Diwygio cyfraith ac arferion etholiadol

Cyflwyniad

Mae'r papur briffio polisi hwn yn crynhoi tystiolaeth ryngwladol ar ddiwygiadau amrywiol i weinyddiaeth etholiadol, ac yn archwilio eu heffaith bosibl ar y nifer sy'n pleidleisio, amrywiaeth yr ymgeiswyr, a thryloywder wrth ariannu ymgyrchoedd.

Roedd yna bedwar maes ffocws: pleidleisio cynnar, arferion etholiadol arloesol, diogelwch ymgeiswyr ac asiantau, ac ariannu ymgyrchoedd a'r gwariant arnynt. Dadansoddwyd rôl cyrff rheoli etholiadol hefyd.

Nod yr ymchwil oedd llywio penderfyniadau Llywodraeth Cymru yn y maes hwn ac awgrymu meysydd posibl i'w gwella.

Pleidleisio cynnar

Diffinnir pleidleisio cynnar yn unrhyw bleidleisio a gynhelir cyn diwrnod pleidleisio penodol, a all gynnwys pleidleisio drwy'r post. Mae i'w gael ar ryw ffurf mewn 73 o wledydd. Mae'r dystiolaeth yn dangos bod pleidleisio cynnar yn cynnig ffordd bosibl o fod yn fwy ymatebol i anghenion pleidleiswyr. Mae hyn yn dibynnu ar ba fesurau sy'n cael eu cymryd ar y cyd, a gallent gynnwys y canlynol:

- Cynnwys dyddiau'r wythnos a phenwythnosau mewn cyfnodau pleidleisio cynnar (e.e. dydd Mercher i ddydd Sadwrn).
- Cyflwyno system cofrestru ar yr un diwrnod a chaniatáu i ddinasyddion gofrestru i bleidleisio neu i gywiro eu gwybodaeth gofrestru pan fyddant yn mynd i mewn i'r orsaf bleidleisio.
- Gosod safleoedd pleidleisio mewn modd sy'n ystyried anghenion pobl o ran pellter a mynediad at drafnidiaeth, a'r potensial i gyfuno gweithgareddau eraill â phleidleisio.

Arferion etholiadol arloesol

Mae arferion etholiadol arloesol yn ddulliau o foderneiddio'r broses etholiadol ac yn cynnwys newidiadau i bleidleisio drwy'r post, Canolfannau Pleidleisio Ddiwrnod yr Etholiad, pleidleisiau wedi'u llenwi ymlaen llaw, safleoedd pleidleisio anhraddodiadol, a phleidleisiau hygyrch, gan gynnwys blychau pleidleisio electronig all-lein.

Yn gyffredinol, mae profiadau mewn gwledydd eraill o **bleidleisio drwy'r post** yn dangos effaith gadarnhaol o ran y nifer sy'n pleidleisio ledled grwpiau cymdeithasol gwahanol. Dangosodd adroddiad y Comisiwn Etholiadol ar gyfer etholiadau 2021 fod 96% o bleidleiswyr drwy'r post yn credu bod y broses yn syml. Fodd bynnag, mae cyfraddau'r pleidleisiau drwy'r post a wrthodwyd, ynghyd â materion yn ymwneud â llofnodion a dyddiadau geni nad ydynt yn cyfateb, yn destun pryder. Argymhellir y canlynol:

- Rhoi ystyriaeth i ddadansoddi'r defnydd o bleidleisiau wedi'u llenwi ymlaen llaw. Pleidleisiau yw'r rhain sydd eisoes yn cynnwys enw a dyddiad geni'r sawl sy'n pleidleisio.
- Cynnal a chadw'r gofrestr etholiadol fel mater o drefn, gydag ymgyrchoedd i wahodd pleidleiswyr i gywiro eu manylion cofrestru rhag ofn bod enwau'n cael eu newid.

- Cynnig ffyrdd i bleidleiswyr ‘drwsio’ pleidleisiau wedi'u difetha, er enghraifft trwy eu dychwelyd i safle pleidleisio a phleidleisio'n bersonol.

Canlyniadau cymysg a gafwyd i fesurau i ganiatáu i bleidleiswyr **fwrw pleidlais mewn unrhyw safle pleidleisio** neu i greu **safleoedd pleidleisio anhraddodiadol**. Mae cael dewis lle i bleidleisio yn darparu’n well ar gyfer hygyrchedd ac arferion gwahanol y pleidleiswyr. Fodd bynnag, os nad ydynt yn cael eu cynorthwyo gan safleoedd pleidleisio eraill, mae canolfannau pleidleisio yn tueddu i fod â chiwiau mwy a staff a chanddynt ormod o waith.

