and it's important that victims are engaged, and are communicated with, and are able to have full understanding of the direction of travel in a case. I mentioned earlier that sentence lengths and sentencing patterns are slightly different across areas."⁶¹

55. Cyfeiriodd Canolfan Llywodraethiant Cymru at ymchwil o 2004, a oedd yn dangos po fwyaf o wybodaeth a gâi'r cyhoedd am achos penodol neu benderfyniadau dedfrydu, y "lleiaf cosbol" y byddai eu barn am yr achos unigol hwnnw. Roeddent yn dadlau bod angen i'r ddadl gyhoeddus am roi'r hawl i garcharorion bleidleisio sicrhau bod pobl yn cael y cyfle i roi ystyriaeth lawn i'r dadleuon cyfreithiol, gwleidyddol ac ailintegreiddio. Os nad yw pobl, ar ôl cael y cyfle hwnnw, yn cefnogi rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio, yna mae hynny'n "lle gwell" na phe na bai'r dadleuon hyn wedi cael eu hystyried. Daethant i'r casgliad a ganlyn: "it's not about convincing people, it's about making that [the debate] a bit a more informed".⁶²

56. Dywedodd carcharorion wrthym fod eu hagwedddau at garchar a charcharorion wedi newid yn sgil eu profiadau. Dywedodd un wrthym ei fod yn credu, cyn mynd i'r carchar, fod yr holl garcharorion yn "bobl ddrwg" ond erbyn hyn roedd o'r farn mai pobl oedden nhw a oedd wedi gwneud penderfyniadau drwg. Dywedodd un arall wrthym na fyddai wedi cefnogi hyn cyn cael ei garcharu, ond roedd bellach wedi newid ei feddwl.⁶³

Mae pleidleisio yn help i adsefydlu carcharorion

"it's important that prisoners are given the right to vote, and that prison should not only serve as a punishment, but a rehabilitation centre in

⁶¹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [37]

⁶² Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [16]

⁶³ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar tudalen.yr.ymchwiliad.ar.y.we

which to prepare its prisoners to re-engage in society after their release.”⁶⁴

57. Mae'r ddadl y bydd pleidleisio yn help i adsefydlu carcharorion yn un sy'n argyhoeddi, ac awgrymwyd hyn wrthym gan nifer o wahanol sefydliadau, gan gynnwys Cymru Ddiogelach⁶⁵ a Chanolfan Llywodraethiant Cymru.⁶⁶

58. Dadleuodd Canolfan Llywodraethiant Cymru fod gwahardd pleidleisio yn rhwystro carcharorion rhag adsefydlu.⁶⁷ Cyfeiriwyd at farn y Fonesig Hale, sydd bellach yn Llywydd Goruchaf Lys y DU, yn achos R (Chester) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder [2014] a ddywedodd:

“Any restriction of fundamental rights has to be a proportionate means of pursuing a legitimate aim. Is it simply an additional punishment, a further mark of society's disapproval of the criminal offence? Or is it rather to encourage a sense of civic responsibility and respect for democratic institutions? If so, it could well be argued that this is more likely to be achieved by retaining the vote, as a badge of continuing citizenship, to encourage civic responsibility and reintegration in civil society in due course.”⁶⁸

59. Cyfeiriodd nifer sylweddol o'r carcharorion a staff carchardai y buom yn siarad â hwy at y ddadl hon; roeddent yn cefnogi ymestyn yr etholfraint am y rheswm hwn.⁶⁹

60. Dywedodd Cymru Ddiogelach wrthym:

“Prison needs to play a vital role in reducing the risk of reoffending, the importance of rehabilitation and reintegration back into society. The right to vote has a significant part to play in this.”⁷⁰

⁶⁴ Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”

⁶⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [7]

⁶⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

⁶⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

⁶⁸ Goruchaf Lys y DU, Dyfarniad, R (Chester) v Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder, 16 Hydref 2013, paragraff 93

⁶⁹ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar dudalen yr ymchwiliad ar y we

⁷⁰ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [7]

61. Dywedodd y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid y byddai rhoi'r bleidlais i bobl ifanc yn y system gyfiawnder yn rhan allweddol a phwerus iawn yn y broses o'u hadsefydlu. Roedd yn credu y byddai hyn yn helpu gyda chynhwysiant cymdeithasol, ac yn helpu pobl ifanc i fod yn fwy agored i adsefydlu. Mae hynny'n canolbwyntio ar rymuso unigolion a gwella cynhwysiant cymdeithasol, yn hytrach na chanolbwyntio ar risg yn unig.⁷¹

62. Er bod y dystiolaeth a gawsom yn cryfhau'r achos yn hyn o beth, nodwn mai bach iawn o dystiolaeth empiraidd sydd ar gael i gefnogi'r ddamcaniaeth hon.⁷² Cydnabu'r Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai hyn, gan ddweud na allwn wybod a fydd rhoi'r bleidlais i garcharorion yn newid y lefelau aildroseddu. Ychwanegodd:

“...if we follow through the principles of rehabilitation and reintegration, surely encouraging people to act responsibly by exercising their civic rights is a good thing...”⁷³

63. Mae hyn yn gysylltiedig â'r ddadl gynharach ynghylch trin carcharorion fel dinasyddion, a sicrhau eu bod yn teimlo'n rhan o'r gymuned y cânt eu rhyddhau iddi.

Mae carcharorion yn cael gwasanaethau cyhoeddus a dylent allu dwyn pobl sy'n gwneud penderfyniadau i gyfrif

“If prisoners are to be affected by the policies of the government...then they should be able to vote on this.”⁷⁴

64. Clywsom dystiolaeth rymus gan garcharorion am bwysigrwydd parhau i ymwneud â'u teulu a'u cymuned yn ystod eu cyfnod yn y carchar. Soniodd un fenyw am sut yr oedd mewn cysylltiad rheolaidd ag ysgol ei phlentyn, sy'n gweithio'n galed i roi'r wybodaeth ddiweddaraf iddi am addysg y plentyn.⁷⁵ Roedd

⁷¹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [102]

⁷² Bu dwy astudiaeth yn trafod y mater hwn. Canfu [astudiaeth ym Minnesota](#) dystiolaeth gyson fod gwahaniaethau rhwng pleidleiswyr a'r rhai nad ydynt yn bleidleiswyr o ran y cyfraddau arestio dilynol, carcharu ac ymddygiad troseddol hunan-gofnodedig. Canfu [astudiaeth arall](#) y gallai difreinio gynyddu gweithgarwch troseddol yn gyffredinol ar gyfer yr holl droseddwyr ni waeth beth yw'r dosbarth neu'r math o drosedd.

⁷³ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [139]

⁷⁴ [Trafodaeth ar "Dialogue" ar y we: "A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?"](#)

⁷⁵ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

yn dangos yn glir bod cyfrifoldebau teuluol troseddwyr yn parhau yn ystod eu cyfnod yn y carchar.

65. Soniodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai hefyd am y rôl barhaus y mae carcharorion yn ei chwarae fel rhan o gymdeithas ehangach yn ystod eu cyfnod mewn carchar:

“...prisoners do still, in fact, continue to contribute as citizens—as parents, in the work they do in prisons, often working for the good of other prisoners. Also, some on release on temporary licence do pay taxes in jobs. ... these are all aspects of prisoners acting as citizens, which we should encourage. We shouldn’t discourage them from that by taking away their ability to exercise civic responsibility.”⁷⁶

66. Dywedodd carcharorion wrthym eu bod wedi talu trethi cyn mynd i’r carchar, a’u bod, mewn rhai achosion, yn parhau i dalu trethi tra oeddent yn y carchar. Buom yn trafod gyda’r Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai nad yw’r polisi o ran carchardai yn fater sydd wedi ei ddatganoli, ac effaith hynny, ond dywedwyd wrthym fod llawer o’r gwasanaethau a geir mewn carchar wedi’u datganoli, fel iechyd ac addysg.⁷⁷

67. Roedd tystiolaeth Canolfan Llywodraethiant Cymru yn ategu hyn. Tynnodd y Ganolfan sylw at ymchwil ddiweddar a oedd yn dangos bod llawer o’r pryderon a oedd gan garcharorion yn ymwneud â meysydd polisi datganoledig, fel iechyd a thai. Roeddent yn dadlau bod hyn yn dangos bod perthynas glir rhwng eu buddsoddiad yn y broses wleidyddol honno a’r effaith a gaiff penderfyniadau a wneir gan y corff atebol hwnnw arnynt yn ystod eu dedfryd.⁷⁸

68. Mater cysylltiedig yw’r amlygrwydd a roddir i garchardai a charcharorion mewn dadleuon polisi neu wleidyddol. Soniodd un carcharor y buom yn siarad ag ef am refferendwm yr Alban. Dywedodd fod ymestyn yr etholfraint i bobl ifanc 16 ac 17 oed yn golygu bod yn rhaid i wleidyddion a phleidiau gwleidyddol wedyn ymwneud â materion a oedd o bwys i’r grwpiau hynny. Dywedodd un arall

⁷⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [128]

⁷⁷ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [118]

⁷⁸ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [23]

wrthym, pe byddai gwleidyddion yn sefydlu cymorthfeydd mewn carcharai, y byddent yn llawn.⁷⁹

69. Dywedodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai fel a ganlyn:

“Engaging prisoners in the political process would have the advantage of forcing politicians to take account of the political views of prisoners and to actively engage with issues of penal policy.”⁸⁰

70. Er na fyddem yn disgwyl i unrhyw blaid wleidyddol ailffocysu ei hymrwymadau polisi er mwyn sicrhau pleidleisiau carcharorion (ac nid yw hyn wedi digwydd mewn gwledydd lle caniateir i garcharorion bleidleisio) byddai gosod carchardai a charcharorion yn uwch i fyny'r agenda wleidyddol yn ddatblygiad adeiladol.

