

Ail-lunio'r Senedd

Sut i ethol Cynulliad cenedlaethol mwy effeithiol

Cyfranolddeb

Symlrwydd a Chyd-ffinio

Cynladwyedd a Sefydlogrwydd

Consensws eang

Mandadau Cryf a Chyfartal

Cynrychioldeb

Cefnogaeth sylweddol

Amdanom ni

Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd

Mae Canolfan Llywodraethiant Cymru yn ganolfan ymchwil ym Mhrifysgol Caerdydd sy'n ymgymryd ag ymchwil arloesol ar bob agwedd ar gyfraith, gwleidyddiaeth, llywodraeth ac economi gwleidyddol Cymru, ynghyd â chyd-destunau ehangach llywodraethiant diriogaethol yn y Deyrnas Gyfunol ac Ewrop. Un o amcanion allweddol y Ganolfan yw hwyluso a hyrwyddo trafodaeth gyhoeddus wybodus ynglŷn â'r datblygiadau diweddaraf yn llywodraethiant Cymru, nid yn unig trwy waith ymchwil y Ganolfan, ond hefyd trwy drefnu digwyddiadau a thrwy addysgu ôl-raddedigion.

Electoral Reform Society Cymru

Corff ymgyrchu annibynnol yw Electoral Reform Society (ERS) Cymru sy'n gweithio i hyrwyddo hawliau etholwyr ac adeiladu gwell democratiaeth yng Nghymru. Rydym ni'n cynnig llais annibynnol ac yn gweithio i ffurfio'r drafodaeth ddemocrataidd ar bob lefel. Rydym ni'n gosod buddiannau'r dinasyddion yn ein democratiaeth yn gyntaf.

Rydym ni'n credu:

- Bod pob pleidlais a phob barn o werth ac yn haeddu gwrandawriad
- Y dylai pawb fod yn gallu gwneud penderfyniadau ar yr hyn sy'n effeithio ar eu bywydau
- Y dylai ein sefydliadau adlewyrchu'r bobl mae nhw'n eu gwasanaethu
- Y dylai pobl allu dal y rheini sydd â grym i gyfrif
- Y dylai gwleidyddiaeth gynnig dewisiadau go iawn i bobl

Am ragor o wybodaeth, neu i ymuno ag Electoral Reform Society Cymru, ewch i www.electoral-reform.org.uk/wales

Rhagair

Yn 2013, lluniodd prosiect DG yr Undeb sy'n Newid, ar y cyd ag Electoral Reform Society Cymru, adroddiad *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy Effeithiol*, a gyflwynodd achos rhesymegol dros gynyddu'r nifer o Aelodau Cynulliad (AC). Er mwyn cyd-fynd â chapasiti deddfwriaethau cyffelyb eraill, awgrymodd yr adroddiad y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru fod â thua 100 o aelodau.

Ers 2013, datganolwyd pwerau trethu pellach gyda Deddf Cymru (2014); ac mae rhagor o newid ar y gorwel gyda'r Bil Cymru arfaethedig. Mae'r datblygiadau hyn yn cryfhau ymhellach y ddadl graidd yn *Mae Maint yn Cyfrif* wrth i fwy o bwerau gronni yng Nghymru mae'n hanfodol sicrhau digon o Aelodau Cynulliad i graffu ar Weithrediaeth bwerau yng Nghymru.

Ond un cwestiwn na chafodd sylw o gwbl yn ein hadroddiad blaenorol oedd sut y gellid ethol Cynulliad mwy o faint. Byddai cynyddu'r nifer o ACau yn galw am rywfaint o addasu yn y systemau etholiadol cyfredol - ond sut, ac ar ba sail, y dylid gwneud hyn? Dyma yw pwnc ein hadroddiad newydd.

Yn *Ail-lunio'r Senedd*, nid ydym yn ceisio hyrwyddo un cynllun penodol ar gyfer ethol Cynulliad mwy o faint. Yn hytrach dymunwn hybu trafodaeth ar y canlynol:

- Yr egwyddorion y dylid seilio unrhyw ddiwygiadau arnynt;
- Y safle wleidyddol y bydd rhaid i unrhyw gynigion am ddiwygio'n ymdrin â nhw;
- I pa raddau y bydd unrhyw gynigion o ddiwygiadau etholiadol posibly yn gyson â'r egwyddorion a'r safle wleidyddol yma.

Gobeithiwn y bydd *Ail-lunio'r Senedd* yn gallu gwneud cyfraniad pwysig i'r drafodaeth gyhoeddus ar y materion hyn.

Tachwedd 2016

Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd

Yr Athro Roger Scully

Yr Athro Richard Wyn Jones

ERS Cymru

Dr Owain Llyr ap Gareth

Cyflwyniad

Mewn adroddiad blaenorol, *Mae Maint yn Cyfrif*, dadleuwyd yn gryf y dylid cynyddu aelodaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn sylweddol – yn ddelfrydol i tua 100 AC.¹

Un peth na wnaethom yn yr adroddiad hwnnw oedd cynnig argymhellion ynghylch sut y dylid ethol y Cynulliad mwy o faint hwn. Byddai cynyddu maint y siambr yn galw am ryw faint o newid yn y system etholiadol. Ond mae newid yn nhrefniadau etholiadol Cymru bellach yn debygol iawn o ddigwydd beth bynnag. Mae cyflwyno deddfwriaeth ‘torri a chysoni’ Tŷ'r Cyffredin, sydd i fod i ddigwydd cyn etholiad cyffredinol 2020, yn golygu ei bod yn debygol y bydd cynrychiolaeth Cymru yn San Steffan yn lleihau o 40 AS i 29. A gyda'r nifer o etholaethau San Steffan yn lleihau, mae *rhyw* newid i'r modd rydym ni'n ethol aelodau i'r Cynulliad yn anochel - hyd yn oed os mai dim ond y newid bychan iawn sy'n golygu cael gwared â 'chyd-ffinio' etholaethau San Steffan a'r Cynulliad (hynny yw, cael etholaethau sydd yn union yr un fath ar gyfer etholiadau'r ddau sefydliad).

Mae Bil Cymru yn bwriadu trosglwyddo pwerau dros drefniadau etholiadol yr etholiadau datganoledig i'r Cynulliad. Fodd bynnag, mae'r bil hefyd yn gosod trothwy 'uwchfwyafrif' uchel ar gyfer dod i gytundeb, sy'n golygu bod angen cefnogaeth dwy ran o dair o'r aelodau. Mae hyn yn golygu y bydd cyfle i wleidyddion yng Nghymru ffurfio'r modd y caiff y Cynulliad Cenedlaethol ei ethol. Ond ceir cwestiwn amlwg hefyd. A fydd yn bosibl sicrhau cytundeb digonol ar draws pleidiau ar ddull i ethol Cynulliad mwy o faint?

Dyma'r cwestiwn y mae *Ail-lunio'r Senedd* yn ceisio ei ateb drwy gynnig fframwaith ar sail egwyddorion sylfaenol ynghylch yr hyn mae system etholiadol yn ceisio ei wneud. Nid ydym yn cyflwyno ein hoff gynllun ein hunain ar gyfer diwygio etholiadol. Yn hytrach, mewn maes lle gall hunan-fudd pleidiol greu llawer o dân ond fawr ddim goleuni, ceisiwn gyflwyno egwyddorion a thystiolaeth. Gwnawn hyn mewn modd sy'n ceisio ystyried y safle wleidyddol a'r cyd-destun penodol y mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn gweithredu ynddo. Er bod un o'r partneriaid sy'n cynhyrchu'r adroddiad hwn, ERS Cymru, yn ffafrio'r Bleidlais Sengl Drosiglwyddadwy, ein nod yma yw darparu opsiynau a fframwaith i wneuthurwyr polisi fydd yn eu galluogi i ddod i farn – darparu tystiolaeth a hybu trafodaeth resymegol, yn hytrach na bod yn or-ragnodol. Drwy ddarparu'r sail y gellir adeiladu arni i ddod i gytundeb, ein gobaith yw hybu proses o gyd-drafod ac adeiladu consensws i ddod at ateb effeithiol, ymarferol a chynaliadwy.

Yn benodol, yn *Ail-lunio'r Senedd* rydym ni'n gwneud tri pheth:

- Yn gyntaf, rydym ni'n gosod nifer o egwyddorion sylfaenol y credwn y dylent lywio'r drafodaeth ar ddiwygio etholiadol yng Nghymru.
- Yn ail, rydym ni'n dangos na all nifer o systemau etholiadol mawr fodloni'r egwyddorion hyn, ac felly nad ydynt yn cynnig ffordd foddhaol ymlaen.
- Yn olaf, rydym ni'n amlinellu tri llwybr posibl ar gyfer ethol Cynulliad mwy o faint, ac yn cyflwyno rhagamcanion cyfredol ynghylch y canlyniadau etholiadol y gallai'r systemau hyn fod wedi'u cynhyrchu pe baent wedi'u defnyddio yn etholiad y Cynulliad yn 2016.

¹ *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol* (2013) (<http://www.electoral-reform.org.uk/sites/default/files/Size%20Matter%20WELSH.pdf>).

1. Egwyddorion Allweddol ar gyfer System Etholiadol Dda

Dylai trafodaethau ynghylch rheolau'r gêm etholiadol fod yn wahanol eu natur i wleidyddiaeth bleidiol bob dydd.

Er ei bod yn anochel ac yn anorffod fod gan bleidiau gwleidyddol ddiddordeb mawr yn y modd y caiff system etholiadol ei llunio, mae diddordeb cyffredin gan aelodau o bob plaid a dim plaid mewn datblygu system sy'n seiliedig ar egwyddorion y gall pawb eu cydnabod a'u parchu. Dyma'r broses rydym ni'n ceisio ei datblygu yma.

