



DYDDIAD CYHOEDDI 20/02/2019

Ymestyn yr Etholfraint: Pleidleisiau i Garcharorion

Crynodeb

1. Nodau a methodoleg

- 1.1 Nod yr adroddiad hwn yw cyflwyno'r wybodaeth gefndirol angenrheidiol i ddatblygu polisi sy'n bodloni cynnig Llywodraeth Cymru i etholfreinio carcharorion mewn etholiadau llywodraeth leol y mae eu dyddiad rhyddhau disgwylledig yn ystod tymor y cyngor sy'n cael ei ethol.
- 1.2 Mae'r adroddiad yn cyflwyno darlenniad manwl o'r dadleuon o blaid ac yn erbyn etholfreinio carcharorion, o ddwy astudiaeth achos lle mae carcharorion yn pleidleisio eisoes ac o egwyddorion a gweithrediad y system gyfiawnder yng Nghymru a Lloegr. Mae'r papur yn archwilio tair her wedyn - o'r safbwyntiau gwleidyddol ac ymarferol - o gyflawni telerau'r cynnig.
- 1.3 Mae'r manylion a'r wybodaeth a gyflwynir yn yr adroddiad yn deillio'n bennaf o waith ymchwil pen desg trylwyr. Yn hytrach na bod yn systematig ei natur, mae'r adroddiad yn llawer mwy archwiliadol, gan fod briff y prosiect yn gofyn am fanylder trylwyr a dwys sy'n eang ei gwmpas. Mae'r lefel hon o fanylder yn ofynnol gan fod materion etholiadol a throsedd a chyfiawnder yn feysydd polisi newydd i Lywodraeth Cymru ac, fel meysydd anghyfarwydd, ni ellir tybio bod y wybodaeth gefndirol angenrheidiol sy'n ofynnol i ddatblygu polisi ar gael.
- 1.4 Cymerwyd y manylion sy'n hysbysu'r adroddiad yn bennaf o adroddiadau a dogfennau llywodraeth, gwahanol ddeddfwriaeth, Cyfarwyddiadau'r Gwasanaeth Carchardai a Gorchmynion y Gwasanaeth Carchardai, adroddiadau a luniwyd gan wahanol gomisiynau etholiadol, biliau a strategaethau llywodraeth, a dyfarniadau llys perthnasol. Defnyddiwyd amrywiaeth o wefannau uchel eu parch hefyd, ac yn benodol gwefannau llywodraeth yn ymwneud â throsedd a chyfiawnder, gwefannau etholiadol a gwefannau elusennau a sefydliadau sy'n gysylltiedig â'r system gyfiawnder a lles carcharorion.
- 1.5 Nid yw'r adroddiad yn bwriadu, nac yn dymuno, llunio cyfres o argymhellion. Fodd bynnag, cyflwynir cyfres o gasgliadau, a fydd yn rhan annatod o ddatblygu'r polisi cysylltiedig.

2. Casgliadau

- 2.1 Gall y llond llaw o garcharorion sy'n gymwys i bleidleisio ar hyn o bryd gofrestru yn eu cyfeiriad cartref lle byddent yn preswyl fel rheol pe na baent yn y carchar neu, pan nad yw hwn yn opsiwn sydd ar gael, trwy ddatganiad o gysylltiad lleol neu ddefnyddio cyfeiriad y carchar lle maent yn garcharor. Fodd bynnag, yn dilyn pwysau cynyddol i roi sylw i ddyfarniad Cymuned Hawliau Dynol

Ewrop, mae San Steffan wedi cynnig newidiadau gweinyddol y disgwylir iddynt ddod i rym ar gyfer etholiadau 2019, a fydd yn arwain at etholfreinio carcharorion y caniatawyd rhyddhad dros dro iddynt (gan etholfreinio oddeutu ychydig ddwsinau o garcharorion ar unrhyw un adeg). Felly, bydd angen i'r polisi a fydd yn cael ei ddatblygu roi ystyriaeth i'r gweithdrefnau sydd eisoes ar waith ac, yn benodol, y cyfeiriadau cymeradwy y mae carcharor yn gymwys i gofrestru yn eu herbyn ar hyn o bryd.