71. Cofiwn am eiriau'r Arglwydd Hurd, cyn Ysgrifennydd Cartref y Ceidwadwyr: “if prisoners had the vote then MPs would take a good deal more interest in conditions in prisons”.⁸¹

Cynsail rhyngwladol

“International law clearly supports prisoners’ rights of democratic participation, including the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.”⁸²

72. Mae'r mwyafrif o Aelod-wladwriaethau Cyngor Ewrop yn caniatáu i bob carcharor, neu rai ohonynt, bleidleisio. Mae 21 aelod-wladwriaeth yn caniatáu i bob carcharor bleidleisio heb unrhyw gyfyngiadau. Mae 18 aelod-wladwriaeth yn caniatáu i rai carcharorion bleidleisio. Mae'r DU wedi'i chynnwys yn hyn, oherwydd bod rhai carcharorion yn cael pleidleisio.

73. Nodwn fod Cymru yn aml wedi arwain y ffordd ar ddeddfwriaeth mewn perthynas â hawliau dynol, yn enwedig gyda'r *Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011*. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru y byddai etholfreinio yn “gydnaws” â dull Llywodraeth Cymru o hyrwyddo hawliau a gydnabyddir eisoes mewn cyfraith ryngwladol. Yn ogystal â chyfeirio at y *Mesur Hawliau Plant*, roedd hefyd yn tynnu sylw at *Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011*, a *Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015*. Er bod hyn yn gam radical yng nghyd-

⁷⁹ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

⁸⁰ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP03, Yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai](#)

⁸¹ Leech & Shepherd (2003) *Prisons Handbook 2003/04* Manceinion: MLA press

⁸² [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru](#)

destun y DU, dywedodd y Ganolfan y dylai'r darlun ar draws Ewrop ymwroli Llywodraeth Cymru.⁸³

74. Roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru⁸⁴ a Colin Murray⁸⁵ yn dadlau y byddai etholfreinio carcharorion yn arwydd cryf i'r gymuned ryngwladol o'r gwerth a roddir ar hawliau dynol yng Nghymru. Awgrymodd Canolfan Llywodraethiant Cymru hefyd y byddai newidiadau yn "gwella" enw da Cymru yn rhyngwladol ac yn helpu i liniaru'r niwed a achosir, yn ei barn hi, gan y ffaith bod Llywodraeth y DU yn gwrthod cydymffurfio â'i rhwymedigaeth gyfreithiol. Roedd yn dadlau y byddai "trwy estyniad" yn gwella statws rhyngwladol y DU hefyd. Dywedodd ei fod yn cael ei gydnabod yn eang bod dewis y DU i beidio â chydymffurfio wedi rhoi "cyfreithlondeb" i Rwsia beidio â chydymffurfio â'r Confensiwn.⁸⁶

75. Fe wnaeth Colin Murray ein hatgoffa bod y Confensiwn Ewropeaidd yn "offeryn byw", ac er bod cydymffurfedd cyfyngedig yn dderbyniol heddiw, efallai nad dyna fydd y sefyllfa yn y dyfodol.⁸⁷

76. Fel y nodwyd ym mharagraff cyntaf yr adroddiad hwn, mae angen i ni ystyried ei bod yn ofynnol i'r Cynulliad sicrhau bod y deddfau sy'n cael eu pasio yn cydymffurfio â'r Confensiwn. Codwyd y mater hwn gan randdeiliaid gan gynnwys Colin Murray:

"...the Assembly must recognise that any attempt to maintain the current restrictions on prisoner voting will amount to a legislative action in breach of its ECHR obligations. As such, it would be acting beyond its competences, and such an action will inevitably attract legal challenge."⁸⁸

77. Dywedodd ei bod yn ofynnol i'r Cynulliad gyflawni ei ddyletswydd fel sefydliad sy'n parchu hawliau a chyflwyno mesurau i fynd i'r afael â'r tor-hawliau hyn.⁸⁹

⁸³ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

⁸⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

⁸⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle,

⁸⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru

⁸⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle,

⁸⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle,

⁸⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle,

Mae'n effeithio'n anghymesur ar rai grwpiau

“If imprisonment, rather than conviction, is the deciding feature, this is a very arbitrary way of denying citizenship rights as many of those who receive a conviction are not given a custodial sentence. The majority of those convicted in the courts will not automatically receive a custodial sentence. If imprisonment is a deciding factor, this will only include those who have a custodial sentence at the time of elections.”⁹⁰

78. Dadleuir bod difreinio carcharorion yn effeithio'n anghymesur ar rai grwpiau. Mae'r rhain yn grwpiau sydd wedi tueddu yn y gorffennol i ymgysylltu lai â'r broses ddemocrataidd.

79. Yn ddiweddar, canfu Canolfan Llywodraethiant Cymru fod Cymru yn carcharu mwy nag unrhyw wlad arall yn y DU. Canfu hefyd fod nifer uwch o aelodau o gymuned pobl dduon a lleiafrifoedd ethnig Cymru mewn carchardai.⁹¹ Dywedodd Cymru Ddiogelach fod ystod gymhleth o ffactorau yn gyfrifol am y lefelau uwch hyn o garcharu, gan gynnwys y mathau o droseddau a gyflawnir ac sy'n arwain at ddedfrydau o garchar.⁹²

80. Yn ôl yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai:

“Let's not forget that many of the people in prison come from those communities, disproportionately from black and ethnic minority communities, disproportionately from disadvantaged communities as well. They're not a separate community, they are part of our community. So, I think overall, if we are clear and we want to follow through on really engaging with these hard-to-reach communities, prisoners ought to be a part of that.”⁹³

81. Mae hyn yn arwain at fater o amrywiaeth eang ac anghysondebau wrth ddedfrydu. Rydym yn gwybod bod pobl yn cael gwahanol fathau o ddedfrydau yn dibynnu ar amgylchiadau penodol y drosedd unigol a'r unigolyn a geir yn euog

⁹⁰ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield](#)

⁹¹ [Prifysgol Caerdydd, Canolfan Llywodraethiant Cymru, Sentencing and Immediate Custody in Wales: A Factfile, Ionawr 2019 \(Saesneg yn Unig\)](#)

⁹² Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [40]

⁹³ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [180]

ohoni. Ond clywsom y gall fod anghysondebau wrth ddedfrydu am resymau heblaw amgylchiadau penodol yr achos.⁹⁴

82. Dywedodd Cymru Ddiogelach:

“In terms of particular offence categories, what we do see across England and Wales is different patterns in terms of sentencing patterns. Therefore, you’re not equating one equal set with another equal set, even on the same offence type. So, it can be quite arbitrary if you look at it from that view. Similarly, when you’re looking at length of sentence, again, the same applies.”⁹⁵

83. Roedd carcharorion, yn enwedig, yn tynnu sylw at amrywiadau daearyddol mewn dedfrydu a bod hynny’n achosi pryder penodol iddynt.⁹⁶ “Loteri ddedfrydu” oedd disgrifiad yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai o hyn.⁹⁷

3. 3. Pobl ifanc 16 ac 17 oed

84. Mae’r Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru) (sy’n cael ei ystyried gan y Cynulliad ar hyn o bryd) yn anelu at ymestyn yr etholfraint ar gyfer etholiadau’r Cynulliad i bobl ifanc 16 ac 17 oed; felly tybiwyd mai da o beth fyddai ystyried a ddylai pobl 16 ac 17 oed yn y ddalfa gael pleidleisio.

85. Nifer fach iawn o blant sydd yn y ddalfa yng Nghymru. Ym mis Hydref 2018, dim ond 27 oedd yn y ddalfa, ac roedd 25 ohonynt dros 16 oed. O’r 27 hyn, roedd 30 y cant ar remand yn aros am ddedfryd.⁹⁸

86. Egwyddor graidd strategaeth cyfiawnder ieuencid Llywodraeth Cymru a’r Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid yw bod pobl ifanc yn blant yn gyntaf, ac yn droseddwyr yn ail, a phwysleisir bod “gan bobl ifanc yn y system cyfiawnder ieuencid yr un rhyddid i arfer eu hawliau ag unrhyw berson ifanc arall”.⁹⁹

87. Os yw pobl ifanc 16 ac 17 oed yng Nghymru yn cael yr hawl i bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru, ac os oes gan bobl ifanc yn y system cyfiawnder ieuencid yr un mynediad at eu hawliau ag unrhyw berson ifanc arall, byddai hyn

⁹⁴ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru](#)

⁹⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, [16]

⁹⁶ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

⁹⁷ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [125]

⁹⁸ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP04, Y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid](#)

⁹⁹ [Llywodraeth Cymru a’r Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid, Strategaeth Cyfiawnder Ieuencid i Gymru, Gorffennaf 2014](#)

yn golygu bod gan bobl ifanc 16 ac 17 oed yn y ddalffa hawl i bleidleisio ni waeth a gaiff oedolion sy'n troseddu bleidleisio ai peidio.