Mae ein dadansoddiad yn seiliedig ar saith egwyddor allweddol. Credwn fod yr egwyddorion hyn yn cynnig sail ar gyfer system etholiadol sefydlog a pharhaus ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Caiff systemau pleidleisio arfaethedig eu profi yn erbyn yr egwyddorion hyn:

1. **CYFRANOLDEB:** Dylai system etholiadol newydd fod yn debygol o gynhyrchu canlyniadau *nad ydynt yn llai cyfrannol* na'r rheini a gynhyrchir gan y system bresennol, ac yn ddelfrydol yn fwy cyfrannol na'r system gyfredol.
2. **SYMLRWYDD A CHYD-FFINIO:** Cyhyd ag y bo'n bosibl, dylai ffiniau etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol fod yn cyd-ffinio ag eraill (efelychu ffiniau San Steffan er enghraifft). Mae hyn yn ei gwneud yn symlach i bleidleiswyr ac i'r pleidiau.
3. **CYNALADWYEDD A SEFYDLOGRWYDD:** Dylai unrhyw system etholiadol ddiwygiedig fod yn gynaliadwy. Ni ddylai fod angen ei newid yn sylfaenol eto yn y dyfodol agos. Gallai hyn olygu hefyd bod ei bod yn hyblyg a bod modd ei haddasu gyda mân newidiadau fel bo angen.
4. **CONSENSWS EANG:** Dylai penderfyniadau ar 'reolau'r gêm' etholiadol bob amser fod wedi'u seilio ar gonsensws mor eang â phosibl; dylid sicrhau nad yw pleidiau unigol yn gallu newid systemau etholiadol er budd pleidiol.
5. **MANDADAU CRYF A CHYFARTAL:** Dylai fod gan yr holl Aelodau Cynulliad fandadau clir a chyfartal; os yw'r mandadau'n wahanol ni ddylid cael unrhyw ymdeimlad bod rhai cynrychiolwyr yn ACau 'ail ddosbarth'.
6. **CYNRYCHIOLDEB:** Cyhyd ag y bo'n bosibl, dylai'r system etholiadol gynhyrchu corff o gynrychiolwyr sy'n adlewyrchu'r etholwyr, yn nhermau hil, rhywedd, anabled, crefydd, oed, dosbarth cymdeithasol, ac amrywiaeth barn.
7. **CEFNOGAETH SYLWEDDOL:** Dylai etholiad i'r Cynulliad Cenedlaethol olygu lefel sylweddol o gefnogaeth gyhoeddus; dylai'r trothwy effeithiol ar gyfer etholiad adlewyrchu hyn.

Rydym yn cydnabod bod cydbwysu'r egwyddorion yma yn golygu hynny'n union – mae'n fater o gydbwysu. Ceir gorgyffyrddiadau a thensiynau, a bydd gwahanol safbwyntiau dilys yn rhoi mwy o bwysau ar rai egwyddorion na'i gilydd. Fodd bynnag, ein dadl ni yw bod yr egwyddorion hyn yn cynnig sail ar gyfer llunio trefniadau etholiadol y dyfodol ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol.

Byddwn nawr yn edrych ar bob un o'r egwyddorion hyn yn fanylach.

1.1. Cyfranoldeb

Dylai system etholiadol newydd fod yn debygol o gynhyrchu canlyniadau nad ydynt yn llai cyfrannol na'r rheini a gynhyrchir gan y system bresennol, ac yn ddelfrydol yn fwy cyfrannol na'r system gyfredol.

Po fwyaf y bydd cyfran plaid o seddi'n adlewyrchu ei chyfran o'r bleidlais, y mwyaf cyfrannol yw'r system etholiadol. Yn gyffredinol gelwir y system a ddefnyddir ar hyn o bryd yn etholiadau'r Cynulliad yn **System Aelodau Ychwanegol**. System bleidleisio hybrid yw hon: mae'n cyfuno elfennau o'r cyntaf i'r felin lle mae etholwyr yn dewis ymgeisydd i gynrychioli eu hetholaeth, a Chynrychiolaeth Gyfrannol gyda rhestrau pleidiol. Caiff seddi rhestr eu neilltuo i bleidiau mewn modd sy'n rhannol yn gwneud yn iawn am y diffyg cyfranoldeb a gysylltir ag etholiadau Cyntaf i'r Felin ("First-Past-the-Post", neu FPTP).

Mae'r ffordd mae'r System Aelodau Ychwanegol yn gweithio yng Nghymru yn wahanol i'r Alban. Yng Nghymru etholir 40 AC drwy seddi etholaeth, a 20 ar y rhestr. Yn yr Alban, caiff 73 eu hethol drwy seddi etholaeth a 56 o restrau rhanbarthol y pleidiau. Mae cael traean yn unig o aelodau wedi'u neilltuo'n gyfrannol drwy'r rhestr yn ganran gymharol isel sy'n golygu bod fersiwn Cymru o'r system aelodau ychwanegol yn ei hanfod yn llai cyfrannol na'r hyn a ddefnyddir yn yr Alban neu yn y mwyafrif o wledydd a rhanbarthau sy'n defnyddio'r system aelodau ychwanegol. Caiff o leiaf hanner aelodau Bundestag yr Almaen eu hethol fel arfer drwy'r rhestr², a 42 y cant o ASau Seland Newydd. Fodd bynnag, mae'r system aelodau ychwanegol fel y'i defnyddir yng Nghymru yn llawer fwy cyfrannol na'r canlyniadau a geir drwy'r Cyntaf i'r Felin mewn etholiadau cyffredinol yng Nghymru. Gellid galw'r system hon felly yn fwyaf priodol yn gynrychiolaeth led-gyfrannol.

A derbyn bod y system hon yn rhan bwysig o'r setliad datganoli a gadarnhawyd gan bobl Cymru yn refferendwm 1997, dylai unrhyw system newydd fod yn un sy'n debygol o gynhyrchu canlyniadau nad ydynt yn llai cyfrannol na'r un gyfredol; yn ddelfrydol, credwn y dylai fod yn sylweddol fwy cyfrannol, er ein bod yn cydnabod y bydd gan wahanol bleidiau gwleidyddol budd uniongyrchol mewn gweld system sy'n naill ai'n fwy neu'n llai cyfrannol.

1.2. Symrlwydd a Chyd-ffinio

Cyhyd ag y bo'n bosibl, dylai ffiniau etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol fod yn cyd-ffinio ag eraill (efelychu ffiniau San Steffan, er enghraifft). Mae hyn yn ei gwneud yn symlach i bleidleiswyr ac i'r pleidiau.

Dylai unrhyw system bleidleisio fod mor syml â phosibl i bleidleiswyr ei defnyddio ac ni ddylai greu unrhyw ddrysych diangen.

Mae ffiniau etholiadol sy'n adlewyrchu rhai eraill (neu 'gyd-ffinio' fel y'i gelwir) yn well gan eu bod yn gwneud pethau'n symlach i'r pleidleiswyr ac i'r pleidiau.³ Felly, mae defnyddio naill ai ffiniau San Steffan neu unedau llywodraeth leol fel uned ddaearyddol sylfaenol ar gyfer cynrychiolaeth yn well na chael unedau o feintiau gwahanol ar gyfer etholiadau lleol, datganoledig a San Steffan (fel sy'n digwydd bellach yn yr Alban).

Gall colli cyd-ffinio fod yn bwysig hefyd o ran safon gwasanaethau cyhoeddus, oherwydd mae cael ffiniau gwahanol yn ychwanegu at gymhlethdod yn hyn o beth. Nododd

2 Yn wir, yn dilyn penderfyniad y Llys Cyfansoddiadol (*Bundesverfassungsgericht*) ar 25 Gorffennaf 2012 bod diffyg cyfranoldeb drwy seddi Etholaeth yn torri'r hawl Cyfansoddiadol i bleidlais gyfartal, bellach mae'r Bundestag yn cynyddu'r nifer o seddi rhestr a ddosrannir i sicrhau gwell cyfranoldeb. Yn 2013 roedd hyn yn golygu cynyddu'r corff o 598 i 631 er mwyn sicrhau bod pleidiau oedd yn cyrraedd isafswm y trothwy'n cael eu cyfran deg o seddi.

3 Er hynny, ychydig o ymchwil cyhoeddusedig y gwyddom ni amdano ar agweddau'r cyhoedd at gyd-ffinio. Fodd bynnag, comisiynodd Comisiwn Arbuthnott yn yr Alban waith gyda grŵp ffocws. Casgliad y gwaith hwn oedd bod y mwyafrif o'r grŵp ffocws yn teimlo y dylai'r ffiniau ar gyfer Senedd yr Alban a Senedd San Steffan fod yr un fath. Y prif resymau a roddwyd mewn cyfweiliadau i gefnogi eu barn y dylai ffiniau fod yn gyd-ffiniol oedd yr angen am eglurder ac osgoi dyblygu. George Street Research Limited, *Final Report for the Commission on Boundary Differences and Voting Systems* (Awst 2005, p.21).

Comisiwn Williams ar Gyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus fod map gwasanaethau cyhoeddus Cymru'n gymhleth iawn, ac effaith hyn yw bod hawliau dinasyddion yn aneglur, 'gan olygu bod angen iddynt ddeall a llywio cyfrifoldebau cymhleth sy'n gorgyffwrdd er mwyn cael gafael ar y gwasanaethau sydd eu hangen arnynt.'⁴ Gyda map gwasanaethau cyhoeddus sydd mor gymhleth, yn aml mae'r AC a'r AS yn gweithredu fel pwynt cyswllt cyntaf i'w hetholwyr ac fel tywysydd ac eiriolwr drwy'r system. Byddai gwahanu lefelau San Steffan a'r Cynulliad oddi wrth ei gilydd yn debygol o arwain at anawsterau cynyddol a llai o eglurder yn hyn o beth, yn enwedig gan mai gwybodaeth gyfyngedig sydd gan y cyhoedd yn aml o'r hyn sydd a'r hyn nad yw wedi'i ddatganoli.⁵

Ni fyddem yn disgwyl y byddai dadgyplu'r cyswllt yn etholaethau'r DG a Chynulliad Cymru'n cael effaith mor ddramatig â dyfodiad sefydliad a ffurflywodraeth ddatganoledig newydd. Fodd bynnag, bydd yn cael effaith ar drefniadau'r pleidiau, sut mae aelodau'r pleidiau'n trefnu ymgyrchu etholiadol yn lleol, ac yn codi materion ynghylch pa lefel o lywodraeth fydd yn cael uchafiaeth o fewn trefniadaeth y pleidiau.