Gallai Llywodraeth Cymru ystyried y canlynol:

- Dadansoddi'r defnydd o bleidleisio hyblyg (h.y. peidio â dynodi un safle pleidleisio i bob pleidleisiwr), gan gynnwys logisteg a dichonoldeb cael y gofrestr etholiadol ar bob safle.
- Cynnal dadansoddiadau logistaidd a diogelwch ar gyfer defnyddio safleoedd pleidleisio anhraddodiadol. Er enghraifft, os yw ysgolion i gael eu defnyddio yn safleoedd pleidleisio ar gyfer nifer o ardaloedd pleidleisio, byddai’n ofynnol penderfynu ar y canlynol: a fyddai’r ysgolion yn cau ar y diwrnodau hynny; ai dim ond myfyrwyr/staff a fyddai’n cael pleidleisio yno; a beth a fyddai goblygiadau hynny, ynghyd â phleidleisio hyblyg?
- Sefydlu safleoedd pleidleisio mewn ardaloedd lle mae symudedd pleidleiswyr yn broblem, megis cartrefi gofal ac ysbytai.

Mae blychau pleidleisio electronig all-lein Brasil (gweler Ffigur 1) yn dangos modd diogel i gynnal etholiadau'n gyflymach. Mae hefyd yn darparu gwelliannau o ran hygyrchedd trwy fysellbad Braille a signalau clywedol. Yn y DU, nid oes gan bleidleiswyr dall a phleidleiswyr â nam ar eu golwg fynediad at bleidlais gyfrinachol ar hyn o bryd.

Ffigur 1: Blwch pleidleisio electronig all-lein ym Mrasil

Mae'r **system gofrestru** bresennol yn cynnig maes posibl arall i'w ddiwygio. Er ei bod yn orfodol cofrestru yn y DU a bod darpar bleidleiswyr yn cael ffurflen i’w hatgoffa i wneud hynny, nid oes yna systemau croeswirio ar waith. Mae hyn yn golygu bod yna ddyblygu yn y gofrestr bresennol, sy'n anfanteisiol i waith gweinyddwyr etholiadol.

Nid yw rhyddfreinio gwladolion tramor yn golygu bod y grŵp hwn yn manteisio ar yr hawl i bleidleisio ar unwaith, fel y dangosir mewn gwledydd eraill. Gallai mesurau ar gyfer cynhwysiant, megis sicrhau bod y ffurflen cofrestru etholiadol ar gael yn eang mewn sawl iaith, fod o gymorth yn yr ymdrechion hyn.

Mae newidiadau posibl eraill yn cynnwys y canlynol:

- Cynnwys ffurflen cofrestru pleidleiswyr gyda’r llythyrau a anfonir at ddinasyddion yng Nghymru cyn eu pen blwydd yn 16 oed i roi gwybod iddynt beth yw eu rhif Yswiriant Gwladol
- Pan fydd pobl yn cyrchu gwasanaethau penodol, darparu cynnig iddynt ‘optio i mewn’ ac, i bob pwrpas, gofrestru i bleidleisio.
- Colegau a phrifysgolion i annog pleidleiswyr i gofrestru, ac i gynnwys arferion cofrestru pleidleiswyr yn rhan o’u prosesau blynyddol i gofrestru myfyrwyr.
- Ar ôl ymgynghori â grwpiau ac arweinwyr cymunedol, cynnal 'digwyddiadau' cofrestru ymhlith poblogaethau o fewnfudwyr.

> **Dylid trin pleidleisio yng Nghymru fel pe bai'n orfodol, gan sicrhau bod arferion yn cael eu safoni a bod pob pleidleisiwr yn cael mynediad.**

Diogelwch ymgeiswyr ac asiantau

Mae diogelwch ymgeiswyr ac asiantau yn bryder cynyddol yng ngwleidyddiaeth Cymru o ystyried adroddiadau am drais yn erbyn gwleidyddion Cymru. Mae mwyafswm yr ymchwil yn y maes hwn yn canolbwyntio ar fenywod mewn gwleidyddiaeth, ac yn cynnwys peth dirnadaeth mewn perthynas ag ethnigrwydd a hil.