88. Yn unol â'r dystiolaeth arall a gawsom, a oedd yn gryf o blaid etholfreinio carcharorion, roedd consensws y dylai pobl ifanc 16 ac 17 oed yn y ddalffa gael yr un hawliau â'r rhai o'r un oedran nad ydynt yn y ddalffa. Yn benodol, cefnogodd y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid hyn:

“When considering voting rights for children in the Youth Justice System (YJS), the Committee should recognise in line with a Children’s Rights Approach, promoting equality and non-discrimination should be a primary consideration in policy development. All young people are entitled to their rights and involvement in the YJS should not preclude this. While the full breadth of children’s rights set out to enable participation, provide for, and protect children, Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child states that Children have a right to have a say in the decisions that affect them. Any proposal to extend voting rights to all children of 16-17 should equally apply to children who are in, or at risk of entering the YJS; whether they are serving community or custodial sentences.”¹⁰⁰

89. Roedd yn ei gwneud yn glir bod llawer o'r dadleuon o blaid etholfreinio carcharorion hefyd yn arbennig o berthnasol i bobl ifanc yn y ddalffa, yn enwedig o ran eu cynnwys yn y gymdeithas ehangach, cael gwared ar y label “arall” a helpu gydag ailintegreiddio ac adsefydlu. Cyfeiriwyd at fregusrwydd penodol y bobl ifanc hyn a'r angen i roi cymorth ychwanegol iddynt.¹⁰¹

3. 4. Yr etholfraint

90. Awgrymai llawer o'r dystiolaeth a gawsom mai'r opsiwn mwyaf ymarferol yw dull “y nifer fwyaf bosibl”, lle mae pob carcharor, ni waeth beth fo'i drosedd neu hyd ei ddedfryd, yn cael yr hawl i bleidleisio. Roedd hyn am resymau gweinyddol, a hefyd oherwydd na fyddai'r drws yn agored i herio'r penderfyniad ymhellach yn y llysoedd.

¹⁰⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP04, Y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid

¹⁰¹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [96 a 125]

91. Mae'r ECtHR ei hun wedi dyfarnu nad yw gwahardd rhai carcharorion rhag pleidleisio oherwydd natur eu troseddau ynddo'i hun yn groes i'r Siarter Ewropeaidd.¹⁰²

Math o drosedd

92. Roedd y rhan fwyaf o'r rhai a roddodd dystiolaeth ffurfiol i gefnogi etholfreinio carcharorion o'r farn mai etholfreinio'n llawn oedd y dull gorau. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru, pe bai cyfyngiadau'n parhau ar hawl carcharorion i bleidleisio, y byddai defnyddio math o drosedd yn broblem, oherwydd am resymau "hwylustod gwleidyddol", byddai'r rhai a gafwyd yn euog o'r troseddau mwyaf difrifol yn cael eu gwahardd rhag pleidleisio, gan olygu bod y gwaharddiad yn cefnu ar amcanion y ddedfryd o garchar. Pe byddai'r dull hwn yn cael ei ddefnyddio, yr unig "eithriad rhesymegol" fyddai gwahardd y rhai a gafwyd yn euog o droseddau o natur wleidyddol.¹⁰³

93. Er nad oedd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai yn cefnogi'r dull hwn, gallai ddeall y ddadl dros ddileu'r hawl i bleidleisio pan fydd rhywun wedi cyflawni troseddau yn erbyn y wladwriaeth. Ond roedd ganddynt bryderon y byddai unrhyw drosedd ddifrifol neu dreisgar yn arwain yn awtomatig at gollir bleidlais, gan na fyddai hynny'n bodloni prawf cymesuredd ac y gallai arwain at benderfyniadau mympwyol.¹⁰⁴

94. Buom yn trafod gyda nifer o dystion ymhle y gellid tynnu'r llinell rhwng mathau o droseddau. Gallai rhai troseddau y gellid eu hystyried yn anfaddeuol, fel y rhai sy'n cynnwys ymosodiad treisgar, hefyd gael eu hystyried, mewn rhai achosion, yn droseddau tlodi.

95. Mae hefyd yn bwysig deall cyd-destun pob trosedd unigol. Yn ystod ein hymweliadau â charchardai clywsom fod llinell denau rhwng y cyhoedd yn gyffredinol a'r rhai sydd wedi'u carcharu. Soniodd carcharorion am sut yr oeddent wedi ystyried carchardai a charcharorion cyn iddynt gael eu carcharu, a sut y newidiodd hyn pan gawsant eu carcharu.¹⁰⁵

96. Rydym hefyd yn sylweddoli y gall dedfrydau amrywio, ac y gellir dedfrydu person am drosedd, ond heb roi dedfryd o garchar iddo. Ar y llaw arall, os yw

¹⁰² [Llys Hawliau Dynol Ewrop, Nodyn Gwybodaeth ar Gyfraith Achos y Llys 152, Scoppola v. Yr Eidal Mai 2012](#)

¹⁰³ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru](#)

¹⁰⁴ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [125]

¹⁰⁵ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

difreinio yn dibynnu ar y drosedd, yn hytrach na'r ddedfryd, y canlyniad efallai yw y bydd troseddwy'r gwahanol – ond nid nifer lai o anghenraid – yn cael eu difreinio.

Rhoi pŵer i farnwyr ddileu hawliau pleidleisio fel rhan o'r ddedfryd

97. Nid oedd cefnogaeth eang ymhlith y rhai a roddodd dystiolaeth i'r opsiwn i roi pŵer i farnwyr ddileu hawliau pleidleisio fel rhan o'r ddedfryd (fel y'i defnyddir mewn rhai gwledydd). Nodwn hefyd, mewn tystiolaeth i Bwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Senedd yr Alban, fod barnwriaeth yr Alban yn gwrthwynebu'r awgrym, gan ddatgan mai mater i'r ddeddfwrfa yw etholfreinio, ac nid i'r farnwriaeth, ac mai'r Senedd ddylai benderfynu ar fater o egwyddor mor sylfaenol.¹⁰⁶

98. Dywedodd y Gweinidog mai dyma'r dull y byddai hi'n bersonol yn ei ffafrio, ond fe'i gwnaeth yn glir mai barn bersonol oedd hwn ac nid barn Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, oherwydd yr awdurdodaeth gyfreithiol sengl, mae hwn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad.¹⁰⁷ Felly ni allai'r Cynulliad ddeddfu i roi pwerau o'r fath i farnwyr.

Dyddiad rhyddhau

99. Roedd y carcharorion y gwnaethom gyfarfod â hwy o blaid y syniad o roi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn ôl eu dyddiad rhyddhau. Roeddynt yn teimlo y byddai cael yr hawl i bleidleisio wrth iddynt dynnu at ddiwedd eu dedfryd yn eu helpu i ailintegreiddio.¹⁰⁸ Gallem ninnau hefyd weld gwerth yn y ddadl, sef os yw carcharorion yn cael eu rhyddhau yn ystod tymor y llywodraeth (neu'r cyngor) sy'n cael ei ethol, y dylent gael dweud eu dweud ynghylch pwy sy'n cael ei ethol.

100. Cytunodd Alun Davies AC, cyn Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, i ymchwilio ymhellach i'r awgrym hwn, ac fe gomisiynodd ymchwil i weld sut y gallai weithio. Yn sgil hyn canfuwyd nifer o heriau ymarferol, yn enwedig o ran sut y pennir dyddiadau rhyddhau.¹⁰⁹

101. Roedd hyn yn cyd-fynd â'r dystiolaeth a glywsom y byddai mor gymhleth o safbwynt gweinyddol fel y byddai'n anymarferol. Meddai'r Gweinidog wrthym:

¹⁰⁶ [Llythyr at Bwyllgor Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Senedd yr Alban, gan Arglwydd Llywydd Llys y Sesiwn, Medi 2017](#)

¹⁰⁷ Y Bwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [5] Gweler paragraff 4(3)(d) o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

¹⁰⁸ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

¹⁰⁹ [Llywodraeth Cymru, Ymestyn yr etholfraint: Pleidleisiau i Garcharorion, Chwefror 2019](#)

“We think that’s very complex indeed. Because of the way that parole works, you’d have to have individualised circumstances for each prisoner. It would be an awful lot of administrative work to make sure that you kept up to date with the particular circumstances of each prisoner: their release day, their parole arrangements and so on. I’m not saying we shouldn’t do it, I’m just saying that that’s quite a very difficult way of doing it. I think there are a lot easier ways to do it than to do that.”¹¹⁰

Hyd y ddedfryd

102. Awgrymodd nifer o bobl ar ein fforwm ar-lein y dylid cysylltu’r hawl i bleidleisio â hyd dedfryd. Roedd hyd y dedfrydau a awgrymwyd yn amrywio, er bod y mwyafrif yn awgrymu dedfrydau o 12 mis neu lai.¹¹¹

103. Dywedodd Colin Murray fod hyd dedfryd o garchar yn gymesur â difrifoldeb y drosedd a gyflawnwyd. Dywedodd: “...sentence length potentially serves as a measure by which to divide criminality so serious it warrants removal of the vote from lesser criminality”. Ond yr anhawster yw penderfynu ble i dynnu’r llinell. Awgrymodd y byddai tynnu’r hawl i bleidleisio oddi wrth y rhai sydd â dedfryd o dros bedair blynedd o garchar yn fwy eglur yng ngoleuni lefel troseddoldeb unigolion o’r fath. Er y byddai defnyddio hyd dedfryd yn debygol o gael ei ystyried yn “ymateb cymesur”, daeth i’r casgliad bod unrhyw beth heblaw etholfraint lawn yn debygol o arwain at ymglyfreitha.¹¹²

104. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru hefyd y gellir cyfiawnhau defnyddio hyd dedfryd yn gyfreithiol. Ond roedd yn teimlo y byddai system o’r fath yn golygu bod colli’r hawl i bleidleisio yn fwy cysylltiedig â ffactorau mympwyol fel pryd gafodd rhywun ei ddedfrydu, amser etholiadau a lle y cawsant eu dedfrydu.¹¹³

105. Dywedodd Cymru Ddiogelach, oherwydd bod y mwyafrif helaeth o garcharorion yn bwrw dedfrydau sy’n llai na phum mlynedd, fod hynny’n golygu:

“...when we are looking at our cycle in terms of voting, then there will be people who will miss out purely because of the timing that they’ve

¹¹⁰ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [63]

¹¹¹ [Trafodaeth ar “Dialogue” ar y we: “A ydych yn credu y dylid caniatáu i garcharorion bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru?”](#)

¹¹² [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP05, Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle](#)

¹¹³ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP07, Canolfan Llywodraethiant Cymru](#)

come into prison, and some may miss out more than others. There's evidence that, if you look at patterns of when there are opportunities to vote on different matters, in some years we've had more opportunities to vote than others. So, when you balance all that out, you're actually denying someone's participation even further."¹¹⁴

106. Mynegodd yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai bryderon hefyd ynghylch seilio'r etholfraint ar hyd y ddedfryd. Tynnwyd sylw at y ffaith bod carcharorion yn parhau i fod yn ddinasyddion pa un a gawsant ddedfryd hir neu ddedfryd fer. Roedd hefyd yn rhagweld rhai materion ymarferol:

"... it begins to bring in problems of arbitrariness around the impact. So, whether or not the right to vote is taken away will depend upon the date of sentencing and also the timing of elections, and this is a particular problem for people on a short sentence who may be sentenced just across an electoral cycle and therefore miss the right to vote."¹¹⁵

3. 5. Ein barn ni

107. Mae rhoi'r hawl i garcharorion bleidleisio yn fater emosiynol, ac mae gan bobl farn gref amdano. Mae'r polau piniwn yn awgrymu nad yw'r cyhoedd yn ei gefnogi. Yn yr ymchwiliad hwn, fe wnaethom ein gorau i ystyried pob safbwynt. Mae'n anochel na fydd pawb yn cytuno â'n casgliadau terfynol.