Ar hyn o bryd, mae'n dal i fod yn ansicr a fydd ffiniau San Steffan yn newid. Disgwylir y bydd newidiadau ffiniol yn cael eu cyflwyno cyn etholiad 2020 (yn unol â Deddf System Pleidleisio Seneddol ac Etholaethau 2011); byddai hyn yn lleihau'r nifer o ASau yn San Steffan o 650 i 600. Mae Cymru wedi'i gorgynrychioli ers tro (oherwydd bod ganddi yn gyffredinol etholaethau gyda llai o etholwyr na'r cyfartaledd) ac felly bydd yn colli canran uwch o'i ASau na gweddill y DG. Disgwylir felly i'r nifer o ASau o Gymru leihau o 40 i 29.

Ar hyn o bryd, mae etholaethau'r Cynulliad Cenedlaethol yn union yr un fath â rhai San Steffan, felly naill ai bydd rhaid dadgyplu'r ddwy lefel neu bydd rhaid cael rhywfaint o newid yn system etholiadol y Cynulliad beth bynnag. Ymhellach, byddai gwneud etholaethau San Steffan yn gyfartal drwy fformiwla gaeth ar sail y rhestr etholwyr ar gyfer pob adolygiad o ffiniau yn y dyfodol yn golygu bod trefniadau etholiadol y Cynulliad yn agored i ansefydlogrwydd oherwydd newidiadau demograffig - ac nid newidiadau yng Nghymru yn unig hyd yn oed o reidrwydd. Bydd newidiadau demograffig, neu gynnydd mawr yn y rhestr etholwyr mewn un rhan o'r DG yn effeithio ar ffiniau etholaethau mewn rhannau eraill o'r DG. Yn ogystal â lefelau cyfnewidiol o gynrychiolaeth, mae'r rheolau newydd ynghylch ffiniau hefyd yn debygol o hybu ffiniau cyfnewidiol eu hunain, gydag etholaethau'n agored i newid radical ym mhob etholiad dilynol.⁶

Gydag etholaethau seneddol San Steffan yn debygol o newid, byddai'n ddoeth cael system etholiadol sy'n ddigon hyblyg i addasu i'r cyfryw newidiadau.

1.3. Sefydlogrwydd a Chynnaladwyedd

Dylai unrhyw system etholiadol ddiwygiedig fod yn gynaliadwy. Ni ddylai fod angen newid sylfaenol eto yn y dyfodol agos.

Pa bynnag system etholiadol a gaiff ei mabwysiadu, dylai fod yn gynaliadwy yn y tymor hir. Dylid cael digon o Aelodau Cynulliad i graffu'n ddigonol ar Lywodraeth Cymru, hyd yn oed os yw pwerau'r Cynulliad a'r Llywodraeth yn ehangu neu'n dyfnhau gyda datblygiadau pellach yn setliad datganoli Cymru, y tu hwnt i'r rhai a ragwelir yn y Bil Cymru cyfredol. Dylai system etholiadol hefyd allu gwrthsefyll neu addasu i newidiadau tebygol eraill (fel newidiadau yn y nifer o etholaethau San Steffan dros amser).

4 Adroddiad Cryno: Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, tud. 14.

5 Ar wybodaeth gyhoeddus am ddatganoli, a chyfrifoldeb am Wasanaethau pwysig, er enghraifft, gweler <http://blogs.cardiff.ac.uk/electionsinwales/2016/03/09/who-runs-things-in-wales/>.

6 I weld trafodaeth ehangach ar yr ansefydlogrwydd yn sgil darpariaethau Deddf 2011 ar ffiniau, gweler David Rossiter, Ron Johnston a Charles Pattie, 'Representing People and Representing Places: Community, Continuity and the Current Redistribution of Parliamentary Constituencies in the UK', *Parliamentary Affairs* (2013) 31: 856-886.

1.4. Consensws eang

Dylai penderfyniadau ar 'reolau'r gêm' etholiadol bob amser fod wedi'u seilio ar gonsensws mor eang â phosibl; dylid sicrhau nad yw pleidiau unigol yn gallu newid systemau etholiadol er budd pleidiol.

Fel y nodwyd uchod, dylai trafodaethau am reolau'r gêm wleidyddol fod yn wahanol eu naws i wleidyddiaeth bleidiol bob dydd. I gynnal hyder y cyhoedd yn unplygrwydd gwleidyddiaeth ddemocrataidd mae'n hanfodol fod y system etholiadol yn cael ei diogelu rhag y posibilrwydd - neu hyd yn oed yr amheuaeth - o gael ei cham-drin er elw pleidiol.

Mae Papur Gorchymyn Dydd Gŵyl Dewi a Bil Cymru ill dau yn darparu ar gyfer 'gofyniad uwchfwafrif' sylweddol: er bod pwerau dros drefniadau etholiadol y Cynulliad yng Nghymru am gael eu datganoli, rhaid i'r newidiadau sicrhau cefnogaeth "o leiaf dwy ran o dair o gyfanswm nifer seddi'r Cynulliad".⁷ Rydym yn cefnogi'r amddiffyniad hwn yn gryf. Ond rydym ni hefyd yn nodi ei oblygiadau ar gyfer ein hargymhellion ni yma. Rhaid i unrhyw system etholiadol a argymhellir ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol allu goresgyn y trothwy o ddwy ran o dair o fewn y Cynulliad. Bydd hyn golygu bod consensws eang nid yn unig yn ddymunol ond hefyd yn hanfodol. Rydym yn credu y bydd mabwysiadu'r egwyddorion a amlinellir yma fel modd i adeiladu consensws yn gwneud y broses hon yn haws ac yn fwy cyraeddadwy.

1.5. Mandadau Cryf a Chyfartal

Dylai fod gan yr holl Aelodau Cynulliad fandadau clir a chyfartal; os yw'r mandadau'n wahanol ni ddylid cael unrhyw ymdeimlad bod rhai cynrychiolwyr yn ACau 'ail ddosbarth'.

Dylai mandadau ACau fod yn glir i'r etholwyr: dylai fod yn amlwg ar ba sail y caiff rhywun ei ethol, a thros ba ardal ddaearyddol. Dylid ystyried pob AC yn gyfartal o ran eu mandad. Ni ddylid cael unrhyw ymdeimlad bod rhai aelodau'n 'ACau ail ddosbarth', a dylai fod gan bob un ddisgwyliadau tebyg o ran cyfrifoldebau eu rôl fel AC. Os yw mandadau aelodau'n wahanol, mae'n bwysig eu bod yn dal i fod â statws cyfartal.

1.6. Cynrychioldeb

Cyhyd ag y bo'n bosibl, dylai'r system etholiadol gynhyrchu corff o gynrychiolwyr sy'n adlewyrchu'r etholwyr, yn nhermau hil, rhywedd, anabledd, crefydd, oed, dosbarth cymdeithasol, ac amrywiaeth barn.

Fel arfer caiff cyfranoldeb cynrychiolaeth ei werthuso yn nhermau tegwch rhwng pleidiau gwleidyddol. Ond dylai system etholiadol hefyd ymwneud ag agweddau eraill o gynrychiolaeth cymdeithas. Dylai system etholiadol hwyluso, neu o leiaf beidio â rhwystro, ethol corff o gynrychiolwyr sy'n adlewyrchu'r etholwyr ehangach yn eu holl amrywiaeth o ran nodweddion a barn. Ni ddylai'r system fod yn rhwystr ychwanegol i aelodau o grwpiau sydd yn draddodiadol heb eu cynrychioli'n ddigonol wrth geisio cael eu hethol.

Mae rhai mathau o systemau etholiadol yn ei gwneud yn rhwyddach i bleidiau gynhyrchu cydbwysedd o ran ymgeiswyr ar y balot nag eraill; mae'n sicr yn haws pan fydd mwy nag un ymgeisydd o un blaid yn sefyll yn yr un ardal ddaearyddol. Mae hyn yn creu lle a photensial i bleidiau weithredu i gynyddu cynrychiolaeth grwpiau sydd heb gynrychiolaeth ddigonol, megis oed, rhywedd, anabledd a hil.

⁷ Adran 9.4 Drafft Bil Cymru, t.12.

1.7. Cefnogaeth sylweddol

Dylai etholiad i'r Cynulliad Cenedlaethol olygu lefel sylweddol o gefnogaeth y cyhoedd; dylai'r trothwy effeithiol ar gyfer etholiad adlewyrchu hyn.

Er bod angen cynnwys amrywiaeth o leisiau mewn democratiaeth gref, mae canlyniadau negyddol posibl hefyd i system gwleidyddol pan fydd cynrychiolwyr etholiadol yn 'ymrannu' yn nifer fawr o bleidiau llai. Un o'r canlyniadau posibl i hyn yw y gallai pleidiau eithafol, sydd â chefnogaeth gyhoeddus gyfyngedig, sicrhau dilysrwydd llwyfan etholedig; y gall pleidiau o'r fath ambell waith fod mewn sefyllfa fargeinio gref i ddylanwadu ar ffurfio a pholisi'r llywodraeth; a bod llywodraethau effeithiol yn anoddach eu ffurfio a'u cynnal ar draws lluo o bleidiau.