- 2.2 Mae dadleuon o blaid ac yn erbyn pleidleisiau i garcharorion yn tueddu i fod yn seiliedig ar yr hyn y mae rhywun yn ei gredu yw sefydliad cosbi: lle i gosbi troseddwr sydd wedi tynnu eu hunain o gymdeithas trwy eu gweithredoedd eu hunain neu, ar y llaw arall, lle ar gyfer adsefydlu a ddylai hybu cynhwysiant, cyfrifoldeb cymdeithasol ac urddas dynol yr unigolion sy'n preswyllo ynddo. Mae'r dadleuon o blaid pleidleisiau i garcharorion yn tueddu i fod yn fwy datblygedig na'r dadleuon sy'n cefnogi parhau i ddadetholfreinio carcharorion. Er bod y dystiolaeth wedi awgrymu yn draddodiadol bod y cyhoedd yn gwrthwynebu'n chwynn rhoi pleidleisiau i garcharorion, mae'r ymatebion diweddar i adroddiad ymgynghori Llywodraeth Cymru yn awgrymu efallai fod y safbwynt hwn yn newid, neu'n gwanhau o leiaf.
- 2.3 Yn y mwyafrif o wladwriaethau Ewropeaidd heddiw, mae carcharorion yn cadw eu hawliau pleidleisio â chyfyngiadau cyfyngedig yn unig. Mae'r dulliau ar gyfer cynyddu cyfyngiadau ar etholfreinio carcharorion yn seiliedig ar hyd dedfryd neu ar sail y drosedd a gyflawnwyd neu ar gymysgedd o'r ddau dull. Er ei fod yn seiliedig ar hyd dedfryd, mae cynnig Llywodraeth Cymru yn newydd o'r safbwynt ei fod yn ceisio etholfreinio carcharorion yng nghyswllt dyddiad rhyddhau carcharor, yn hytrach na'r ddedfryd a gyflwynwyd gan y llysoedd.
- 2.4 Mae'r profiad o etholfreinio carcharorion yng Ngweriniaeth Iwerddon yn dynodi'r angen i fod â dulliau llym a chydlynol ar waith i sicrhau bod gan garcharorion cymwys y gallu i gofrestru i bleidleisio ac, yna, i fwrw eu pleidlais. Hefyd, mae achos Iwerddon yn dangos y lefel uchel o gydweithrediad sydd ei hangen gan y Gwasanaeth Carchardai i sicrhau bod carcharorion yn ymwybodol o'r hawliau pleidleisio a bod y gallu ganddynt i arfer yr hawl hwn.
- 2.5 Yn Awstralia, mae'n ofynnol i'r holl garcharorion sy'n cyflawni dedfryd o lai na thair blynedd bleidleisio mewn etholiadau ffederal. Mae carcharorion yn gymwys i gofrestru mewn nifer o gyfeiriadau ond mae system hierarchaidd o gymhwysedd ar waith. Mae deddfwriaeth yn darparu ar gyfer gohebiaeth fisol rhwng Cyfarwyddwr Cyffredinol y Carchardai a Chomisiwn Etholiadol Awstralia (AEC), sy'n sicrhau bod yr unigolion perthnasol yn meddu ar y wybodaeth sydd ei hangen i brosesu cais i gofrestru etholiadol Awstralia a phenderfynu a yw'r ymgeisydd dan sylw yn gymwys i bleidleisio.
- 2.6 Mae nifer y carcharorion sy'n arfer eu hawliau pleidleisio yn isel iawn yng Ngweriniaeth Iwerddon ac yn nhalaith Victoria yn Awstralia.
- 2.7 Ceir pum math cyffredin o ddedfryd o garchar yn y DU. Mae cyfnod penodedig o garchar yn gysylltiedig â dedfryd ddiffiniedig, dedfryd ddiffiniedig estynedig a dedfryd arbennig o garchar, a benderfynir gan y llysoedd. Ar y llaw arall, nid oes cyfnod penodedig o garchar yn gysylltiedig â dedfrydau penagored a dedfryd o garchar am oes, ond mae'n ofynnol i'r barnwr bennu cyfnod tariff gofynnol. Caiff dyddiad rhyddhau disgwyliedig carcharor ei bennu nid gan y llysoedd neu warant y ddedfryd, ond gan gyfrifiad y ddedfryd a gynhyrchir gan y Gwasanaeth Carchardai wrth dderbyn carcharor. Penderfynir i raddau helaeth ar yr adeg y bydd carcharor yn cael ei ryddhau gan y math o ddedfryd y mae'n ei chyflawni ac yna, pan fo'n ofynnol, gan benderfyniad y Bwrdd Parôl.
- 2.8 Mae'r system cyfiawnder ieuenctid a sefydlwyd ym 1998 yn darparu ac yn rheoli system gyfiawnder neilltuoel i ddedfrydu troseddwr ifanc, i ddarparu llety iddynt ac i ddiwallu eu hanghenion a bodloni eu gofynion penodol. Opsiwn olaf yw dedfryd o garchar i bobl ifanc, ac mae adsefydlu a lles yn ganolog i'r system.

