1872 PRIFYSGOL ABERYSTWYTH UNIVERSITY

Coleg Cymraeg Cenedlaethol

E-lawlyfr 1

SYNIADAU HANFODOL I DDEALL SYSTEMAU GWLEIDYDDOL

Uned 2: Llywodraeth a Gwleidyddiaeth

BYW A CHYFRANOGI MEWN DEMOCRATIAETH

Adnodd 3

Defnyddio refferenda yng Nghymru

Cyflwyniad a Gwybodaeth Graidd

International Politics Gwleidyddiaeth Ryngwladol

cbac wjec

CYFLWYNIAD

Cynhyrchwyd yr e-lawlyfr hwn er mwyn cynorthwyo disgyblion ac athrawon sy'n astudio'r cwrs Llywodraeth a Gwleidyddiaeth a hefyd i ddarparu gwybodaeth gychwynnol ar gyfer myfyrwyr israddedig. Mae'r cynnwys felly wedi'i lunio i gefnogi manyleb Safon UG ac Uwch Llywodraeth a Gwleidyddiaeth CBAC. Er bod CBAC wedi rhoi cyngor ar y deunyddiau hyn, y cyhoeddwr sy'n llwyr gyfrifol am y cynnwys.

Adran Gwleidyddiaeth Ryngwladol Prifysgol Aberystwyth sydd wedi cynhyrchu'r deunydd ac mae rhai cyfranwyr allanol wedi cyfrannu at rai adnoddau unigol. Nodir awdur(on) penodol pob adnodd ar waelod y dudalen hon. Ariannwyd y prosiect gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol ac mae Cyd-Bwyllgor Addysg Cymru wedi bod yn bartner yn y prosiect o'r dechrau.

Mae'r e-lawlyfr yn ymateb i'r bwlch mewn deunydd astudio cyfrwng Cymraeg ym maes gwleidyddiaeth. Nid y bwriad oedd cynhyrchu gwerslyfr swmpus, ond yn hytrach ddatblygu adnoddau sy'n ymateb i'r angen am wybodaeth graidd, am ymarferion ar gyfer disgyblion a chanllawiau i athrawon. O'r herwydd, mae tair elfen i bob adnodd:

: Gwybodaeth Graidd

: Llawlyfr Gwaith i'r Disgyblion

: Canllaw i Athrawon

Mae E-lawlyfr 1 yn cynnwys 8 adnodd astudio unigol wedi'u teilwra i Uned 2 ar fanyleb y cwrs Llywodraeth a Gwleidyddiaeth, sef 'Byw a Chyfranogi mewn Democratiaeth'. Dylid nodi nad yw'r 8 adnodd yn cwmpasu'r holl feysydd yn y fanyleb. Yn hytrach, penderfynwyd ar gynnwys yr 8 adnodd drwy asesu meysydd lle roedd galw am ddeunydd astudio Cymraeg, gan gynnwys ymgynghori ag athrawon.

Amlinellir cynnwys E-lawlyfr 1 isod, ynghyd â gwybodaeth ynglŷn â pha agweddau ar fanyleb Uned 2: 'Byw a Chyfranogi mewn Democratiaeth' sy'n cael sylw yn yr 8 adnodd unigol.

Cyhoeddwyd yr e-lawlyfr dan drwydded Creative Commons BY-SA 4.0, sy'n eich caniatáu i'w ail-ddefnyddio a'i newid mewn unrhyw fodd, cyhyd a'ch bod yn rhoi cydnabyddiaeth briodol ac yn trwyddedu eich fersiwn ddeilliadol yn yr un modd. Mae testun llawn y drwydded ar gael yma: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