Rydym felly o'r farn y dylai cynrychiolwyr unigol, a phleidiau gwleidyddol, fod â chefnogaeth cyfran sylweddol o'r etholwyr er mwyn sicrhau cynrychiolaeth yn y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ymarferol, dylid gweithredu rhyw fath o 'drothwy' etholiadol i sicrhau bod hyn yn digwydd. Gellir cyflawni hyn mewn dwy ffordd:

- **Cyfraith Etholiadol:** Gall system etholiadol gynnwys yn ei chynllun lefel benodol o gefnogaeth y mae'n rhaid i blaid ei chyflawni i sicrhau cynrychiolaeth. Er enghraifft, yn yr Almaen, ceir trothwy cenedlaethol o 5% cyn i blaid sicrhau cynrychiolaeth yn y Bundestag. O dan rhai systemau etholiadol, byddai'n syml sefydlu trothwy o'r fath;
- **Trothwy Effeithiol:** Nid yw hwn yn drothwy a osodir mewn cyfraith etholiadol, ond mae'n adlewyrchu y byddai angen isafswm o gefnogaeth dan rai systemau etholiadol cyn sicrhau etholiad. Po leiaf y nifer o aelodau a etholir o'r un ardal ddaearyddol, yr uchaf fydd y trothwy effeithol yn gyffredinol.

Dylai unrhyw system etholiadol newydd yn y Cynulliad gydbwysu amrywiaeth barn a safbwyntiau gwleidyddol ag osgoi ymrannu.

Mae'r egwyddorion a amlinellir yma yn cynnig sylfaen gadarn ar gyfer gwerthuso trefniadau y gellid eu defnyddio mewn etholiadau Cynulliad Cenedlaethol. Bydd yr adran ganlynol yn adolygu'r systemau etholiadol sydd ar gael, ac yn dynodi nifer nad ydynt yn debygol o fodloni'r cyfan, neu hyd yn oed y rhan fwyaf o'r saith maen prawf hyn.

2. METHU! Systemau nad ydynt yn pasio'r prawf

Gellir defnyddio'r saith egwyddor a amlinellwyd yn Adran 1 i asesu gwahanol systemau etholiadol y gellid eu defnyddio i ethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru mwy o faint. Yma rydym ni'n amlinellu nifer o systemau sy'n *amlwg* yn methu'r prawf hwn.

2.1. Systemau pleidleisio un aelod etholaethol

Amrywiadau:

- *Cyntaf i'r Felin*
- *Pleidlais Amgen (sy'n cwmpasu'r Bleidlais Atodol yn y dadansoddiad hwn)*

Mae'r systemau hyn i gyd yn ethol un cynrychiolydd o etholaeth. O dan y Cyntaf i'r Felin mae pleidleiswyr yn rhoi un bleidlais i'w dewis ymgeisydd; yr ymgeisydd â'r nifer fwyaf o bleidleisiau sy'n ennill. O dan y Bleidlais Amgen, mae'r pleidleiswyr yn trefnu'r ymgeiswyr yn ôl ffafriaeth. Etholir ymgeiswyr yn uniongyrchol os ydynt yn ennill dros hanner y pleidleisiau fel dewis cyntaf. Os nad ydynt, caiff yr ymgeisydd olaf ei dynnu o'r rhestr ac ail-ddosberthir eu pleidleisiau i'r ail ddewis a nodir ar y papurau pleidleisio. Mae'r broses hon yn parhau hyd nes bod gan un ymgeisydd dros hanner y pleidleisiau ac yna caiff ei ethol. Mae'r Bleidlais Atodol yn amrywiad cryno ar y Bleidlais Amgen. O dan y Bleidlais Atodol, ceir dwy golofn ar y papur pleidleisio - un ar gyfer dewis cyntaf y pleidleiswyr ac un arall ar gyfer eu hail ddewis. Mae'r cyfrif yn dilyn trefn debyg i'r bleidlais amgen. I'n dibenion ni yma, gellir trin y bleidlais atodol a'r bleidlais amgen yr un fath.

Beth mae'r systemau hyn yn ei wneud yn dda?

Prif fantais Cyntaf i'r Felin yw symlrwydd. Mae pleidleiswyr wedi arfer ag ef, mae pleidleisio'n hawdd ac mae'r etholwyr yn gwybod pwy sy'n eu cynrychioli. Mae'r Bleidlais Amgen hefyd yn eithaf syml, gyda phleidleiswyr yn gosod eu hymgeiswyr yn nhrefn eu ffafriaeth.

Dan y systemau hyn mae gan bob aelod fandad cryf a chyfartal: caiff pob aelod ei ethol ar yr un sail i gynrychioli ardal ddaearyddol benodol.

Hefyd mae angen trothwy uchel o gefnogaeth gyhoeddus i'r ymgeisydd wrth ethol gyda'r systemau hyn, gyda'r trothwy ar gyfer Pleidlais Amgen yn uwch fyth.

Sut maen nhw'n methu?

Cyfranoldeb: Mae'r Cyntaf i'r Felin yn tueddu i gynhyrchu dosbarthiad seddi nad oes fawr o berthynas rhyngddo a'r gyfran o bleidleisiau a enillir gan y pleidiau. Yn etholiad y Cynulliad yn 2016, enillodd y blaid Lafur 67.5 y cant o'r seddi etholaeth gyda 34.7 y cant o'r bleidlais. Pe bai Cyntaf i'r Felin wedi'i defnyddio mewn etholiadau datganoledig, byddai Llafur wedi ennill mwyafrif llethol cryf ym mhob etholiad Cynulliad, er na ddaeth yn agos at ennill mwyafrif o'r pleidleisiau erioed.

Nod pwysig wrth gynyddu'r nifer o ACau yw cynyddu gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i graffu ar waith Lywodraeth Cymru. Ond byddai'r nod hwn yn colli ei effaith pe bai newid mewn system etholiadol yn digwydd a fyddai'n gwreiddio tra-arglwyddiaeth plaid unigol.

Byddai defnyddio Pleidlais Amgen yn hytrach na'r Cyntaf i'r Felin yn annhebygol o wneud fawr o wahaniaeth. Yn wir, ambell waith gall Pleidlais Amgen arwain at ganlyniadau sydd hyd yn oed yn llai cyfrannol na'r Cyntaf i'r Felin.

Sefydlogrwydd a Chyd-ffinio: Os, fel sy'n bur debyg, yw'r nifer o etholaethau San Steffan yng Nghymru'n debygol o gael eu newid yn fynych yn y dyfodol, mae systemau un aelod yn broblematic o ran sefydlu nifer sefydlog o ACau. Ar gyfer sicrhau cynladwyedd mae'n debygol y byddai'n rhaid dadgyplu etholaethau'r Cynulliad oddi wrth rai San Steffan. Fel y nodwyd yn Adran 1, mae hyn yn cyflwyno ei anawsterau ei hun i bleidleiswyr a phleidiau.

Consensws eang: Tra bo'r ddwy blaid fwyaf yn y DG – Llafur a'r Ceidwadwyr – yn gyffredinol wedi cefnogi Cyntaf i'r Felin ar gyfer San Steffan, mae ACau Ceidwadol wedi mabwysiadu agwedd bragmatig gan gefnogi cynrychiolaeth gyfrannol ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol.⁸ Mae'n annhebygol y byddent yn rhoi'r uwch-fwyafrif angenrheidiol o ddwy ran o dair i Lafur er mwyn newid y system pe bai'r newid hwnnw'n sicrhau tra-arglwyddiaeth Llafur ar draul yr holl pleidiau eraill. Mae Plaid Cymru a'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cefnogi systemau eraill, fel y mae'r Gwyrddion ac UKIP. Mae'n anodd felly rhagweld unrhyw gonsensws ar system un aelod.

Cynrychioldeb: Mae profiad rhyngwladol wedi dangos bod systemau un aelod yn darparu llai o gymhelliad ar gyfer cydbwysedd rhywedd ac amrywiaeth nag y mae systemau aml-aelod.⁹ Gydag un ymgeisydd yn unig i'w ddewis mae tebygolrwydd uwch o ddethol yr hyn a ganfyddir yn aelod 'diogel'; mae mwy nag un ymgeisydd yn annog pleidiau i gyflwyno balot gytbwys o ran ymgeiswyr. Er hyn, mae Llafur wedi cyflawni gwell cydbwysedd o ran rhywedd na phleidiau eraill yn y Cynulliad, er bod ei ACau yn dod yn bennaf o etholaethau Cyntaf i'r Felin. Yn aml defnyddiwyd dulliau sy'n rhagnodol yn eu hanfod i gyflawni hyn (Paru a Rhestrau Byr Benywaidd yn Unig¹⁰) gan arwain at beth gwrthdaro mewnol yn y blaid. Mae pleidiau eraill yn y Cynulliad i raddau mwy neu lai wedi defnyddio trefniadau'r rhestrau rhanbarthol i helpu i gyflawni gwell cydraddoldeb.

Asesiad: Mae y Cyntaf i'r Felin a'r Bleidlais Amgen ill dwy yn anaddas ar gyfer ethol Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint.

2.2. Systemau Mwyafrifyddol Aml-Aelod (dim Rhestrau)

Amrywiadau:

- *Dau aelod drwy'r Cyntaf i'r Felin*
- *Aelodau niferus drwy'r Cyntaf i'r Felin*
- *Dau aelod drwy'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy (cyfeirir yn aml fel dau aelod drwy'r Pleidlais Amgen)*

Mae Cyntaf i'r Felin dau aelod ac aml-aelod yn gweithio'n debyg i drefn Cyntaf i'r Felin un aelod, ond gyda'r pleidleiswyr yn gosod X nesaf at fwy nag un ymgeisydd, a gyda mwy nag un aelod yn cael ei ethol i bob etholaeth. O dan y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy dau aelod, mae'r pleidleiswyr yn gosod yr ymgeiswyr yn nhrefn eu ffafriaeth. Caiff ymgeiswyr eu hethol yn uniongyrchol os ydynt yn cyrraedd y trothwy o bleidleisiau dewis cyntaf. Os nad ydynt, caiff yr ymgeisydd ar y gwaelod ei ddileu a

8 Martin Steven et al, 'The Conservative Party and Devolved National Identities: Scotland and Wales Compared', *National Identities* (2012) 14: 71-81.