108. Barn y mwyafrif o'r Pwyllgor yw y dylid ymestyn yr etholfraint i garcharorion o Gymru fel y gallant bleidleisio yn etholiadau lleol Cymru ac yn etholiadau'r Cynulliad. Mae dau Aelod (Mohammad Asghar, a Mark Isherwood) yn anghytuno. Credant fod y darpariaethau presennol, ac ymateb Llywodraeth y DU i ddyfarniad Hirst, yn ddigonol.

109. Ar ôl ystyried y dystiolaeth a'r dadleuon ar y ddwy ochr yn fanwl, credwn fod achos wedi'i wneud i ganiatáu i garcharorion sydd wedi'u dyfarnu'n euog o droseddau llai difrifol bleidleisio.

110. Nid yw pleidleisio yn hawl absoliwt. Mae nifer o ddyfarniadau gan yr ECtHR wedi ei gwneud yn glir y gall gwledydd osod rhyw fath o gyfyngiad ar hawl carcharorion i bleidleisio. Nid ydym yn cynnig rhoi'r bleidlais i bob carcharor. Mae

¹¹⁴ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion [18]

¹¹⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [124]

gan y rhai ohonom sy'n cefnogi ymestyn yr etholfraint safbwyntiau gwahanol ynghylch sut y dylid gwneud hyn. Mae'r mwyafrif, John Griffiths, Huw Irranca-Davies, Jenny Rathbone a Leanne Wood, yn cefnogi rhoi etholfraint lawn, yn seiliedig ar gryfder y dystiolaeth a glywsom. Nodwn y byddai hyn yn unol â'r 21 Aelod-wladwriaeth yng Nghyngor Ewrop sy'n caniatáu i bob carcharor bleidleisio heb unrhyw gyfyngiadau. Mae Carwyn Jones o blaid rhoi etholfraint rannol.

111. Clywsom nad yw'n edrych yn debyg bod y cyhoedd o blaid rhagor o newid, ond mae tystiolaeth bod hyn yn newid yn raddol. Roedd yr ymgynghoriadau a gynhaliwyd yn ddiweddar gan Lywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad hefyd yn ategu'r trafodaethau ar ein fforwm ar-lein, ac o bosibl yn dystiolaeth fod barn yn newid.

112. Mae barn y cyhoedd yn bwysig i wleidyddion ond weithiau mae angen dangos arweinyddiaeth, a chefnogi newid yr ydym yn credu sy'n iawn. Rydym yn cytuno â'r Gweinidog fod barn y cyhoedd weithiau'n arwain at newid deddfwriaethol, a bod deddfwriaeth, dro arall, yn arwain at newid barn y cyhoedd. Yn hyn o beth, credwn y dylai deddfwriaeth arwain y ffordd.

113. Dadleuodd rhai bod cael gwared ar yr hawl i bleidleisio yn rhan o'r gosb o garchar. Mae'r Aelodau hynny sy'n cefnogi etholfreinio o'r farn mai colli rhyddid yw'r gosb, a bod colli'r hawl i bleidleisio yn gosb ychwanegol. Dywedodd carcharor yng Ngharchar Parc wrthym eu bod yno fel cosb, nid am gosb.

114. Mae'r hawl i bleidleisio yn rhan o'r "contract cymdeithasol", a gellir dadlau bod modd tynnu'r hawl yn ôl os caiff y contract ei dorri. Byddai cario'r ddadl hon i'w chasgliad rhesymegol yn golygu y byddai unrhyw un a geir yn euog o unrhyw drosedd yn colli'r hawl i bleidleisio, nid dim ond y rhai sy'n cael eu carcharu. Mae mwyafrif y Pwyllgor o'r farn nad ydynt wedi clywed unrhyw ddadleuon argyhoeddiadol yn y dystiolaeth ynghylch pam y dylai dedfryd o garchar achosi i berson golli'r hawl i bleidleisio.

115. Y ddadl gryfaf a glywsom yw mai hawl yw'r bleidlais nid braint. Ni ddylai'r wladwriaeth ddileu'r hawliau hyn oni bai bod amgylchiadau eithriadol, fel cyflawni troseddau difrifol sy'n arwain at ddedfryd maith o garchar. Mae dileu'r hawl i bleidleisio y sgil unrhyw ddedfryd o garchar yn ddiangen ac yn anghymesur.

116. Mae carcharorion sydd wedi'u difreinio yn dweud wrthym eu bod y tu allan i gymdeithas, neu fel petaent yn bobl "arall". Mae'n bwysig eu bod yn parhau i fod â chysylltiad â'u cymunedau lleol a'r gymdeithas ehangach tra byddant yn y carchar i leihau'r siawns y byddant yn aildroseddu ar ôl eu rhyddhau. Byddai cadw'r hawl i

bleidleisio yn ffordd bwysig o ddangos hyn. Mae'r bwlch rhwng y carchar a'r byd y tu allan eisoes yn rhy eang. Nid yw bwlch o'r fath yn helpu i atal troseddau, cydlyniad cymdeithasol nac adsefydlu.

117. Er mai darniog yw'r dystiolaeth empiraidd o ran a yw pleidleisio yn cynorthwyo carcharorion i adsefydlu, credwn y gallai chwarae rôl fel rhan o becyn ehangach i gefnogi ailintegreiddio ar ôl rhyddhau. Nodwn, ar gyfer y rhai sy'n gweithio yn y maes hwn, bod adsefydlu wrth wraidd y cymorth y maent yn ei ddarparu wrth weithio i leihau aildroseddu. Er bod person yn colli'i ryddid wrth gael ei garcharu, nid yw'n colli dinasyddiaeth.

118. Credwn hefyd y gallai ymestyn yr etholfraint godi proffil materion sy'n effeithio ar garcharorion. Mae stori pawb yn wahanol, a bydd y rhesymau dros gael eu carcharu hefyd yn wahanol. Ond mae'n amlwg bod cyfres gymhleth o ffactorau pam fod pobl yn troseddu, a all gynnwys chwalfa deuluol, camddefnyddio sylweddau, profiadau niweidiol yn ystod plentyndod neu salwch. Mae angen i ni sicrhau system drugarog o garchar sy'n helpu troseddwr i ailintegreiddio i gymdeithas ac yn lleihau'r risg y byddant yn troseddu eto. Gall caniatáu i garcharorion bleidleisio helpu i sicrhau bod materion sy'n effeithio ar rai o'r grwpiau mwyaf agored i niwed yn y gymdeithas yn cael eu gosod yn uwch i fyny'r agenda wleidyddol.

119. Gwyddom fod pobl yng Nghymru yn fwy tebygol o gael eu carcharu na phobl yn Lloegr. Rydym hefyd yn gwybod bod pobl o grwpiau sydd eisoes dan anfantais yn fwy tebygol o fod yn y carchar. Yn aml, mae'r rhain yn bobl nad ydynt yn draddodiadol yn cymryd rhan yn y broses ddemocrataidd. Nid ydym am greu rhwystrau ychwanegol rhag ymgysylltu â'r broses ddemocrataidd. Mae'n bosibl y bydd etholfreinio carcharorion, ynghyd â chefnogaeth briodol mewn carchardai, yn helpu pobl nad ydynt wedi pleidleisio o'r blaen i ddechrau mynd i'r arfer o bleidleisio, ac y gallai'r arfer hwnnw barhau ar ôl iddynt gael eu rhyddhau.

120. Dadl bwysig i gefnogi ymestyn yr etholfraint yw sicrhau bod deddfwriaeth ar etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau lleol yng Nghymru yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, fel sy'n ofynnol i'r Cynulliad ei wneud. Ni allwn gymryd yn ysgafn y pryderon a godwyd na fydd y dull presennol o weithredu gan Lywodraeth y DU, sef y lleiaf posibl o gydymffurfedd, yn parhau i fod yn ddigonol yn y dyfodol. Fel deddfwyr, mae'n rhaid i ni gymryd o ddifrif y risg o fethu â phasio deddfwriaeth a fyddai o fewn cymhwysedd.

121. Yn olaf, credwn ei bod yn bwysig myfyrio ar y ffaith bod y dystiolaeth bwysicaf a gawsom (er nad pob un), yn gefnogol iawn i ymestyn yr etholfraint. Roedd y rhan fwyaf o'r tystion o blaid etholfraint lawn, ac rydym yn cydnabod y gallent fod

yn siomedig nad ydym wedi mynd mor bell â hynny. Ond credwn fod ein safbwynt yn cydbwysu'r ffactorau cyfreithiol, moesol, gwleidyddol ac ymarferol cymhleth.