TEITL YR ADNODD	MANYLION Y FANYLEB SY’N CYFATEB I GYNNWYS YR ADNODD
Adnodd 1: Cyfranogiad yng Nghymru	2.2.1: Pwysigrwydd cyfranogiad mewn democratiaeth ac effeithiau diffyg cyfranogiad.
Adnodd 2: Systemau Etholiadol yn y DU	2.2.2: Systemau etholiadol yn y DU.
Adnodd 3: Defnyddio refferenda yng Nghymru	**2.2.2: Systemau etholiadol yn y DU** **– Defnyddio refferenda yng Nghymru a’r DU gan gynnwys enghreifftiau a manteision ac anfanteision.**
Adnodd 4: Ymddygiad pleidleisio yn y cyd-destun Cymreig	2.2.3: Ymddygiad pleidleisio.
Adnodd 5: Carfanau pwyso 1: Nodweddion a mathau	2.3.2: Carfanau pwyso a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth.
Adnodd 6: Carfanau pwyso 2: Dulliau Dylanwadu	2.3.2: Carfanau pwyso a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth.
Adnodd 7: Mudiadau cymdeithasol 1: Nodweddion a mathau	2.3.3: Mudiadau cymdeithasol a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth.
Adnodd 8: Mudiadau cymdeithasol 2: Dulliau Dylanwadu	2.3.3: Mudiadau cymdeithasol a chyfranogiad mewn gwleidyddiaeth.

Awduron yr adnodd:

Dr. Elin Royles, Prifysgol Aberystwyth

Gareth Jones, Ysgol Gyfun Bro Myrddin

Golygwyd E-lawlyfr 1 gan Dr. Elin Royles.

GWYBODAETH GRAIDD

Cyd-destun Refferenda

Mae'n ymddangos bod defnydd cynyddol yn cael ei wneud o refferenda yn y blynyddoedd diweddar, yn y DU ac yn rhyngwladol. Ystyr refferendwm yw proses neu egwyddor o gynnal pleidlais gyffredinol o'r etholfraint ar gwestiwn gwleidyddol. Mae'n cael ei ystyried fel arf modern i weithredu'r syniad o 'ddemocratiaeth uniongyrchol' ble mae dinasyddion yn cael eu cynnwys yn uniongyrchol wrth lunio penderfyniadau.

Y tueddiad cyfoes yw gweld refferendwm fel ffordd gadarnhaol o gynnwys yr etholwyr yn y broses wleidyddol ac yn y DU fel dull o ddilysu camau cyfansoddiadol. Yn hanesyddol, fodd bynnag, roedd y farn am ddefnyddio refferenda yn fwy cymysg oherwydd iddynt gael eu camddefnyddio yn y bedwaredd ganrif ar bymtheg a'r ugeinfed ganrif gan arweinwyr cyfundrefnau awdurdodaidd a thotalitaraidd.

> Y diffiniad o refferendwm a gynigir gan y Comisiwn Etholiadol yw 'pleidlais uniongyrchol ble gofynnir i'r holl etholwyr ymateb i gwestiwn ar gynnig penodol.'

O'i gymharu â'r arfer o gynnal refferenda mewn democratiaethau eraill, yn y DU nid oedd hi'n arfer cynnal refferenda. Yng nghyd-destun y drafodaeth ar gynnal y refferendwm cyntaf a gynhaliwyd ar draws y wladwriaeth yn 1975 ar aelodaeth o'r Gymuned Economaidd Ewropeaidd, cyfeiriodd Margaret Thatcher atynt fel '*a splendid weapon for demagogues and dictators*'. Yn dilyn y refferendwm hwnnw, pwysleisiwyd y modd yr oedd wedi rhoi llais i'r bobl. Dywedodd Tony Benn, a oedd yn Weinidog Cabinet minister yn ystod y refferendwm:

> "*I read the message loud and clear. When the British people speak, everyone – including ourselves – should tremble before the decision.*'"

Ers hynny, cynhaliwyd dau refferendwm arall ar draws y DU (2011 a 2016), ac mae rhai eraill wedi eu cynnal ar lefel ranbarthol / ddatganoledig (e.e. datganoli i Gymru, neu refferendwm annibynniaeth yr Alban yn 2014). Gellir eu cynnal ar lefel leol hefyd. Esiampl o ddefnyddio refferenda lleol yw'r un dros agor tafarndai ar y Sul neu beidio yng Nghymru. Roedd deddf yn 1881 wedi gwahardd gwerthu alcohol ar ddydd Sul ac mewn deddfwriaeth i ddiddymu hyn yn 1961, caniatawyd i bob sir gynnal refferendwm ar y mater.