Mae tystiolaeth yn dangos bod trais oherwydd rhywedd ac ethnigrwydd yn wahanol i drais oherwydd gwahaniaethau gwleidyddol, a hynny o ran amlder a'r math o weithredu treisgar a ddioddefwyd. Er enghraifft, dangoswyd bod y cyfryngau cymdeithasol yn ffynhonnell gyson o gam-drin dyddiol.

Mae yna gontinwwm o drais sy'n amrywio o gam-drin ar y cyfryngau cymdeithasol i ymosodiadau corfforol, ond nid yw'n gyfyngedig i hyn. Nid dosbarthu mathau o drais yn unig y mae'r continwwm trais, ond mae hefyd yn disgrifio **llwybr dwysáu** sy'n normaleiddio ymddygiad treisgar. Mae trais corfforol yn fwy tebygol o gael ei adrodd a'i ragflaenu gan ddigwyddiadau o gam-drin geiriol, ysgrifenedig a seicolegol na chawsant eu cofnodi. Mae trais yn aml yn dwysáu, sy'n golygu bod yr un unigolyn yn dioddef o nifer o droseddau. Felly, mae **normaleiddio trais gwleidyddol** yn gyffredinol yn destun pryder.

Prin yw'r dystiolaeth o effaith trais canfyddedig ar benderfyniad lleiafrifoedd gwleidyddol i geisio cael eu hethol. Fodd bynnag, mae enghreifftiau o drais yn erbyn gwleidyddion yn awgrymu bod angen cymryd camau i'w atal, ynghyd â chamau eraill i wella amrywiaeth mewn gwleidyddiaeth.

Argymhellir bod Llywodraeth Cymru yn:

- Mapio dyfnder y mater gyda darpar wleidyddion mewn pleidiau gwleidyddol, ac yn ystyried cynnal arolwg diogelwch cyfnodol gyda gwleidyddion ar lefel genedlaethol a lleol.
- Cynnwys camau gweithredu yn erbyn trais mewn yng nghanllawiau etholiadau.
- Gweithio gyda'r heddlu i wella hyfforddiant ar drais ar y Rhyngrwyd ac i ddiogelu grwpiau targededig.
- Ymgysylltu â phleidiau gwleidyddol i feithrin ymwybyddiaeth ac i annog mesurau cynhwysol mewnol.
- Ymgysylltu â chymdeithas i addysgu am faterion trais yn erbyn gwleidyddion ac i liniaru trafodaethau treisgar ar y cyfryngau cymdeithasol.

> **Mae dinasyddion sy'n teimlo eu bod yn cael eu cynnwys a'u grymuso yn fwy tebygol o gymryd rhan mewn gweithgarwch gwleidyddol.**

Ffigurau ymgyrchu a thryloywder

Mae nifer o sefydliadau rhyngwladol, megis y Sefydliad Rhyngwladol dros Ddemocratiaeth a Chymorth Etholiadol, yr OECD, a Grŵp Gwladwriaethau Cyngor Ewrop yn erbyn Llygredigaeth wedi cefnogi mentrau i wella tryloywder cyllid gwleidyddol o ystyried eu potensial i leihau cyfleoedd ar gyfer llygredigaeth ac i gynyddu ymddiriedaeth y cyhoedd. Mae yna ddigon o gyfle i Lywodraeth Cymru wella ei darpariaeth o ddata sydd ar gael i'r cyhoedd ynghylch etholiadau ac ariannu ymgyrchoedd.

Mae datblygu llwyfan sy'n galluogi dinasyddion Cymru i gyrchu data gwleidyddol yn fesur a allai gael effaith gadarnhaol ar ymddiriedaeth y cyhoedd. Mae angen i fframwaith ar gyfer rheoli cyllid gwleidyddol fod yn agored, yn atebol ac yn

dryloyw i feithrin hyder y cyhoedd. Mae fframwaith safonol ac iddo ffiniau clir a sefydledig yn golygu bod yna lai o le i amau, i wneud camgymeriad neu i gyflawni gweithred lwgr.