122. Rydym yn argymhell y dylid caniatáu i garcharorion sy'n bwrw dedfryd o lai na phedair blynedd bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru. Credwn fod hyn yn taro'r cydbwysedd priodol drwy ymestyn yr etholfraint mewn ffordd sy'n eithrio'r rhai a ddedfrydwyd i garchar am y troseddau mwyaf difrifol. Mae hefyd yn cydnabod y polisi o ran dedfrydu yng Nghymru a Lloegr, sy'n ystyried dedfrydau o bedair blynedd neu ragor fel rhai "tymor hir".¹¹⁶

123. Rydym yn cydnabod y bydd rhai yn meddwl ein bod wedi mynd yn rhy bell, ac eraill nad yn teimlo ydym wedi mynd yn ddigon pell. Fodd bynnag, credwn fod hwn yn gyfaddawd a fydd yn helpu i ailintegreiddio a chynnwys carcharorion fel rhan o'n cymdeithas ehangach; bydd yn sicrhau y gellir cydymffurfio â dyfarniad ECtHR, yn ôl llythyren ac ysbryd y penderfyniad; ni fydd yn rhy gymhleth i'w weinyddu, a bydd yn cydnabod pryder y cyhoedd drwy beidio â chynnig yr hawl i bleidleisio i bob carcharor.

124. Er y gallwn weld bod dadl dros ddefnyddio math o drosedd fel ffactor wrth benderfynu ar yr etholfraint, credwn ei fod yn rhy anodd, ac mewn rhai achosion, yn rhy fympwyol, heblaw yn yr achosion hynny sy'n cynnwys twyll etholiadol.

125. Mae'r awgrym y dylai barnwyr gael y pŵer i benderfynu a ddylid ai peidio ddileu'r bleidlais y tu hwnt i gymhwysedd datganoledig y Cynulliad. Hyd yn oed pe byddai wedi'i ddatganoli, mater i'r ddeddfwrfa berthnasol ac nid i farnwyr unigol yw'r egwyddor graidd o bwy ddylai gael y bleidlais.

126. Mae rhinweddau i'r cynnig y dylai'r bleidlais fod yn gysylltiedig â'r dyddiad rhyddhau. Fodd bynnag, er mwyn sicrhau bod unrhyw fath o etholfraint yn gweithio, credwn fod symlrwydd, mewn egwyddor a darpariaeth, yn hanfodol. Yn weinyddol, byddai hyn yn rhy anodd i staff carchardai a staff etholiadol ei gydlynu a'i weithredu'n llwyddiannus. Byddai hefyd yn anodd i'r carcharorion eu hunain ddeall pryd y byddent yn adennill yr hawl i bleidleisio.

127. Mae mwyafrif y Pwyllgor hefyd o'r farn y dylai'r etholfraint gynnwys pobl ifanc 16 ac 17 oed yn y ddalfa os bydd y Cynulliad yn penderfynu ymestyn yr etholfraint i bob person ifanc 16 ac 17 oed. Dylai hyn fod ar yr un sail â'r etholfraint ar gyfer carcharorion 18 oed a hŷn.

¹¹⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, Llywodraeth Cymru, paragraff 1.13

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i roi'r hawl i bob carcharor o Gymru bleidleisio mewn etholiadau datganoledig yng Nghymru, os cawsant ddedfryd o lai na phedair blynedd o garchar. Nid yw Mohammad Asghar a Mark Isherwood yn cytuno â'r argymhelliad hwn.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell, os bydd yr etholfraint gyffredinol yn cael ei hymestyn i bobl ifanc 16 ac 17 oed, fod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i gynnwys pobl ifanc 16 ac 17 oed yn y ddalfa yn yr etholfraint honno, ar yr un sail â charcharorion dros 18 oed. Nid yw Mohammad Asghar a Mark Isherwood yn cytuno â'r argymhelliad hwn.

4. Materion ymarferol

Un agwedd bwysig ar ein gwaith fu ystyried sut y gellid gweithredu unrhyw newidiadau i'r etholfraint. Buom yn ystyried ble a sut y gallai carcharorion bleidleisio, a sut y gallent ymgysylltu â'r broses wleidyddol. Yn gyffredinol, cawsom ein sicrhau bod y swyddogion etholiadol a swyddogion carchardai yn ymrwymedig i roi unrhyw newid ar waith.

128. Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gawsom am yr agweddau ymarferol yn deillio o'r trafodaethau a gawsom gyda staff carchardai yn ystod ein hymweliadau, a'r dystiolaeth a gawsom gan y Comisiwn Etholiadol a Chymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol.

129. Un o'r prif feysydd i'w hystyried oedd y cymhlethdodau ychwanegol sy'n deillio o'r ffaith bod nifer eithaf sylweddol o ddynion a phob carcharor benywaidd o Gymru yn cael eu cadw mewn carchardai y tu allan i Gymru. Yn ôl ymchwil Canolfan Llywodraethiant Cymru, mae 37 y cant o garcharorion Cymru yn cael eu cadw mewn 104 o garchardai ledled Lloegr.¹¹⁷

130. Cawsom ein calonogi gan agwedd y staff perthnasol a oedd yn glir, er y byddai'n sefyllfa heriol, y byddai popeth yn cael ei wneud i sicrhau y gall carcharorion arfer eu hawl i bleidleisio. Fodd bynnag, rydym yn pryderu bod y dystiolaeth a gafwyd gan yr ychydig garcharorion ar remand sydd â hawliau pleidleisio yn awgrymu efallai nad yw'r systemau'n addas at y diben ar hyn o bryd a bod angen gwneud mwy o waith. Rydym yn ystyried y mater hwn yn adran olaf yr adroddiad.

131. Credwn ei bod yn bwysig tynnu sylw at farn Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol a'r Comisiwn Etholiadol a oedd yn unfryd eu barn am yr angen i wneud unrhyw newidiadau i'r gyfraith etholiadol ymhell cyn cynnal unrhyw etholiadau. Galwodd Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol am i ddeddfwriaeth sy'n newid y systemau cofrestru etholiadol fod ar waith 12 mis cyn etholiad. Pwysleisiodd hefyd fod angen i ddeddfwriaeth sy'n newid trefniadau etholiadol fod ar waith chwe mis

¹¹⁷ Prifysgol Caerdydd, Canolfan Llywodraethiant Cymru, Sentencing and Immediate Custody in Wales: A Factfile. Ionawr 2019. (Saesneg yn Unig)

cyn yr etholiad dan sylw.¹¹⁸ Galwodd y Comisiwn Etholiadol am i unrhyw newidiadau gael eu pasio o leiaf chwe mis cyn dechrau'r canfasiad blynyddol.¹¹⁹

4. 1. Penderfynu ar gymhwystra

132. Gan ein bod yn argymhell mai dim ond carcharorion sy'n bwrw dedfrydau o lai na phedair blynedd y dylid eu hetholfreinio, mae'n bwysig ein bod yn ystyried sut y byddai cymhwystra i bleidleisio yn cael ei benderfynu. Dywedodd y Comisiwn Etholiadol ei bod yn bwysig bod y meini prawf cymhwystra yn hawdd eu deall,¹²⁰ a gwnaethom ystyried hyn i raddau wrth lunio ein hargymhelliad. Tynnwyd sylw hefyd at y ffaith po fwyaf syml yw'r meini prawf yr hawsaf fydd hi i weinyddu'r etholfraint.¹²¹ Credwn y gellir deall yn hawdd y maen prawf o lai na phedair blynedd, a hynny'n well na'r dyddiad rhyddhau neu'r math o drosedd.

133. Yn amlwg, mae ffactorau eraill y mae'n rhaid eu hystyried wrth benderfynu ar gymhwystra, gan gynnwys oedran, cenedligrwydd a phreswylfa. Rydym yn ystyried preswylfa yn yr adran nesaf.

134. Credai'r Comisiwn Etholiadol y gellid defnyddio'r ffurflen "cais i gofrestru" sy'n debyg i'r ffurflenni hynny a ddefnyddir gan y rhai y mae'n rhaid iddynt gofrestru fel etholwyr dienw neu pan fydd yn rhaid i rywun ddatgan cysylltiad lleol.¹²²

135. Awgrymwyd hefyd y gallai fod angen i staff carchar "ardystio" hyd dedfryd y carcharor; neu ar gyfer y carcharorion hynny nad oes ganddynt ddogfennau i brofi eu bod yn gymwys i bleidleisio. Dywedodd y byddai angen i ddeddfwriaeth ragnodi lefel y staff mewn carchardai a allai ddarparu'r ardystiad hwn:

"Dylai'r lefel a ragnodir fod yn ddigon isel i sicrhau nad yw'r broses gofrestru'n dibynnu ar nifer rhy fach o bobl, ond yn ddigon uchel i sicrhau y bydd yr ardystiwr yn gwybod pwy all gofrestru a phwy na all gofrestru, a byddai awdurdod sylweddol yn gysylltiedig â hi."¹²³

136. Pwysleisiodd y Comisiwn Etholiadol a Chymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol ei bod yn bwysig bod staff carchardai a'r staff etholiadol yn cadw

¹¹⁸ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP01, Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol](#)

¹¹⁹ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol](#)

¹²⁰ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [7]

¹²¹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [12]

¹²² [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol](#)

¹²³ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol](#)

mewn cysylltiad. Awgrymodd y Comisiwn y gallai fod gan bob carchar swyddog cyswllt, a fyddai'n bennaf gyfrifol am bob mater sy'n ymwneud â chofrestru etholiadol a phleidleisio.¹²⁴ Pwysleisiwyd na fyddai hon yn swydd llawn amser. Gallai, yn enwedig, helpu gyda'r broses ardystio:

“...we think it's really important to have that liaison officer within the prison, who'll be able to support the prisoner in finding this type of information, to verify their identity and, even if there was an attestation or something included in the new form, that they could complete that attestation or assist in completing that attestation.”¹²⁵

137. Esboniodd Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol pam ei bod yn bwysig i'r gwasanaeth carchardai weithredu fel partner cryf iawn yn y broses gofrestru etholiadol:

“... 1, to facilitate the registration; 2, to ensure that those who are registered are fully aware of the choices available to them at ballots if this is where it goes; and 3, that the secrecy of their choice isn't corrupted by other processes that may well end up affecting that ability to have the free and fair ballots in that way. So, they're the elements that we are primarily concerned with.”¹²⁶

138. Er mwyn helpu i hwyluso perthnasau gwaith effeithiol, awgrymodd y Comisiwn Etholiadol y dylid llunio math o femorandwm cyd-ddealltwriaeth gyda'r carchardai eu hunain a gyda Chymdeithas Llywodraethwyr y Carchardai, a dywedodd bod yn rhaid trefnu bod rhywfaint o wybodaeth ganolog yn cael ei bwydo'n ôl i'r swyddogion cofrestru etholiadol. Dywedodd y byddai'n dasg amhosibl fel arall.¹²⁷

139. Clywsom farn wahanol gan staff carchardai am y cymhlethdodau o gefnogi gallu carcharorion i bleidleisio, ond y neges glir gan bawb oedd, os penderfynir rhoi'r hawl i rai carcharorion neu i bob un ohonynt bleidleisio, y bydd staff

¹²⁴ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [13]

¹²⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [66]

¹²⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [20]

¹²⁷ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [118]

carchardai yn gwneud popeth o fewn eu gallu i hwyluso hynny, ac i wneud iddo weithio.¹²⁸

4. 2. Cofrestru

140. Roedd tystiolaeth glir iawn na ddylai carcharorion ddefnyddio cyfeiriad y carchar i gofrestru. Roedd dau brif reswm am hyn: gallai gael effaith anghymesur ar nifer fach o wardiau ac etholaethau lle y byddai carcharorion yn cyfrif am gyfran sylweddol o'r etholwyr a byddai llawer o garcharorion o Gymru yn cael eu hetholfreinio ar unwaith, gan gynnwys yr holl garcharorion sy'n fenywod.

141. Esboniodd Cormac Behan y dull sydd ar waith yn Iwerddon:

“Registration in the home constituency reduces the potential of a ‘voting bloc’, i.e. all voters in the same prison casting their ballot for a single candidate in the constituency of the prison. If registration is in the home constituency by postal voting, this will dilute the opportunity for prisoners to skew the outcome of a particular constituency, even if they all voted (although there is no evidence that this is the case) for the same candidate. Therefore it should not have an impact on particular constituencies that contain prison/s.”¹²⁹

142. Dywedodd y Comisiwn Etholiadol wrthym y byddai defnyddio “cyfeiriad blaenorol neu gyfeiriad bwriadedig” yn “opsiwn” ar gyfer cofrestru. Roedd yn awgrymu hyn oherwydd “...mai dim ond o ganlyniad i’w dedfryd y mae carcharorion yn bresennol yng nghyfeiriad y carchar”.¹³⁰

143. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru fod “datganiad o gysylltiad lleol” eisoes yn cael ei ddefnyddio ar gyfer carcharorion o Gymru sy’n chwilio am dai ar ôl bod yn y carchar.¹³¹ Mae system o’r fath yn galluogi carcharorion i gofrestru gan ddefnyddio cyfeiriad lle buont yn preswyllo o’r blaen, neu lle’r oedd ganddynt deulu. Roedd Cymru Ddiogelach hefyd yn teimlo mai dyma’r ffordd fwyaf synhwyrol, ac y byddai hyn hefyd yn briodol i’r rhai nad oes ganddynt gartref sefydlog.¹³²

¹²⁸ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

¹²⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP06, Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield

¹³⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol

¹³¹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 23 Ionawr 2019, Cofnod y Trafodion [59]

¹³² Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 20 Chwefror 2019, Cofnod y Trafodion[69]

144. Roedd y Comisiwn Etholiadol hefyd yn cytuno mai dyma'r llwybr symlaf. Ni fyddai hyn yn golygu, o reidrwydd, bod rhywun yn dychwelyd i'w gyfeiriad blaenorol ar ôl cael ei ryddhau; yn hytrach, ffordd o gofrestru i bleidleisio yw hwn yn hytrach na datganiad o fwriad i dychwelyd.¹³³

145. Byddai dull o'r fath hefyd yn osgoi sefyllfa lle byddai'r holl garcharorion benywaidd o Gymru yn cael eu difreinio yn awtomatig oherwydd iddynt gael eu carcharu y tu allan i Gymru.

4. 3. Pleidleisio

146. Roedd y dystiolaeth a gawsom yn glir iawn o ran yr opsiynau sydd ar gael ar gyfer y dull o bleidleisio. Byddai sefydlu gorsafoedd pleidleisio mewn carchardai yn anymarferol am amrywiaeth eang o resymau, gan gynnwys diogelwch, cyfrinachedd, a logisteg cyffredinol.¹³⁴

147. Clywsom gan staff carchardai bod trefniadau eisoes ar waith i garcharorion gael gohebiaeth gyfrinachol gan eu cyfreithwyr.¹³⁵ Byddai angen rhoi trefniadau tebyg ar waith i sicrhau uniondeb y broses pleidleisio.

148. Pwysleisiodd Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol a'r Comisiwn Etholiadol y byddai angen ystyried prosesu pleidleisiau post i sicrhau bod carcharorion yn cael digon o amser i gael eu papurau pleidleisio a'u dychwelyd mewn pryd. Tynnodd Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol sylw penodol at faterion a allai godi wrth i garcharorion gael eu symud o garchar i garchar:

“From the research that I've looked at, when prisoners are coming near to being released, they're very often brought back to a prison near to where they live or the area that they've last come from. So, it might be that they were in Liverpool and they come back down to Bridgend. It's at what point and whether we're informed of that, because if they're voting by post and we've sent that postal vote up to Liverpool, then by the relevant date they've come back to, say, Bridgend, you're into that situation where we didn't know. Somebody needs to inform us as administrators that that person—we need to redirect that postal vote. And of course, there is a cut off of 11 days before a change of address for

¹³³ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [43] a [64]

¹³⁴ [Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol](#)

¹³⁵ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen yr ymchwiliad ar y we](#)

a postal vote, So, all that would need to be addressed—the relevant timings.”¹³⁶

149. Dywedodd y Comisiwn Etholiadol fod cyfnod cymharol fyr rhwng dosbarthu pecynnau pleidleisio drwy'r post a'r terfyn amser ar gyfer dychwelyd pleidlais mewn pryd iddi gael ei chyfrif.¹³⁷

4. 4. Ymgyrchu gwleidyddol a gwybodaeth

150. Dywedodd carcharorion wrthym fod eu cyfnod yn y carchar wedi rhoi mwy o amser iddynt feddwl am faterion gwleidyddol. Clywsom sut y maent yn cael y wybodaeth ddiweddaraf am ddigwyddiadau gwleidyddol drwy'r teledu a'r papurau newydd. Mae ganddynt hefyd gyhoeddiadau a gynlluniwyd ar gyfer pobl sydd mewn carchardai, fel Inside Times, a gorsafoedd radio'r carchardai.¹³⁸ Gallai'r rhain i gyd fod yn ddull o rannu gwybodaeth am etholiadau sydd ar y gweill yng Nghymru.

151. Roeddem yn falch o gael ymrwymiad gan y Comisiwn Etholiadol y byddent yn cynnal ymgyrch wybodaeth i garcharorion ynghylch sut i gofrestru a phleidleisio, pe byddai'r etholfraint yn cael ei hymestyn:

“We would certainly look to run a public information campaign with new prisoners, and that would normally—. If you look at service voters, for instance, which is another special category of electors that comprises individuals who are based away from their home in a barracks or a base somewhere in other parts of the UK, we have run campaigns previously that have targeted service voters and lets them know, through posters, mailings, through a liaison officer within the barracks, what they can do, what election's coming up, how they can register, how they can vote. We would certainly look to do something similar with prisoners, not just based across the bridge but also in Wales—run a campaign specifically targeting them.”¹³⁹

152. Dywedodd Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol hefyd, pan wnaed newidiadau yn ddiweddar i'r hawl i gofrestru'n ddiennw, bod gweithwyr etholiadol

¹³⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [151]

¹³⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol

¹³⁸ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar dudalen yr ymchwiliad ar y we

¹³⁹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [54]

proffesiynol wedi gweithio'n agos gyda sefydliadau partner, yn enwedig Cymorth i Fenywod.¹⁴⁰

153. Caiff ymgeiswyr ddsbarthu taflenni i bob etholwr ar y gofrestr etholiadol, a chredwn y dylai carcharorion gael yr un mynediad at y math hwn o ddeunydd. Mae hyn yn arbennig o bwysig yn achos etholiadau lleol, oherwydd gall carcharorion fod mewn carchar nad yw o fewn ardal eu cartref, ac ni fyddant o reidrwydd yn gallu cael gafael ar bapurau newydd lleol, a fyddai'n rhoi cyfle iddynt gael y wybodaeth ddiweddaraf am y datblygiadau gwleidyddol gartref.

154. Dywedodd y carcharorion wrthym fod ganddynt bryder am lefelau llythrennedd llawer ohonynt.¹⁴¹ Yn amlwg, mae hyn yn rhywbeth y byddai angen ei ystyried mewn unrhyw ddeunydd a gaiff ei baratoi gan gyrff cyhoeddus fel y Comisiwn Etholiadol. Byddai angen i garchardai ystyried pa gymorth ychwanegol y gellid ei roi i'r carcharorion hynny sydd â lefelau llythrennedd isel er mwyn iddynt allu deall unrhyw ddeunydd ysgrifenedig a anfonir atynt.