Tra bo refferenda yn ffordd o sicrhau bod barn y bobl yn cael ei chlywed, mae dadleuon yn parhau ynghylch y defnydd ohonynt, gan gynnwys yn y DU. Cynhaliwyd ymchwiliad gan Bwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi i ddefnyddio refferenda yn y DU yn 2010 ac mae'r Refferendwm ar ymadael â'r Undeb Ewropeaidd hefyd wedi codi nifer o gwestiynau.

Sut mae cynnal refferendwm?

Gan nad oes cyfansoddiad gan y DU, nid oes rhestr ffurfiol o amgylchiadau mae gofyn cyfreithiol amdanynt er mwyn cynnal refferendwm. Er mwyn ymateb yn rhannol i'r sefyllfa hon, ers 2000, mae fframwaith ar gyfer cynnal refferendwm fel rhan o'r Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda sy'n cynnwys y canlynol:

: cynllun i reoli lefel gwariant pleidiau gwleidyddol a grwpiau ymgyrchu mewn refferenda (fel mewn etholiadau).

: trefniadau cyffredinol i sicrhau ymddygiad teg mewn refferendwm gan gynnwys dynodi prif grwpiau ymgyrchu ar bob ochr i'r pwnc dan sylw yn y refferendwm fydd yn gymwys i gael rhywfaint o gefnogaeth, gan gynnwys grant arian cyhoeddus ac amser ar gyfer darllediad ymgyrch refferendwm am ddim.

: cyfyngiadau ar allu llywodraeth ganolog a lleol i gynhyrchu deunyddiau hyrwyddo o fewn mis i'r refferendwm a chyfyngiadau ar wariant pleidiau gwleidyddol a mudiadau ymgyrchu yn y cyfnod cyn y refferendwm.

: Swyddogaeth y Comisiwn Etholiadol o ran monitro'r broses o benderfynu pwy yw'r prif gyrff ymgyrchu, lefelau gwariant a rhoddion ariannol.

Mae gofyn hefyd pasio deddfwriaeth sylfaenol arwahân ar gyfer pob refferendwm fel bod darpariaethau mewn lle ar gyfer materion penodol gan gynnwys pennu'r cwestiwn a phwy sy'n cael pleidleisio yn y refferendwm dan sylw. Golyga hyn fod y Senedd yn San Steffan yn chwarae rhan mewn craffu ar ddeddfwriaeth berthnasol i'r refferendwm. Mae swyddogaeth y senedd yn cefnogi dadleuon bod refferenda yn gydnaws ag egwyddor sofraniaeth seneddol.

Trothwyon

Yn ogystal â gofyn cwestiwn penodol, gellir cynnwys trothwyon (*thresholds*) mewn refferendwm, pan fo'r canlyniad yn dibynnu nid yn unig ar sicrhau mwyafrif o bleidleisiau ond hefyd bod gofyn cyrraedd trothwy penodol o bleidleisiau er mwyn gweithredu ar ganlyniad y refferendwm. Mae dwy ffurf i'r rhain fel arfer:

: **Trothwy canran bleidleisio**: rhaid i'r niferoedd pleidleisio (*turnout*) fod yn uwch na lefel benodol. Neu, yn ogystal ag ennill mwyafrif y bleidlais, rhaid i ganran benodol o bleidleiswyr cofrestredig gytuno i'r newid a gynigir yn y refferendwm.