Heriau

Yr Her Gyntaf: Pennu dyddiad rhyddhau

- 2.9 Wrth ddatblygu polisi yn ymwneud â dyddiadau rhyddhau sy'n cyfateb i'r cynnig presennol, mae'n bosibl y bydd angen tair prif ffrwd: ffrwd sy'n deddfu ar gyfer gohebiaeth rhwng yr awdurdodau perthnasol ar ddyddiad rhyddhau amodol carcharorion sy'n cyflawni dedfryd ddiffiniedig, a fydd angen dull sy'n sicrhau bod y wybodaeth hon yn gyfredol; ffrwd yn ymwneud â dedfrydau nad oes ganddynt ddyddiad rhyddhau amodol ond y mae dyddiad terfyn carchariad ac felly'n darparu ar gyfer gohebu'r dyddiad hwn rhwng awdurdodau perthnasol; ac yn drydydd, ffrwd sy'n dadetholfreinio'r carcharorion hynny sy'n cyflawni dedfryd nad oes dyddiad terfyn carchariad yn gysylltiedig â hi.
- 2.10 Bydd angen ystyried hefyd a oes angen sefydlu gohebiaeth gyda'r Bwrdd Parôl i etholfreinio carcharorion sy'n cyflawni dedfrydau diffiniedig estynedig neu ddedfryd arbennig o garchar y mae eu hachosion wedi bod yn llwyddiannus ac felly y disgwylir iddynt gael eu rhyddhau ar y dyddiad cymhwyso ar gyfer parôl yn hytrach nag ar y dyddiad terfyn carchariad.
- 2.11 Hefyd, bydd angen i bolisi gymryd i ystyriaeth gohebiaeth arbennig yn y cyfnod cyn etholiad i sicrhau bod y data yn gyfredol ac, hefyd, ar gyfer cofrestru carcharorion sy'n gyrhaeddwy.