Argymhellir bod canlyniadau etholiadau Cymru a chyllid ymgyrchoedd yn:

- Cael eu hadrodd yn swyddogol gydag offeryn ar-lein sy'n rhoi pwynt mynediad i bleidleiswyr at yr wybodaeth honno.
- Defnyddio rhyngwyneb hawdd ei ddefnyddio i bleidleiswyr ddod o hyd i ddata.
- Cefnogi arferion data da, ac yn cynnig data sydd â thrwydded agored; y gall peiriant eu darllen a'u swp-lawrlwytho; sy'n gyfredol; sydd ar gael i'r cyhoedd; sy'n rhad ac am ddim; sy'n amserol; ac sy'n ddibynadwy.

Argymhellir hefyd fod Llywodraeth Cymru yn datblygu system adrodd ar ddata sy'n cynnwys gwybodaeth am ymgeiswyr a data ariannu gan cynnwys cyllid, gwariant, a lle y gwariwyd yr arian.

Cyrff rheoli etholiadol

Drwy gydol yr ymchwil hon, mae'r cyrff rheoli etholiadol wedi ymddangos yn fudiadau allweddol gan eu bod yn bwynt cyfeirio ar gyfer pleidiau, gwleidyddion, llywodraethau a chymdeithas o ran llunio gwybodaeth, rheoleiddio ac atal materion sy'n ymwneud ag etholiadau.

Mae'r cyrff rheoli etholiadol hefyd yn gwneud y canlynol:

- Datblygu a dadansoddi arferion etholiadol arloesol newydd;
- Cynnal logisteg canlyniadau etholiadau ac adroddiadau am ariannu ymgyrchoedd, gan fod yn gyfrifol am: gael data; llunio a chynnal setiau data; archwilio cyfrifon; a sicrhau bod gan y cyhoedd fynediad at yr wybodaeth.

Dylai'r cyrff rheoli etholiadol fod yn rhagweithiol trwy gydol y flwyddyn o ran gweinyddu'r broses o gasglu data, cynnal ymgyrchoedd addysg, a gweithio gyda phleidiau gwleidyddol i wella tryloywder data.

Casgliad

Mae'r papur briffio polisi hwn yn crynhoi'r dystiolaeth ar bedwar prif faes o ran diwygiadau i weinyddiaeth etholiadol – pleidleisio cynnar, arferion etholiadol arloesol, diogelwch ymgeiswyr ac asiantau, ac ariannu ymgyrchoedd a'r gwariant arnynt.

Mae'r dystiolaeth yn dangos mai pleidleisio drwy'r post yw'r math o arfer arloesol sydd wedi amlygu'r effaith gryfaf o ran cynyddu cyfranogiad. Er y gallai effaith diwygiadau eraill ar y nifer sy'n pleidleisio fod yn gyfyngedig, mae yna fanteision democrataidd clir i foderneiddio gweinyddiaeth etholiadol a gwella tryloywder mewn gwleidyddiaeth, a hynny'n benodol ym maes ariannu ymgyrchoedd.

Mae gweithgarwch gwleidyddol, gan gynnwys pleidleisio, yn ffurfio arfer, ac mae mesurau a gymerir yn awr yn debygol o arwain at ganlyniadau yn y tymor hirach. Mae pleidleisio cyfleus yn debygol o effeithio ar ddinasyddion sydd â diddordeb mewn gwleidyddiaeth ond sy'n ei chael yn anodd ei chynnwys yn eu bywydau. Mae'n bwysig rhoi ystyriaeth hefyd i'r rhesymau heblaw am gyfleustra dros ymddieithrio.

Yn olaf, mae newidiadau posibl i weinyddiaeth etholiadol yn debygol o fod yn ddibynnol ar y cyd-destun, ac mae'n bwysig, felly, i gynlluniau peilot gael eu trafod a'u cynnal ochr yn ochr â thrafodaethau â rhanddeiliaid allweddol yng Nghymru.

Rhagor o wybodaeth

I gael yr adroddiad llawn gweler Gomes, L., Downe, J., a Roberts, M. (2022). **Reform of electoral law and practice.** Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynglŷn â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi tystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, sy'n cael ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, yn rhan o Brifysgol Caerdydd ac yn aelod o What Works Network y Deyrnas Unedig.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dr Larissa Peixoto Gomes

+44 (0)29 2087 5345

larissa.peixoto@wcpp.org.uk

Wales Centre for Public Policy

Cardiff University, Sbarc/Spark, Maindy Road, Cardiff CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk 029 2087 5345

info@wcpp.org.uk @WCfPP

Cardiff University / Prifysgol Caerdydd

Economic and Social Research Council

Llywodraeth Cymru / Welsh Government