: **Trothwy uwchfwyafrif** (*supermajority threshold*): Rhaid i fwyafrif penodol gytuno ar yr opsiwn am newid a gynigir yn y refferendwm, er enghraifft pleidleisio o ddwy ran o dair o blaid.

Mae dadleuon penodol ynghylch y defnydd o drothwyon:

O blaid: yn achos refferendwm ar fater cyfansoddiadol o bwys, mae'n ffordd o sicrhau bod penderfyniad yn cael ei gadarnhau ar sail mwy na mwyafrif syml y bleidlais. Rhoddir mwy o ddilysrwydd i'r penderfyniad os yw wedi cyrraedd trothwy penodol.

Yn erbyn: ar sail ei ymchwiliad, dadleuodd Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi yn erbyn y defnydd o drothwyon oherwydd y gallai trothwy maint y bleidlais gael ei ddefnyddio i annog gwrthwynebwyr y newid i annog eu cefnogwyr i aros gartref yn hytrach na phleidleisio gan osod cynsail peryglus o ran ymwneud democrataidd.

Defnyddiwyd trothwy maint y bleidlais yn Refferendwm 1979 yn yr Alban a Chymru – roedd disgwyl i 40% o'r holl etholwyr bleidleisio o blaid y cynnig er mwyn iddo gael ei weithredu.

Cwestiwn Refferendwm yr Alban:
A hoffech i ddarpariaethau Deddf yr Alban 1978 gael eu gweithredu?

Canlyniad:
O blaid: 51.6%
Yn erbyn: 48.4%

Maint y bleidlais: *63.6%*
Cyfran yr holl etholwyr a bleidleisiodd o blaid: 32.5%

Cwestiwn Refferendwm Cymru:
A hoffech i ddarpariaethau Deddf Cymru 1978 gael eu gweithredu?

Canlyniad:
O blaid: 20.3%
Yn erbyn: 79.7%

Maint y bleidlais: *58.8%*
Cyfran yr holl etholwyr a bleidleisiodd o blaid: 11.9%

Manteision ac Anfanteision Refferenda?

Tynnodd Ymchwiliad Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi i Refferenda yn y DU sylw at nodweddion positif a negyddol refferenda:

MANTEISION	ANFANTEISION
: Cryfhau'r broses ddemocrataidd : Cynorthwyo i ddatrys materion gwleidyddol : Hybu ymwneud dinasyddion â'r broses wleidyddol : Hyrwyddo addysg pleidleiswyr a datblygu dealltwriaeth ddyfnach o fater penodol : Pleidleiswyr yn gallu dod i farn resymegol : Yn boblogaidd gyda'r pleidleiswyr : Ategu at ddemocratiaeth gynrychioliadol : Gallu cynnig ateb eglur ar fater	: Dyfais dactegol : Dominyddu gan grwpiau elitaidd : Gallu cael effaith negyddol ar grwpiau lleiafrifol : Yn ddyfais geidwadol : Ddim yn setlo mater : Methu dygymod â materion cymhleth sy'n anodd eu hateb gydag ateb ie/na : Tueddu i beidio â chanolbwyntio ar y mater allweddol dan sylw : Ychydig o ddiddordeb mae pleidleiswyr yn tueddu i'w ddangos mewn cyfranogi mewn refferenda : Yn gostus i'w rhedeg ac o ran yr ymgyrchu : Tanseilio democratiaeth gynrychioliadol

O ganlyniad, dyfarniad y pwyllgor oedd taw y defnydd mwyaf priodol ar gyfer refferenda yw ar faterion cyfansoddiadol sylfaenol:

'The balance of the evidence that we have heard leads us to the conclusion that there are significant drawbacks to the use of referendums. In particular, we regret the ad hoc manner in which referendums have been used, often as a tactical device, by the government of the day. Referendums may become a part of the UK's political and constitutional practice. Where possible, cross-party agreement should be sought as to the circumstances in which it is appropriate for referendums to be used.'

(Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi (2010) *Referendums in the United Kingdom* HL, 99 2009-10 (Pennod 2)

Refferenda yng Nghymru

Astudiaeth achos : Refferendwm Datganoli i Gymru Mawrth 2011

Cwestiwn Refferendwm Mawrth 2011:

Cynulliad Cenedlaethol Cymru: yr hyn sy'n digwydd ar hyn o bryd

Mae gan y Cynulliad y pwerau i lunio deddfau mewn 20 maes pwnc, megis:

: amaethyddiaeth

: yr amgylchedd

: tai

: addysg

: iechyd

: llywodraeth leol

Mae'r Cynulliad yn gallu llunio deddfau ar rai materion ym mhob maes pwnc ond nid ar faterion eraill. Er mwyn llunio deddfau ar unrhyw un o'r materion eraill hyn, mae'n rhaid i'r Cynulliad ofyn am gytundeb Senedd y DU. Yna, mae Senedd y DU yn penderfynu bob tro a gaiff y Cynulliad lunio'r deddfau hyn neu beidio.

Ni all y Cynulliad lunio deddfau mewn meysydd pwnc fel amddiffyn, trethi neu fudd-daliadau lles, beth bynnag fo canlyniad y bleidlais hon.

Os bydd y rhan fwyaf o bleidleiswyr yn pleidleisio 'ydw' bydd y Cynulliad yn gallu llunio deddfau ar bob mater yn yr 20 maes pwnc y mae ganddo bwerau ynddynt, heb orfod cael cytundeb Senedd y DU. Os bydd y rhan fwyaf o bleidleiswyr yn pleidleisio 'nac ydw'.

Bydd yr hyn sy'n digwydd ar hyn o bryd yn parhau.

Cwestiwn:

A ydych yn dymuno i'r Cynulliad allu llunio deddfau ar bob mater yn yr 20 maes pwnc y mae ganddo bwerau ynddynt?

Ydw

Nac ydw

Pwrpas y refferendwm: Rhoi dewis i bobl Cymru rhwng dwy system o roi'r grym i'r Cynulliad Cenedlaethol i basio deddfwriaeth sylfaenol. Byddai canlyniad 'ie' yn y refferendwm yn gosod llai o gyfyngiadau ar bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ac yn arwain at drefniant tebyg i ddeddfu yn San Steffan (e.e. symud o orfod gofyn caniatâd San Steffan i ddeddfu). Roedd y trefniant i roi'r pwerau ehangach hyn i'r Cynulliad eisoes wedi ei gynnwys yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 a'r ddeddf yn nodi na fyddai modd gwireddu hynny heb refferendwm.

Y cyd-destun gwleidyddol: Y rheswm cafodd refferendwm ei gynnwys yn y ddeddfwriaeth yn 2006 oedd bod ansicrwydd ymysg rhai Aelodau Seneddol Llafur a ddylai'r Cynulliad Cenedlaethol gael y gallu i basio deddfwriaeth sylfaenol. Yn annisgwyl i'r Blaid Lafur yng Nghymru, nid oedd ganddynt fwyafrif wedi Etholiad y Cynulliad yn 2007 a ffurfiwyd clymblaid '*Cymru'n Un*' gyda Plaid Cymru. Un o'r ymrwymiadau yng nghytundeb y glymblaid oedd 'i symud mlaen cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl i gael canlyniad llwyddiannus mewn refferendwm ar bwerau deddfu llawn o dan Ran IV o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ar ddiwedd tymor y Cynulliad hwn neu cyn hynny.'