9 Gweler, er enghraifft, Enid Lakeman, *Power to Elect: the Case for Proportional Representation*. London: Heinemann, 1982; Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Paul Chaney, Laura McAllister a Fiona Mackay, *Women, Politics and Constitutional Change*. Caerdydd: Gwasg Prifysgol Cymru, 2007.

10 O dan y drefn 'Paru', bydd proses ddethol plaid yn paru dwy etholaeth, ac yn dethol un ymgeisydd gwrywaidd ac un benywaidd i bob un. Dan y Rhestr Fer Menywod yn Unig, dim ond menywod sy'n cael sefyll i gael eu hethol ym mhroses dethol y blaid yn yr etholaeth.

throsoglwyddir ei bleidleidiau i'r ail ddewis a nodir ar y papurau pleidleisio. Pan gaiff un ymgeisydd ei ethol caiff ei bleidleisiau ychwanegol eu troglwyddo hefyd. Aiff y broses hon yn ei blaen hyd nes y bydd dau ymgeisydd yn cyrraedd y trothwy angenrheidiol a chânt eu hethol.¹¹

Beth mae'r systemau hyn yn ei wneud yn dda?

Fel gyda systemau un aelod, mae'r systemau hyn yn gymharol syml i bleidleiswyr, a byddent yn cynnig mandad cryf a chyfartal yn gyffredinol i bob AC.

Ceir mwy o gyfle i ddarparu cydbwysedd rhywedd ac amrywiaeth pan fydd pleidiau'n dewis dau ymgeisydd neu ragor ar gyfer pob etholaeth. Mae'n gymhelliad i sicrhau cydbwysedd o ran ymgeisiwyr y blaid (dyn a menyw er enghraifft). Gellir atgyfnerthu'r cymhelliad hwn yn rheolau'r pleidiau (eu bod yn gorfod dewis dyn a menyw) neu hyd yn oed gwtâu cyfreithiol i bleidiau.¹²

Byddai angen cefnogaeth sylweddol ar y systemau hyn i ethol ymgeiswyr.

Sut mae'r systemau hyn yn methu?

Cyfranoldeb: Fel gyda systemau un aelod, byddai'r systemau hyn yn debygol o fod yn sylweddol llai cyfrannol na'r System Aelodau Ychwanegol gyfredol. Mewn llywodraeth leol, dyw hi ddim yn anarferol i un blaid ennill 100% o gynrychiolaeth ward aml-aelod ar isafswm (a hwnnw weithiau'n isafswm gymharol fach) o'r bleidlais. O'i ailadrodd ar draws wardiau gwahanol, gall hyn olygu bod cynghorau penodol yn anghytwys iawn. Does fawr o reswm i ddisgwyl canlyniad gwahanol yn y Cynulliad. Pe bai etholiad Cynulliad 2016 wedi'i gynnal ar ffurf Cyntaf i'r Felin dau aelod, gyda'r 40 etholaeth gyfredol, ein hamcangyfrif gorau ni yw y byddai Llafur wedi ennill 54 o'r 80 sedd. Pe bai wedi defnyddio Cyntaf i'r Felin tri aelod, ar y ffiniau diwygiedig a ragwelir ar gyfer 29 etholaeth yng Nghymru, yna amcangyfrifir y byddai Llafur wedi ennill 57 o'r 87 sedd.

O dan y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy, mae cyflwyno un aelod ychwanegol yn unig i bob etholaeth yn darparu cyn lleied o gyfranoldeb mai ychydig iawn o wahaniaeth y byddai'n ei wneud y tu hwnt i etholaethau ble mae'r canlyniad yn hynod agos.

O ran cyfranoldeb mae'r systemau hyn felly, ar y gorau, yr un mor annerbyniol â systemau un aelod.

Cyd-ffinio a Sefydlogrwydd: Os caiff cyd-ffinio gyda ffiniau San Steffan ei gynnal, yna byddai cynrychiolaeth dau aelod yn golygu Cynulliad gyda 58 o aelodau. Nid yw hyn yn cynnig unrhyw gynnydd at y nod o sicrhau Cynulliad mwy o faint – i'r gwrthwyneb.

Symrlwydd: Os mai un rhinwedd i'r system un aelod yw bod etholwyr yn adnabod eu hunig gynrychiolydd, yna mae systemau dau aelod yn amlwg yn tanseilio'r symrlwydd hwnnw. Byddai 'cwlwm sanctaidd' y cyswllt mewn etholaeth un aelod yn cael ei hepgor heb gael manteision systemau aml-aelod mwy cyfrannol i gydbwysu hynny.

Consensus eang: Mae'r systemau hyn yn annhebygol o gael cefnogaeth eang ar draws y pleidiau.

Asesiad: Mae'r systemau hyn i gyd yn anaddas ar gyfer ethol Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint.

¹¹ At ddibenion y dadansoddiad hwn, caiff pleidlais sengl drosglwyddadwy dau aelod ei gosod yn y categori mwyafrifddol, oherwydd gyda dau aelod yn unig yn cael eu hethol mewn etholaeth, mae'r elfen cyfranoldeb a gyflwynir yn fach iawn.

¹² Dylid nodi lle ceir dau le i ymgeiswyr, na fydd pob plaid o reidrwydd yn dethol dau ymgeisydd, yn enwedig lle mae'n gymharol wan. Bydd llawer o bleidiau'n anghyfrannol o wan mewn sawl ardal dan y systemau hyn.

2.3. Mwyafriyddol Aelodau Cymysg

Mae systemau Mwyafriyddol Aelodau Cymysg yn debyg mewn sawl ffordd i'r system aelodau ychwanegol/aml-aelod gyfrannol gyfredol: caiff aelodau eu hethol drwy'r Cyntaf i'r Felin mewn etholaethau a thrwy restrau plaid. Y gwahaniaeth mawr yw, yn wahanol i'r system aelodau ychwanegol, *nid yw canlyniadau'r etholaethau'n effeithio ar ddyrannu seddi rhestr* - i bob pwrpas maen nhw'n ddau etholiad arwahan i'r un siambr yn rhedeg ochr yn ochr â'i gilydd. Felly mae seddi rhestr yn caniatáu rhywfaint o gynrychiolaeth i bleidiau llai ond nid ydynt yn gwneud yn iawn am ganlyniadau etholaethau anghyfrannol.

Beth mae'r system hon yn ei wneud yn dda?

Mae systemau Mwyafriyddol Aelodau Cymysg yn cadw rhywfaint o gryfderau'r system gyfredol. Mae'n rhoi rhywfaint o gyfle i bleidiau llai na allant ennill seddi etholaeth sicrhau cynrychiolaeth. Fodd bynnag mae hynny'n llai nag o dan y system gyfredol.

Mae'r rhestr yn caniatáu i bleidiau sicrhau cydraddoldeb rhywedd ac amrywiaeth mewn ffyrdd sy'n debygol o fod yn llai dadleuol na mewn systemau Cyntaf i'r Felin yn unig.

Byddai angen i bleidiau ennill lefel sylweddol o gefnogaeth i sicrhau mynediad i'r Siambr.

Ymhle mae'r system hon yn methu?

Cyfranoldeb: Gan fod canlyniadau etholaethau'n cael eu hanwybyddu wrth ddyrannu aelodau rhestr, mae systemau Mwyafriyddol Aelodau Cymysg yn eu hanfod yn llai cyfrannol na'r System Aelodau Ychwanegol. Er enghraifft, pe bai etholiad y Cynulliad yn 2016 wedi'i gynnal ar y ffiniau cyfredol ond dan reolau mwyafriyddol aelodau cymysg – gyda seddi rhestr yn cael eu dyrannu heb dalu sylw i ganlyniadau'r etholaethau – yna byddai Llafur wedi ennill 9 sedd restr, ar ben ei 27 sedd etholaeth. Byddai hynny wedi rhoi yn agos i dair rhan o bump o fwyafrif i Lafur yn y Cynulliad, ar gyfran o'r bleidlais gyffredinol oedd yn llai na thraean.

Er mwyn cynnal lefelau tebyg o gyfranoldeb â'r presennol, byddai angen addasu'r nifer cyfran o aelodau rhestr i etholaeth yn sylweddol. Byddai'n rhaid cael llawer mwy o aelodau rhestr yn y siambr nag aelodau etholaeth. Er enghraifft, dan y ffiniau diwygiedig gyda 29 o seddi etholaeth, rydym ni'n amcangyfrif y byddai angen rhwng 60-70 o ACau rhestr i gyflawni'r un lefel o gyfranoldeb ag y llwyddwyd i'w gyflawni yn etholiad y Cynulliad yn 2016. O ystyried rhai o'r dadleuon ynghylch aelodau rhestr dros gyfnod datganoli, yn ogystal â thraddodiad Prydain o gynnal gwaith yn yr etholaeth, mae hon yn ymddangos yn senario annhebygol.

Symrlwydd a Chyd-ffinio: O ran symrlwydd, nid yw trefn Fwyafriyddol Aelodau Cymysg yn cynnig unrhyw beth yn well na'r system gyfredol. O ran hyblygrwydd i ganiatáu ar gyfer cysylltu â ffiniau ar lefel y DG neu leol, byddai'n cadw lefel debyg o hyblygrwydd â'r system aelodau ychwanegol, a gallem ychwanegu aelodau rhestr i gyd-fynd â chyfanswm nifer yr ACau y byddai eu hangen (er y byddai dadl ynghylch dymunoldeb gwahanol gymarebau).

Mandadau Cryf a Chyfartal: Byddai mandadau fwy neu lai'r un fath ag yn y system gyfredol. Gallai'r gwahanol fandadau fod yn llai dadleuol, gan y byddai'n debygol y byddai gan y blaid fwyaf fwy o ACau rhestr, felly byddai'r gwahaniaethau o ran mandad yn colli rhywfaint o'u natur bleidiol. Fodd bynnag, byddai hyn naill ai ar draul cyfranoldeb is, neu (fel y disgrifir uchod) byddai angen llawer mwy o aelodau rhestr nag etholaeth.