155. Er i rai awgrymu y gellid cynnal hystings gwleidyddol mewn carchardai, clywsom hefyd y gallai hyn achosi problemau sylweddol o ran diogelwch.¹⁴² Er ein bod yn credu bod gwerth i'r syniad o annog mwy o wleidyddion i ymweld â charchardai ac ymgysylltu'n uniongyrchol â charcharorion (fel y gwelsom ein hunain pan fuom yn ymweld â charchardai), rydym yn cydnabod bod y logisteg o gael y gwleidyddion perthnasol o flaen carcharorion, ynghyd â materion yn ymwneud â diogelwch, yn golygu nad dyma'r ffordd fwyaf effeithiol o sicrhau bod carcharorion yn cael wybodaeth briodol.

156. Clywsom hefyd bryderon am addysg mewn carchardai i helpu carcharorion i ddeall y system wleidyddol yn well; byddai hynny'n fwyfwy pwysig pe byddai'r etholfraint yn cael ei hymestyn. Clywsom fod y gwaith hwn eisoes ar y gweill mewn carchardai, ond efallai y bydd angen ffocws o'r newydd arno i sicrhau bod carcharorion yn cael y wybodaeth berthnasol am brosesau democrataidd.

157. Yn olaf, mae gennym bryderon penodol am garcharorion o Gymru a gedwir mewn carchardai yn Lloegr. Nid yw carcharorion o Gymru yng Ngharchar Ei Mawrhydi Eastwood Park yn cael unrhyw ddarllediadau Cymreig na phapurau newydd Cymreig. Nid oedd gan garcharorion y gwnaethom siarad â nhw unrhyw syniad bod Prif Weinidog Cymru wedi newid, nac am unrhyw ddatblygiadau

¹⁴⁰ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [134]

¹⁴¹ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen.yr.ymchwiliad.ar.y.we](#)

¹⁴² Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen.yr.ymchwiliad.ar.y.we](#)

gwleidyddol eraill ers iddynt gael eu carcharu. Buom yn siarad â staff y carchar am hyn, a dywedwyd wrthym fod ganddynt nifer gyfyngedig o sianelau teledu ac y gallent gael sianelau Cymru os oedd mwyafrif y carcharorion o blaid hyn.¹⁴³ Fan lleiaf, hoffem weld papurau newydd Cymraeg a Chymreig ar gael yn y llyfrgell yn Eastwood Park ac mewn carchardai eraill lle mae nifer sylweddol o garcharorion o Gymru.

4. 5. Y system bresennol ar gyfer carcharorion ar remand

158. Amlygodd y dystiolaeth i'r ymchwiliad hwn broblemau yn ymwneud ag effeithiolrwydd y system ar gyfer carcharorion sy'n gymwys i bleidleisio ar hyn o bryd. Buom yn siarad â nifer o garcharorion a oedd yn gymwys i bleidleisio ond nad oeddent yn gwybod hynny.¹⁴⁴ Nid yw'n dderbyniol nad yw'r rhai sydd â'r hawl i bleidleisio yn gwybod am eu hawliau.

159. Ymwelodd Jenny Rathbone AC â Charchar Caerdydd i drafod y trefniadau ar gyfer carcharorion ar remand. Amlinellwyd pa gamau a gymerwyd yn yr etholiad diwethaf ac roedd y rheini'n cynnwys codi hysbysebion a hysbysiadau, a staff yn siarad â charcharorion. Gofynnwyd i garcharorion a oedd â diddordeb roi eu henwau i'r staff, a byddai'r rheini wedyn yn eu trosglwyddo i'r Swyddogion Cofrestru Etholiadol. Fodd bynnag, nid achubodd unrhyw un ar y cyfle hwn i gofrestru.

160. Buom yn trafod y mater hwn gyda'r Comisiwn Etholiadol, a gyfaddefodd y gallai yn sicr wneud mwy, ac efallai edrych ar y wybodaeth gyhoeddus a'r hyn y gallai ei ddsbarthu i sicrhau eu bod yn gwybod beth yw eu hawliau, o leiaf.¹⁴⁵ Byddem yn annog y Comisiwn Etholiadol yn gryf i weithio'n agos gyda'r Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod carcharorion sy'n gymwys i bleidleisio yn cael eu cynnwys ar y gofrestr etholiadol. Dylai'r Gwasanaeth Carchardai sicrhau bod y rhai nad ydynt ar y gofrestr eisoes yn cael eu cofrestru. Dylai carcharorion fod yn ddarostyngedig i'r un rheidrwydd i gofrestru i bleidleisio â gweddill y boblogaeth.

161. Pwysleisiodd staff Carchar Caerdydd hefyd, oherwydd eu bod yn derbyn, symud a rhyddhau carcharorion yn gyson, bod poblogaeth y carchar yn gallu newid yn sylweddol o fewn ychydig wythnosau. Fodd bynnag, credwn y bydd gwirio a yw carcharorion wedi cofrestru i bleidleisio yn ystod y cyfnod cynefino, ac

¹⁴³ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen.yr.ymchwiliad.ar.y.we](#)

¹⁴⁴ Mae nodyn am yr ymweliad â charchardai ar [dudalen.yr.ymchwiliad.ar.y.we](#)

¹⁴⁵ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [113]

os nad ydynt wedi cofrestru, eu helpu i wneud hynny, o gymorth i leihau'r risg na fydd carcharorion yn colli'r cyfle i gofrestru oherwydd eu bod yn cael eu symud o garchar i garchar.

4. 6. Ein barn ni

162. Mae'n hanfodol ein bod yn ymateb i'r galwadau clir gan y Comisiwn Etholiadol a Chymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol i sicrhau bod unrhyw newidiadau i'r gyfraith etholiadol yn cael eu cyflwyno mewn da bryd fel y gellir gwneud y trefniadau angenrheidiol. Rydym yn cefnogi'r galwadau hyn, mae'n hanfodol bod uniondeb y broses etholiadol yn cael ei gynnal.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad yn ymrwymo i sicrhau bod unrhyw ddeddfwriaeth berthnasol sy'n newid yr etholfraint yn cael ei rhoi ar waith o leiaf chwe mis cyn unrhyw etholiad.

Cymhwysra

163. Mae'n amlwg i ni, yn enwedig wrth ddysgu o brofiad carcharorion ar remand sy'n cofrestru i bleidleisio, fod angen dynodi swyddog i arwain ar faterion etholiadol (Cydlynnydd Etholiad) ym mhob carchar. Roedd y Comisiwn Etholiadol yn awyddus iawn i ymgysylltu â'r Gwasanaeth Carchardai ac awgrymodd hyd yn oed y dylid ymestyn aelodaeth Bwrdd Cydlynnydd Etholiadol Cymru i gynnwys cynrychiolwyr o'r Gwasanaeth Carchardai.¹⁴⁶

Argymhelliad 4. Rydym yn argymhell bod y Comisiwn Etholiadol yn ymestyn aelodaeth Bwrdd Cydlynnydd Etholiadol Cymru i gynnwys cynrychiolwyr o'r Gwasanaeth Carchardai.

164. Rydym yn sylweddoli y gallai dynodi Cydlynnydd Etholiad fod yn fwy anodd y tu allan i'r ystâd o garchardai yng Nghymru. Fodd bynnag, nid yw hyn yn golygu na ddylid gwneud hynny a chredwn y dylai Llywodraeth Cymru gynnal trafodaethau â Llywodraeth y DU i sicrhau bod carchardai sy'n dal carcharorion o Gymru yn dynodi swyddog i fod yn gyswllt â'r Comisiwn Etholiadol a'r Swyddogion Cofrestru Etholiadol perthnasol yng Nghymru. Dylai hyn fod yn gymwys i bob carchar lle mae carcharorion o Gymru, hyd yn oed os yw'r nifer yn fach.

¹⁴⁶ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [36]

Argymhelliad 5. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn trafod ac yn dod i gytundeb â Llywodraeth y DU i sicrhau bod pob carchar sy'n dal carcharorion o Gymru yn dynodi Cydlynnydd Etholiad o blith staff y carchar.

165. Mae'n bwysig bod carchardai y tu allan i Gymru yn hwyluso ac yn cefnogi'r broses o gofrestru carcharorion a'u hawl i bleidleisio mewn etholiadau yng Nghymru. Gellid gwneud hyn trwy Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn Etholiadol yn llunio Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth gyda Llywodraeth y DU a'r Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod yr holl garcharorion cymwys wedi'u cofrestru i bleidleisio a'u bod yn cael eu cefnogi i gymryd rhan mewn unrhyw etholiadau y maent yn gymwys i bleidleisio ynddynt.

Cofrestru

166. Y ffordd fwyaf synhwyrol ymlaen fyddai bod carcharorion yn cofrestru naill ai yn y cyfeiriad lle'r oeddynt yn preswyllo cyn eu carcharu neu mewn cyfeiriad y maent yn bwriadu mynd iddo pan gânt eu rhyddhau. Mewn achosion lle nad oes gan bobl gyfeiriad bwriadedig, gellid defnyddio datganiad o gysylltiad lleol.

167. Tynnodd y Comisiwn Etholiadol sylw at y ffaith bod templed ar gael eisoes ar gyfer personél y lluoedd arfog sy'n cofrestru yn eu cyfeiriad arferol pan fyddant dramor, ac y gellid defnyddio hwnnw. Nodwyd un agwedd bwysig ar y dull hwn, sef bod gan bob uned o'r lluoedd arfog aelod dynodedig o staff sy'n gyfrifol am hyrwyddo cyfranogiad.¹⁴⁷ Mae'n tanlinellu pa mor bwysig yw sicrhau cyswllt effeithiol â staff y carchar.