Natur yr ymgyrchu: Penderfynodd y brif ymgyrch yn erbyn pwerau pellach 'Y Gwir Gymru' (*True Wales* yn Saesneg) na fyddent yn gwneud cais i gael eu cydnabod fel yr ymgyrch 'na' swyddogol. O ganlyniad, nid oedd modd chwaith i'r ymgyrch 'ie' sef 'Ie dros Gymru' gael y statws y prif gorff ymgyrchu swyddogol o blaid ac o ganlyniad wnaethon nhw ddim derbyn y gefnogaeth ariannol ac ymgyrchu fyddai ar gael yn sgil y statws hwnnw. Effeithiodd hyn ar yr ymgyrchu. Ar ôl dechrau ymgyrchu wedi oedi ym mis Ionawr 2011, ffurfiodd yr ymgyrch 'Ie dros Gymru' rwydweithiau lleol i ddosbarthu gwybodaeth am y refferendwm mewn nifer o rannau o'r wlad a chrëwyd negeseuon eithaf proffesiynol. Roedd cefnogaeth i'r ymgyrch 'Ie' ar draws y pleidiau gwleidyddol. Gwan a rhanedig oedd yr ymgyrch 'Na'. Prin iawn oedd y sylw i'r ymgyrch ymysg y cyfryngau newyddion Llundeinig.

Canlyniad Cymru gyfan:
Ie: 63.5%
Na: 36.5%
Canran bleidleisio: 35.6%

Beth yw'r berthynas rhwng refferenda a Democratiaeth Seneddol?

Cododd y Refferendwm ar ymadael â'r Undeb Ewropeaidd yn 2016 gwestiynau pellach am oblygiadau defnyddio refferenda i sofraniaeth seneddol yn y DU. Ceir barn wahanol ar hyn.

Ymysg y rhai sydd wedi dadlau y gall atgyfnerthu democratiaeth gynrychioliadol mae Vernon Bogdanor:

> '*The dichotomy between 'representative' and 'direct' democracy is* […] *highly misleading. For the referendum, even in Switzerland, is used not to replace, but to supplement representative democracy. There is little danger that it will come to subvert parliamentary government*.'

Ar y llaw arall, trafodwyd y modd y gall refferenda danseilio democratiaeth seneddol yn y DU:

> *'Critics of the referendum warn that referendum by their very nature undermine the UK's representative, and parliamentary, democracy, not least when there is a clear difference between the views of a majority of the public and the majority of parliamentarians*.'
>
> (Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Weinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol – *Lessons Learned from the EU Referendum* (2017, t. 9))

Elfen o'r ddadl yw i ba raddau mae refferenda yn rhwymo yn gyfreithiol yn hytrach na chwarae rôl ymgynghorol. Yn ymarferol, goblygiadau sofraniaeth seneddol a diffyg cyfansoddiad ysgrifenedig yw bod refferenda yn y DU wedi bod yn rhai ymgynghorol, heblaw am rai eithriadau. Fodd bynnag, ystyrir yn aml fod refferenda yn rhwymo yn foesol gyda'r disgwyliad y bydd Senedd a'r Llywodraeth yn gweithredu i wireddu penderfyniad y cyhoedd.

O ganlyniad:

> '*Parliamentary sovereignty, and the associated principle that no Parliament can bind a successor, makes the concept of a legally binding referendum impossible in theory. However, it is clear that, in reality, referendums are seen by the public as conferring an obligation on parliamentarians to deliver the result*.'
>
> (Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Weinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol – Gwersi a Ddysgwyd o Refferendwm yr UE (2017, t. 13))

LLYFRYDDIAETH

Tŷ'r Cyffredin (2016). *Referendums*, House of Commons Library Briefing Paper, Number 7692
http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7692

Tŷ'r Cyffredin (2017). *Lessons learned from the EU Referendum*, House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, Twelfth report of session 2016-17, HC 496.
https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubadm/496/496.pdf

Tŷ'r Arglwyddi (2010). *Referendums in the United Kingdom, Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009-10* HL, Paper 99.
https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf

Tŷ'r Arglwyddi (2018). *Referendums and Parliamentary Democracy Debate 19 July 2018*, Library Briefing
https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2018-0080