Consensws eang: Mae'n ymddangos yn annhebygol y byddai'r system hon yn cyflawni consensws eang.

Asesiad: Byddai systemau Mwyafrifyddol Aelodau Cymysg yn cadw'r prif broblemau a ddynodwyd yn y system aelodau ychwanegol, ond yn lleihau ei manteision. Mae hon yn system lai dymunol ar gyfer etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol na'r system System Aelodau Ychwanegol/Aml-Aelod Gyfrannol gyfredol.

2.4. Rhestr genedlaethol fel rhan o unrhyw System Aelodau Ychwanegol/Aml-Aelod Gyfrannol

Byddai'r pum rhestr ranbarthol a ddefnyddir ar hyn o bryd mewn etholiadau Cynulliad yn cael eu disodli gan un rhestr genedlaethol i Gymru gyfan. Mewn Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint, mae'n debygol y byddai mwy na'r ugain AC rhestr cyfredol yn cael eu hethol. Gallai symud o restrau ranbarthol i restr genedlaethol fod yn rhan o becyn ehangach o ddiwygiadau i'r modd rydym ni'n ethol y Cynulliad.

Beth mae'r system hon yn ei wneud yn dda?

Byddai'n system hon yn cynyddu'r nifer o bleidiau a fyddai'n debygol o sicrhau etholiad i'r Cynulliad, oherwydd byddai'r 'trothwy gweithredol' ar gyfer etholiad yn ganran is o'r bleidlais. Yn wir, er mwyn cadw at egwyddor 'cefnogaeth sylweddol', ac osgoi darnio'r system wleidyddol yn ormodol, mae'n debygol y byddai angen creu trothwy cyfreithiol, lle byddai'n rhaid i blaid ennill, dyweder, 5% o'r bleidlais er mwyn bod yn gymwys am etholiad i'r ddeddfwriaeth.

Byddai rhestr Genedlaethol yn cadw rhywfaint o gryfderau'r system gyfredol, gan ganiatáu gweithredu cadarnhaol dros gydraddoldeb rhywedd ac amrywiaeth yn y rhestr, er enghraifft. Yn wir, byddai hyn yn debygol o godi, gan fod ymchwil academiaidd yn awgrymu bod 'maint ardal' mwy o faint (etholaeth fwy gyda mwy o aelodau'n cael eu hethol) yn aml yn arwain at grŵp mwy amrywiol.¹³

Ymhle mae'r system hon yn methu?

Mandadau Cryf a Chyfartal: Gallai'r system hon ddwysau tensiynau rhwng ACau etholaeth a rhestr, gydag ACau rhestr yn colli hyd yn oed y cyswllt ranbarthol eang sydd ganddynt ar hyn o bryd, a dwsinau o ACau i gyd yn cynrychioli Cymru gyfan (neu'n dewis targedu ardaloedd penodol). Gallai colli cyswllt ACau â ranbarthau penodol sy'n teimlo'n llai cysylltiedig â'r Cynulliad yng Nghaerdydd (fel gogledd Cymru) ddwysau'r problemau hyn. Gallai hefyd annog pleidiau i ddewis cynrychiolwyr o'r ardaloedd lle mae ganddynt fwyaf o gryfder ac aelodaeth, felly mae perygl y gallai pleidiau fod yn llai amrywiol o ran eu cynrychioldeb daearyddol. Byddai ACau rhestr hefyd yn cael eu hannog i geisio apelio at yr ardaloedd sydd â'r boblogaeth fwyaf er mwyn sicrhau pleidleisiau (fel Caerdydd).

Symrlwydd: Byddai'r modd y byddai'r system yn gweithredu'n debyg i'r system bresennol, felly ychydig o enillion fyddai'n dod o ran symrlwydd. Yn wir, gallai newid pum ranbarth yn un rhestr etholaethol gymhlethu pethau i bleidleiswyr. Yn un peth, byddai'r rhestr yn debygol o fod yn hir iawn.

Consensus eang: O ystyried yr hyn mae'r pleidiau wedi'i ddatgan o blaid cael rhyw fath o gynrychiolaeth leol (neu o leiaf ranbarthol), mae'r opsiwn hwn yn annhebygol o fod yn amrywiad a fyddai'n cael ei ddewis yn lle'r System Aelodau Ychwanegol/Aml-Aelod Gyfrannol gyfredol, os mai'r hyn a ddymunir yw system gymysg ar gyfer ethol i Gynulliad Cenedlaethol mwy o faint.

Asesiad: Ymddengys mai ychydig iawn o fanteision y byddai rhestr genedlaethol yn ei chynnig i etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol.

¹³ I gael cyflwyniad, gweler y drafodaeth yn David Farrell, *Electoral Systems: a Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave, 2001, pennod 7.

Tabl 1: Gwerthusiad Cryno o'r modd mae Gwahanol Systemau Etholiadol yn Perfformio ar y Saith Egwyddor Allweddol

System Etholiadol	Cyfranoldeb	Symrlwydd a Cyd-ffinio	Cynladwydd a Sefydlogrwydd	Tebygol o gynnig Consensws Eang	Mandadau Cryf a Chyfartal	Cynrychioldeb	Angen Cefnogaeth Sylweddol?
Systemau un aelod (cyntaf i'r felin neu pleidlais amgen/pleidlais atodol)	X	Symrlwydd ✓ Cyd-ffinio X	X	X	✓	X	✓
Mwyafrifyddol aml-aelod (cyntaf i'r felin; pleidlais sengl drosglwyddadwy 2 aelod)	X	Symrlwydd ✓ Cyd-ffinio X	X	X	✓	X	✓
Mwyafrifyddol aelodau cymysg	X	Symrlwydd ? Cyd-ffinio ?	✓	X	X	?	✓
Rhestr genedlaethol	✓	?	✓	X	X	✓	?
System aelodau ychwanegol	✓	?	✓	?	X	✓	✓
Pleidlais sengl drosglwyddadwy	✓	✓	✓	?	✓	✓	✓
Rhestr agored	✓	✓	✓	?	✓	✓	✓

3: Addasu'r System Gyfredol – System Aelodau Ychwanegol

Dylai'r system gyfredol fod yn fan cychwyn amlwg ar gyfer cynllunio system etholiadol i'r Cynulliad Cenedlaethol. A ellid ei haddasu, a'i gwneud i weithio at y dyfodol?

Efallai, ond dim ond gyda pheth anhawster.

Byddai cyflwyno'r ddeddfwriaeth 'torri a chysoni', a'r lleihad dilynol yn y nifer o etholaethau San Steffan yng Nghymru i 29, yn anochel yn arwain at ryw newid yn y ffordd y caiff y Cynulliad Cenedlaethol ei ethol. Mae hwn yn un achos lle na fyddai peidio â newid yn opsiwn. Pe bai Cymru'n dewis parhau i gyd-ffinio etholaethau San Steffan a'r Cynulliad, a hefyd cadw'r un gyfran o ACau etholaeth a rhestr ag a geir ar hyn o bryd, byddem yn dal i weld newid mawr: newid a fyddai'n gweld *lleihau* maint y Cynulliad Cenedlaethol yn sylweddol - i 29 AC etholaeth a 14 neu 15 aelod rhestr! Mae'r Cynulliad eisoes yn annigonol o fach gyda 60 aelod; byddai cael 43/44 AC yn drychinebus.

I osgoi'r dynged honno, a chadw'r System Aelodau Ychwanegol, byddai angen i ni wneud un o ddau beth. Yr opsiwn cyntaf yw cael gwared â chyd-ffinio. Pe bai hynny'n cael ei wneud, yna byddai hyblygrwydd sylweddol yn cael ei greu. Gellid cynnal maint presennol y Cynulliad gyda'r rhaniad 40/20 rhwng aelodau etholaeth a rhestr. Neu gellid ail-lunio ffiniau'r etholaethau i gynyddu'r nifer o etholaethau; gellid cynyddu'r nifer o aelodau rhestr hefyd er mwyn cynnal y gyfran gyfredol o ACau etholaeth a rhestr. Mae rhoi'r gorau i gyd-ffinio'n amlwg yn bosibl – fe'i gwnaed eisoes yn yr Alban. Ond am resymau a drafodwyd uchod, nid yw cael dwy set gwbl wahanol o ffiniau etholaeth yn ddelfrydol i'r pleidleiswyr nac i'r pleidiau.

Yr ail opsiwn fyddai cynnal yr un ffiniau etholaethol â San Steffan, ond ethol dau AC i bob etholaeth. (Byddai hyn yn rhoi cyfanswm o 58 AC etholaethol; yna gellid cynyddu'r ACau rhestr i 29). Yn ei dro, gellid gwneud hyn mewn dwy ffordd: naill ail rhannu pob etholaeth yn ddau hanner daearyddol; neu drwy ddewis aelodau etholaeth gyda threfn Cyntaf i'r Felin dau aelod, fel y disgrifir uchod.

Fodd bynnag, mae'r ddau opsiwn hyn hefyd yn codi rhai anawsterau. Mae rhannu etholaethau San Steffan yn ddau yn galw am greu set arall o ffiniau, tasg a fyddai'n creu potensial am anghytundeb pellach ynghylch ffiniau, ac a fyddai'n gorfod cael ei ailadrodd pob pum mlynedd unwaith y bydd ffiniau newydd San Steffan wedi'u gosod. Mae ethol dau aelod i bob etholaeth, fel y trafodwyd uchod, yn tanseilio holl bwynt cael un cynrychiolydd etholaeth. Byddai hefyd yn golygu bod pleidleiswyr yn etholiadau'r Cynulliad yn cael cyfanswm o *dair* pleidlais: dau i'r ddau AC etholaeth, ac un arall ar gyfer yr aelodau rhestr. Byddai hyn yn cymhlethu system etholiadol y mae rhai pleidleiswyr eisoes yn cael trafferth ei deall yn llawn.