168. Un o'r agweddau y mae angen ei ystyried ymhellach yw'r achosion hynny lle mae cyfeiriad y cartref hefyd yn gartref i ddiodeffwr y drosedd. Mae hyn yn arbennig o berthnasol yn achos troseddau fel cam-drin domestig. Mewn tystiolaeth lafar, rhoddodd y Gweinidog ymrwymiad clir i ni y byddai mesurau diogelu yn cael eu rhoi ar waith i ystyried materion sy'n ymwneud â diodeffwyr troseddau sy'n byw yng nghyfeiriad cartref cofrestredig y carcharor.¹⁴⁸ Tynnodd hi a'r Comisiwn Etholiadol sylw at y ffaith na fyddai cofrestru yn y cyfeiriad cartref o reidrwydd yn golygu y byddai carcharor yn dychwelyd i'r cyfeiriad hwnnw ac nad

¹⁴⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, VRP02, Y Comisiwn Etholiadol

¹⁴⁸ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [38]

oedd hynny ond ffordd o'i alluogi i bleidleisio.¹⁴⁹ Nodwn fod trefniadau tebyg ar waith yn achos cofrestru pobl ddigartref.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyflwyno deddfwriaeth i alluogi carcharorion i gofrestru naill ai yn eu cyfeiriad cartref diwethaf, y cyfeiriad y cânt eu rhyddhau iddo, neu drwy ddatganiad o gysylltiad lleol. Wrth wneud hynny dylent sicrhau bod mesurau diogelu perthnasol yn cael eu rhoi ar waith i amddiffyn dioddefwyr a darpar ddiodesfwyr troseddau.

Pleidleisio

169. Credwn mai'r dull mwyaf synhwyrol fyddai i garcharorion sydd wedi'u dedfrydu bleidleisio yn yr un ffordd ag unrhyw bleidleisiwr absennol arall (gan gynnwys carcharorion ar remand), naill ai drwy'r post neu drwy ddirprwy. Gall hyn fod yn benderfyniad i bob carcharor unigol ac nid oes angen iddo gael ei ragnodi mewn deddfwriaeth, ar wahân i roi'r dewis i garcharorion.

Argymhelliad 8. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn cyflwyno deddfwriaeth er mwyn i garcharorion sy'n gymwys i bleidleisio allu gwneud hynny naill ai drwy bleidleisio drwy'r post neu drwy ddirprwy. Dylid cynnal trafodaethau gyda Llywodraeth y DU i sicrhau bod unrhyw rwystrau logistaidd yn cael eu lliniaru.

170. Mae'r materion logistaidd a amlygwyd yn cynnwys materion pwysig y bydd angen mynd i'r afael â hwy wrth lunio cynlluniau gweithredu, a'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth y cyfeiriwyd ato yn gynharach. Fodd bynnag, nid ydym yn credu bod unrhyw un o'r rhain yn anorchfygol.

Ymgyrchu gwleidyddol ac addysg

171. Mae'n hanfodol bod pawb sy'n gymwys i bleidleisio yn gallu cael gafael ar wybodaeth berthnasol i'w helpu i wneud penderfyniad gwybodus. Nid oes gan garcharorion fynediad rhydd at bob ffynhonnell, fel y rhyngwyd, sy'n chwarae rhan gynyddol bwysig mewn ymgyrchu gwleidyddol.

172. Mae hyn yn golygu y bydd angen ymdrech ychwanegol i sicrhau bod gwybodaeth ar gael i garcharorion sy'n cofrestru i bleidleisio. Buom yn trafod hyn gyda'n holl dystion, ac yn enwedig fel rhan o'n hymweliadau â charchardai.

¹⁴⁹ Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 27 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [38] a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mawrth 2019, Cofnod y Trafodion [64]

173. Credwn ei bod yn bwysig bod cyfleoedd i ymgeiswyr cofrestredig, gwleidyddion etholedig a chynrychiolwyr y pleidiau sy'n cymryd rhan gael mynediad i garchardai lle bo hynny'n ymarferol yn ystod ymgyrch etholiadol. Rydym yn deall na fyddai hystings yn briodol, ond credwn fod cyfleoedd i archwilio sut y gallwn helpu carcharorion i ymgysylltu'n uniongyrchol â'r rhai sy'n ymwneud â'r ymgyrch.

Argymhelliad 9. Fel rhan o'r gwaith o sefydlu'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth y cyfeirir ato yn argymhelliad 6, argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru drafod gyda Llywodraeth y DU sut y gallai ymgeiswyr cofrestredig, gwleidyddion etholedig a chynrychiolwyr y pleidiau sy'n cymryd rhan gwrdd â charcharorion.

174. Yn ychwanegol at y pwyntiau a wnaed gennym uchod, nodwn fod materion sy'n ymwneud â sicrhau bod pobl yn gallu cael gafael ar wybodaeth wleidyddol o ansawdd uchel yr un mor berthnasol i'r cyhoedd ag ydyw i'r rhai sydd mewn carchar. Y gwahaniaeth yw bod y wybodaeth ar gael yn eang i'r cyhoedd yn gyffredinol, a gallant ddewis ymgysylltu neu beidio, ond ar hyn o bryd mae'r wybodaeth yn llawer mwy cyfyngedig i'r rhai mewn carchar.

175. Roeddem yn arbennig o bryderus nad oedd gan garcharorion o Gymru yn Eastwood Park unrhyw fynediad at gynfryngau Cymreig. Er ein bod yn deall y gallai fod rhai cyfyngiadau technolegol, credwn y dylid gwneud gwaith pellach i geisio goresgyn y problemau hyn er mwyn sicrhau y gall carcharorion gadw mewn cysylltiad â newyddion a materion sy'n effeithio ar eu cymunedau lleol.

Argymhelliad 10. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn trafod ac yn dod i gytundeb gyda Llywodraeth y DU bod pobl mewn carchardai lle mae nifer sylweddol o Gymry yn cael cyfle i gael mynediad at y cyfryngau Cymreig, yn brint ac yn ddarllediadau.

Y system bresennol ar gyfer carcharorion ar remand

176. Rydym yn pryderu bod cyn lleied o garcharorion ar remand yn manteisio ar gyfleoedd i gofrestru i bleidleisio ac y gallai hyn ddigwydd hefyd yn achos categorïau eraill o garcharorion pe byddent yn cael eu hetholfreinio. Er ein bod yn cydnabod bod rhai yn gwneud penderfyniad bwriadol i beidio â chymryd rhan, clywsom yn uniongyrchol gan eraill nad oeddent yn gwybod bod ganddynt hawl i bleidleisio. Credwn fod modd gwneud mwy i sicrhau bod pawb mewn carchar sydd â'r hawl i bleidleisio yn gwybod am yr hawliau hyn. Roedd yn galonogol clywed y Comisiwn Etholiadol yn ymrwymo i ystyried y mater yn fanylach.

Argymhelliad 11. Rydym yn argymhell bod y Comisiwn Etholiadol yn gweithio'n agos gyda'r Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod yr holl garcharorion sy'n gymwys wedi'u cofrestru i bleidleisio, a bod ganddynt wybodaeth gywir sydd ar gael yn hawdd i'w galluogi i wneud penderfyniad ymarferol ynghylch pa un ai i bleidleisio ai peidio.

Atodiad A – Ymatebion i'r ymgynghoriad

Cyflwynwyd yr ymatebion a ganlyn a chawsant eu cyhoeddi ar y wefan.

Cyfeirnod	Sefydliad
VRP 01	Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol (ymateb ar y cyd gan y Gangen Genedlaethol a Changen Cymru)
VRP 02	Y Comisiwn Etholiadol
VRP 03	Yr Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai
VRP 04	Y Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid
VRP 05	Colin Murray, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Newcastle
VRP 06	Dr Cormac Behan, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Sheffield
VRP 07	Canolfan Llywodraethiant Cymru

Atodiad B – Rhestr o’r dystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i’r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgripiad o bob sesiwn tystiolaeth lafar ar gael.

Dyddiad	Enw a sefydliad
23 Ionawr 2019	<p>Dr Robert Jones, Cydymaith Ymchwil, Canolfan Llywodraethiant Cymru</p> <p>Dr Greg Davies, Cydymaith Ymchwil, Canolfan Llywodraethiant Cymru</p> <p>Mark Day, Pennaeth Polisi a Chyfathrebu, Ymddiriedolaeth Diwygio Carchardai</p>
20 Chwefror 2019	<p>Bernie Bowen-Thomson, Prif Weithredwr, Cymru Ddiogelach</p> <p>Darren Trollope, Pennaeth Cynllunio a Chyngor Cymru, Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid</p>
7 Mawrth 2019	<p>Elan Closs Stephens CBE, Comisiynydd Etholiadol, y Comisiwn Etholiadol yng Nghymru</p> <p>Rhydian Thomas, Pennaeth y Comisiwn Etholiadol, y Comisiwn Etholiadol yng Nghymru</p> <p>Rhys George, Cadeirydd Cangen Cymru o Gymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol</p> <p>Amanda Bebb, Dirprwy Gadeirydd Cangen Cymru o Gymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol</p> <p>Peter Stanyon, Prif Weithredwr, Cymdeithas y Gweinyddwyr Etholiadol</p> <p>Y Farwnes Newlove, Comisiynydd Dioddefwyr</p>
27 Mawrth 2019	<p>Julie James, y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol</p> <p>Lisa James, Dirprwy Gyfarwyddwr, Is-adran Democratiaeth Llywodraeth Leol</p> <p>Gareth Thomas, Cynghorydd Polisi, Diwygio Etholiadol (Is-adran Llywodraeth Leol)</p>