Yr Ail Her: Gwahanol egwyddorion cyfiawnder ieuenctid

- 2.12 Wrth ystyried gwahanol egwyddorion a gweithrediadau'r system cyfiawnder ieuenctid a'r cynnig i etholfreinio pobl ifanc un ar bymtheg a dwy ar bymtheg oed, ceir cwestiwn ynghylch a ellir cyfiawnhau cymhwyso'r un egwyddorion, a pholisi felly, yn ymwneud ag etholfreinio troseddwy'r sy'n oedolion i droseddwy'r ifanc? Trwy ddadlau y dylid cymhwyso gwahanol delerau cymhwysedd i droseddwy'r ifanc ar y sail eu bod yn ansoddol wahanol i oedolion, ceir perygl o ddadlau'r achos yn erbyn etholfreinio pob unigolyn un ar bymtheg a dwy ar bymtheg oed. Y cwestiwn gwleidyddol i'w ofyn felly yw a yw'r angen i ddiogelu hawliau'r plentyn a'r prif bwyslais ar adsefydlu a chynnwys troseddwy'r ifanc yn fwy na'r perygl hwn, neu a yw'r amddiffyniad arbennig a roddir i blant a phobl ifanc a'u hawliau wedi ei gymryd i ystyriaeth eisoes yn nheilwra penodol y system cyfiawnder ieuenctid ac, yn fwy amlwg, trwy'r ddarpariaeth sy'n gwneud dedfrydau llai difrifol yn angenrheidiol i bobl ifanc.
- 2.13 Mae'n hanfodol bod polisi yn cynnwys darpariaethau sy'n sicrhau bod unrhyw raglenni addysg ac ymgysylltiad sydd wedi eu dylunio i sicrhau bod pobl ifanc un ar bymtheg a dwy ar bymtheg oed y presennol a'r dyfodol yn bleidleiswyr gwybodus, hefyd ar gael mewn sefydliadau cosbi troseddwy'r ifanc.

Y Drydedd Her: Carcharorion fel "preswylwyr fel arfer"

- 2.14 Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnig y bydd carcharorion cymwys yn gallu cofrestru i bleidleisio ar sail cyfeiriad cysylltiedig yng Nghymru, sef eu cyfeiriad cartref fel rheol, eu cyfeiriad hysbys diwethaf neu ryw gyfeiriad arall yr oedd ganddynt gysylltiad ag ef cyn iddynt gael eu carcharu. Ystyriwyd bod y ddarpariaeth o gyfeiriad cyswllt yn hanfodol o gofio bod yr holl garcharorion sy'n fenywod o Gymru mewn carchardai yn Lloegr.
- 2.15 Fodd bynnag, mae'r cynnig wedi nodi na fydd carcharorion cymwys yn gallu cofrestru ar sail cyfeiriad y carchar y maent wedi eu carcharu ynddo. Pe byddai carcharorion yn gallu cofrestru yn y man lle maent wedi eu carcharu, ceir pryder y gallai poblogaeth y carchar mewn rhai mannau gael dylanwad gormodol ar yr etholiad. Ac eto, at ddibenion darparu gwasanaeth, ystyrir bod carcharorion yn "breswylwyr fel arfer" yn y man lle maent wedi eu carcharu yn ymarferol o leiaf, ac yn gyfreithiol mewn rhai achosion. Ceir y potensial i ddadlau felly y dylid ystyried carcharorion yn breswylwyr fel arfer hefyd at ddibenion cofrestru etholiadol. Mae'r achos yn dod yn fwyfwy cryf o ystyried bod y ddeddfwriaeth bresennol yn caniatáu i'r llond llaw o garcharorion cymwys gofrestru ar sail cyfeiriad y carchar.
- 2.16 Mae angen rhoi ystyriaeth bellach i'r heriau sy'n gysylltiedig â'r cyfeiriad y dylai carcharorion fod yn gymwys i'w ddefnyddio, o safbwynt gwleidyddol ac o safbwynt polisi. Yn benodol, mae angen rhoi

ystyriaeth i opsiynau cyfeiriad hierarchaidd ar gyfer cofrestru, lle mae carcharor yn gymwys i gofrestru gan ddefnyddio cyfeiriad y man lle mae wedi ei garcharu dim ond pan nad oes unrhyw un o'r opsiynau eraill yn gymwys.

Ciara Merrick

University of Bristol, ar leoliad gwaith gyda Llywodraeth Cymru a noddir gan ESRC

Safbwyntiau'r awdur ac nid o reidrwydd rhai Llywodraeth Cymru yw'r safbwyntiau a fynegir yn yr adroddiad hwn.

OGL © Hawlfraint y Goron 978-1-78964-641-2