Ymhellach, pa bynnag un o'r ddau ddull a ddewisir, byddai problemau posibl eraill. Un broblem fach fyddai bod adolygiadau ffiniau pob pum mlynedd yn gallu cynhyrchu, ac ar hyn o bryd wedi cynhyrchu, niferoedd o etholaethau i Gymru nad ydynt yn trosi'n daclus i system aelodau ychwanegol gyda thraean o aelodau rhestr. Byddai dyrannu 29 sedd rhestr ar draws pum rhanbarth mae'n debyg yn golygu bod pedwar rhanbarth yn cael chwe aelod rhestr ac un ond yn cael pump.

Gwrthwynebiad mwy difrifol i ddefnyddio'r System Aelodau Ychwanegol i gyflawni Cynulliad mwy o faint, ac un a fyddai'n gymwys sut bynnag y byddai'n cael ei wneud, yw y byddai cynyddu'r niferoedd o aelodau rhestr i bob rhanbarth hefyd yn cynyddu'r tebygolrwydd y byddai pleidiau bach, eithafol yn ennill seddi yn y Cynulliad. Drwy gael rhagor o seddi rhestr ym mhob rhanbarth, caiff y trothwy gweithredol (y gyfran o'r bleidlais rhestr y mae'n rhaid i chi ei chyrraedd i sicrhau cynrychiolaeth) ei ostwng. Nodwn y byddai'r BNP wedi ennill y chweched sedd rhestr ranbarthol yng ngogledd Cymru yn 2007.

Does dim un o'r gwrthwynebiadau hyn i'r System Aelodau Ychwanegol o reidrwydd yn 'ergyd farwol'. Yn amlwg gellid defnyddio system aelodau ychwanegol a 29/30 o etholaethau fel sail ar gyfer Cynulliad mwy o faint. Ond ni fyddai modd ei wneud mewn modd taclus iawn. Ymhellach, byddai'r holl broblemau sydd eisoes yn bodoli gyda System Aelodau Ychwanegol – y mwyaf amlwg yw'r ffaith fod bodolaeth dau fath o aelodau wedi creu tensiynau, fel dadleuon dros 'ymgeisyddiaeth ddeuol' – yn parhau pe bai'r system yn cael ei haddasu i geisio darparu ar gyfer Cynulliad mwy o faint o fewn cyfanswm o 29 o etholaethau. Ac mewn o leiaf rhai ffyrdd, gellid ychwanegu at y problemau sydd gan y System Aelodau Ychwanegol eisoes, fel cymhlethdod ychwanegol cael dau aelod i bob etholaeth San Steffan.

Er y dylid parhau i ystyried System Aelodau Ychwanegol fel llwybr at gyflawni Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint, mae hyn i gyd yn awgrymu i ni y dylid edrych ar rai atebion amgen hefyd.

4. Systemau sy'n Ymarferol, yn Gynaliadwy ac sy'n Pasio'r Prawf Egwyddorion

Pa systemau etholiadol a allai ddarparu ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru mwy o faint a chyd-fynd â'r egwyddorion a amlinellwyd yn adran 1 ar yr un pryd (dim gostyngiad o ran cyfranoldeb, mandadau cryf a chyfartal ac ati)? Yn adran 2 amlinellwyd nifer o systemau etholiadol y mae'n glir i ni nad ydynt yn addas. Dangosodd yr adran flaenorol sut y gellid addasu System Aelodau Ychwanegol ar gyfer Cynulliad mwy o faint, ond dim ond gyda rhai anawsterau. Yma, rydym ni'n edrych ar ddau opsiwn mwy addawol.

Dros y blynyddoedd diweddar cafwyd diddordeb academiaidd cynyddol yn y defnydd o systemau cynrychiolaeth gyfrannol mewn ardaloedd cymharol fach. Mae gan systemau o'r fath fanteision drwy gadw cynrychiolaeth yn eithaf agos at y bobl ac mae gan yr holl gynrychiolwyr fandad tebyg. Hefyd mae iddynt y fantais eu bod ar y cyfan yn osgoi rhoi seddi i bleidiau bach, eithafol, drwy gael trothwy gweithredol uchel ar gyfer ennill cynrychiolaeth. Ar yr un pryd, gallant gynhyrchu canlyniadau sy'n eithaf cyfrannol rhwng y prif bleidiau. Felly, awgrymwyd bod cynrychiolaeth gyfrannol mewn ardaloedd bach yn taro'r nodyn etholiadol delfrydol.¹⁴ Mae'r gwaith hwn yn awgrymu dwy ffordd wahanol y gellid ailgynllunio system etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r ddwy'n seiliedig ar y map etholaethol newydd, sydd â 29 sedd.

4.1. Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy (STV):

Un dull fyddai defnyddio'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy y mae'r Electoral Reform Society wedi bod yn bleidiol iddi ers tro byd. Defnyddir y system hon ar gyfer bron pob etholiad yn Iwerddon (gogledd a de), ym Malta, yn Awstralia (Senedd) a hefyd yn yr Alban (llywodraeth leol); hefyd galwodd Comisiwn Richard am ddefnyddio Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy yn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol yn 2004.

Sut fyddai'n gweithio? Fel sy'n eithaf hysbys, mae'r drefn yn defnyddio etholaethau aml-aelod cymharol fach. Gall pleidiau sefyll mwy nag un ymgeisydd mewn etholaeth (ac yn aml maent yn gwneud hynny). Mae pleidleiswyr yn mynegi eu dewisiadau fel rhestr o rifau yn nhrefn eu ffafriaeth, yn hytrach na phleidlais bendant gydag un dewis yn unig.¹⁵

Mae nifer o ffyrdd y gellid defnyddio'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar gyfer etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol.¹⁶ Ond wrth i Gymru symud at 29 o etholaethau ar gyfer etholiadau San Steffan, ffordd syml o'i ddefnyddio fyddai defnyddio'r un etholaethau fel ffiniau etholiaol yn etholiadau'r Cynulliad. Pe baem ni'n ethol tri AC i bob etholaeth, byddem yn cael siambr o 87 o aelodau. Byddai hyn yn gynnydd sylweddol ym maint y Cynulliad – er nad yw'n cyrraedd yr hyn y galwyd amdano yn *Mae Maint yn Cyfrif*.

O'i defnyddio yn y modd hwn, ni fyddai system y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy fel arfer yn system arbennig o gyfrannol: po fwyaf o gynrychiolwyr a etholir fesul ardal dan y system, yr uchaf fydd y lefel o gyfranoldeb. Efallai nad yw'r system yn *gwbl* sefydlog: byddai'r nifer o ACau yn newid pe bai'r nifer o etholaethau San Steffan yn newid yn y dyfodol.

14 John Carey a Simon Hix, 'The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems', *American Journal of Political Science* (2011) 55: 383-297.

15 I weld esboniad llawnach o'r bleidlais sengl drosglwyddadwy, gweler <http://www.electoral-reform.org.uk/single-transferable-vote>.

16 Gweler hefyd y drafodaeth yn Roger Scully a Richard Wyn Jones, 'STV in Wales: How it Could be Made to Work (Easily) and What it Would Mean', *Briefing Paper 9, ESRC Programme on Devolution and Constitutional Change* (2004).

Fodd bynnag, byddai'r fersiwn hwn o'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy yn cyflawni'r nodau canlynol o leiaf:

- Byddai'n caniatáu cadw cyd-ffinio rhwng etholaethau San Steffan a'r Cynulliad;
- Byddai'n osgoi'r anawsterau a fyddai'n deillio o orfod ailgyfrif a dyrannu'r niferoedd o seddi etholaeth a rhestr pe bai adolygiadau ffiniau yn y dyfodol yn newid y nifer o etholaethau San Steffan;
- Byddai'n tewi'r holl ddadleuon cyfredol am ymgeisyddiaeth ddeuol dan y System Aelodau Ychwanegol, oherwydd o dan y Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy byddai'r holl ACau yn cael eu hethol ar yr un sail;
- Hyd y gallwn ni farnu, byddai system o'r fath yn cyflawni lefel gyffredinol o gyfranoldeb debyg iawn i'r hyn a geir ar hyn o bryd, gan osgoi gostwng y trothwyon ar gyfer cynrychiolaeth i bleidiau nad oes ganddynt gefnogaeth gyhoeddus sylweddol.

Yn Nhabl 2 ceir ein canlyniadau amcan i gymhwyso defnydd o'r math hwn o Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy i etholiad y Cynulliad yn 2016, ochr yn ochr â'n hamcangyfrifon ar gyfer systemau amgen eraill. Gwelwn, o'i gymharu â gwir ganlyniad yr etholiad, fod y lefel gyffredinol o gyfranoldeb (fel y nodir gan ffigurau Mynegai Gallagher) bron yn union yr un fath.

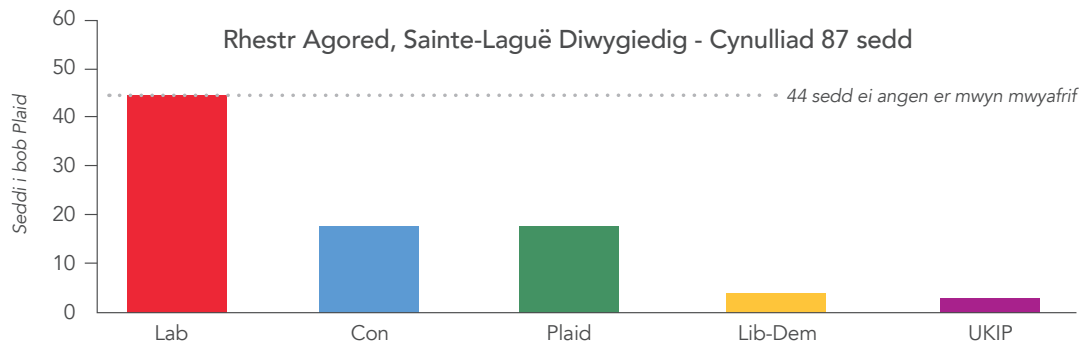
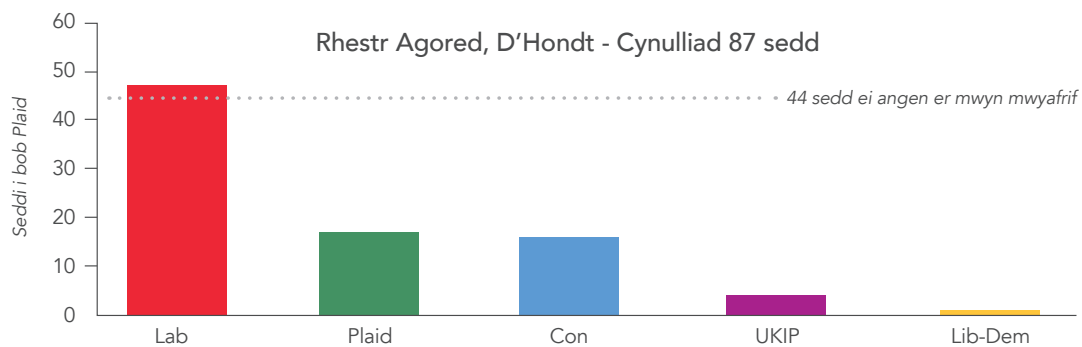
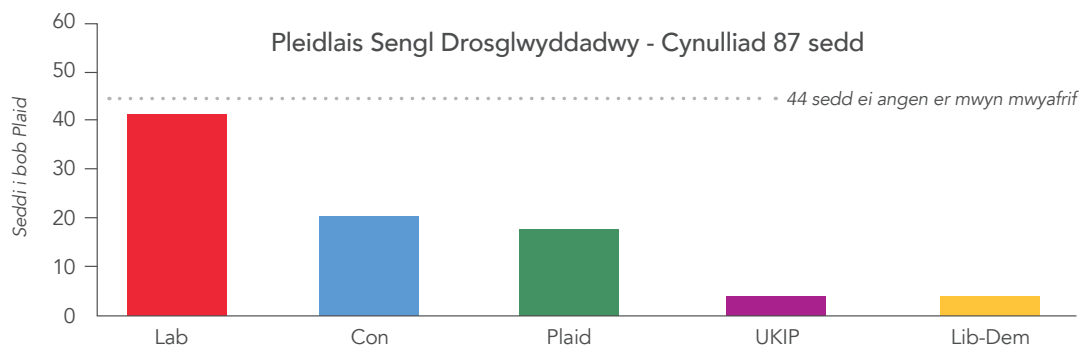
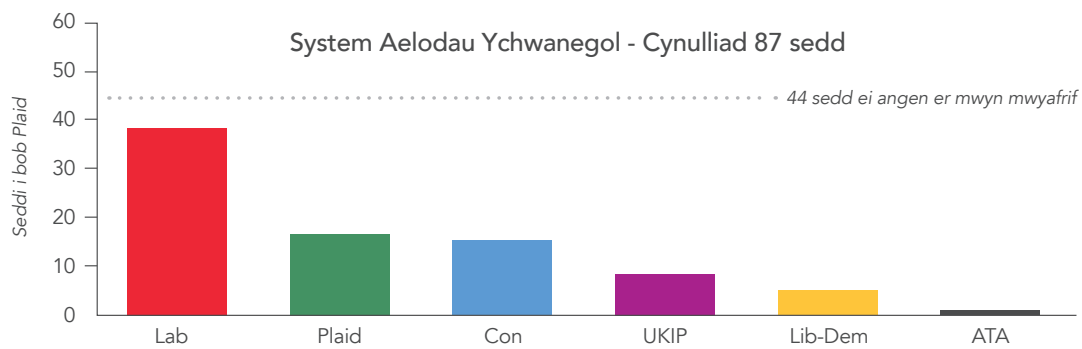
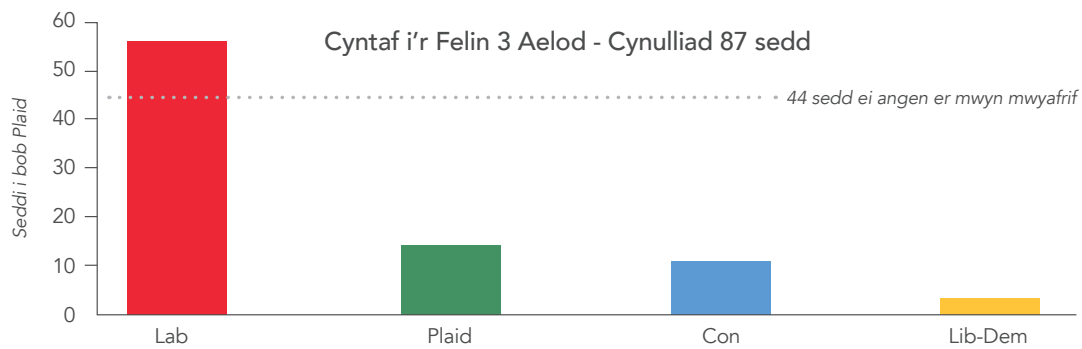
Tabl 2: Amcangyfrif o Ganlyniadau Etholiad 2016 dan Systemau Etholiadol gwahanol mewn Cynulliad Cenedlaethol ag 87 o seddi

	Cyntaf i'r Felin 3 Aelod	System Aelodau Ychwanegol ¹⁷	Pleidlais Sengl Drosoglwyddadwy	Rhestr Agored, D'Hondt	Rhestr Agored, Sainte-Laguë Diwygiedig
<i>Seddi fesul plaid</i>	57 Llaf 15 Plaid 12 Ceid 3 Dem Rhydd	39 Llaf 17 Plaid 15 Ceid 9 UKIP 6 Dem Rhydd 1 ATA	41 Llaf 20 Ceid 18 Plaid 4 UKIP 4 Dem Rhydd	47 Llaf 18 Plaid 17 Ceid 4 Dem Rhydd 1 UKIP	44 Llaf 18 Ceid 18 Plaid 4 Dem Rhydd 3 UKIP
<i>Sgôr Mynegai Gallagher #</i>	24.4	9.7	11.1	16.2	13.4

Y sgôr Mynegai Gallagher yn yr etholiad ei hun oedd 11.5

Dylem ei gwneud yn glir nad y ffurf hon o Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy fyddai ein system etholiadol ddelfrydol. Byddai'n well gan bob un o awduron yr adroddiad hwn yn bersonol weld ffurf fwy cyfrannol o'r system. Ymhen amser fe allai fod yn bosibl cyflawni'r consensws angenrheidiol yn y Cynulliad ar gyfer system o'r fath - gellid trosglwyddo'n eithaf rhwydd o system yn seiliedig ar dri aelod o bob etholaeth i bedwar, a fyddai'n golygu bod y system yn sylweddol fwy cyfrannol. Ond byddai fersiwn tri aelod o'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy fel yr amlinellir yma yn ffordd hollol ymarferol o gynhyrchu Cynulliad Cenedlaethol Cymru sylweddol fwy o faint gan ddefnyddio 29 etholaeth San Steffan.

¹⁷ Mae amcangyfrifon y system aelodau ychwanegol yn seiliedig ar ethol 58 o aelodau etholaeth drwy'r cyntaf i'r felin dau aelod o'r 29 etholaeth newydd, a 29 aelod rhestr newydd. Tybiwyd chwe sedd i bob rhanbarth, ar wahân i'r lleiaf, De Orllewin Cymru, a gafodd bum aelod rhestr.



4.2. Rhestr Agored:

Dull amgen i'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy fyddai rhyw fath o system Rhestrau Plaid. Dan y math hwn o system, byddai modd unwaith eto i bob etholaeth ethol tri aelod; felly gyda 29 o etholaethau, byddai 87 o aelodau yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae gwahanol fathau o systemau rhestrau plaid y gellid eu defnyddio. Gellid defnyddio system 'Rhestr Gaeedig' fel y defnyddwyd ar gyfer etholiadau Senedd Ewrop ar lefel Brydeinig o bosibl. Yma, mae'r pleidleiswyr yn dewis rhwng Rhestrau Plaid, a chaiff seddi eu dyrannu'n gyfrannol i'r pleidiau; os yw plaid yn ennill dwy sedd mewn rhanbarth, mae'r seddi hynny'n mynd i'r ddau ymgeisydd uchaf ar restr y plaid honno.

Fodd bynnag mae anfanteision sylweddol yn deillio i'r pleidleisiwr o'r system Rhestr Gaeedig hon. Mae rhestrau Plaid Gaeedig yn amherfysg, ac yn gwanhau'r cyswllt rhwng y cynrychiolydd a'r etholaeth. Ychydig iawn o ddewis a gynigir i'r pleidleisiwr gan y system hon: mae'r pŵer i gyd, ar wahân i ddewis y plaid i lywodraethu, ym meddiant arweinwyr y pleidiau a pheiriannau'r pleidiau. Gall pleidiau ffrwyno barn annibynnol a lleiafrifol yn eu rhengoedd. Gan fod yr holl bŵer o ran pwy sy'n cael seddi'n gorwedd gyda pheiriant y plaid, felly hefyd mae'r pŵer i fynegi barn. Gan fod ymgeiswyr yn cael eu dethol gan rwydweithiau'r plaid, mae'n bosibl y byddant hefyd yn fwy tebygol o osod ymgeiswyr 'diogel' yn agos i frig y rhestr, ar draul grwpiau sydd heb gynrychiolaeth ddigonol yn draddodiadol.

O blith y systemau Rhestrau Plaid, byddem ni felly'n ffafrio system Rhestr Agored yn gryf iawn. Dan y system etholiadol hon, fel arfer mae pleidleiswyr yn bwrw un bleidlais bendant, fel sy'n digwydd gyda system rhestr gaeedig.¹⁸ Y prif wahaniaeth gyda rhestr agored yw bod pleidleiswyr yn gallu dewis bwrw eu pleidlais dros ymgeisydd unigol. Yna byddai seddi'n cael eu dyrannu'n gyfrannol i bleidiau yn ôl cyfanswm y pleidleisiau a dderbyniodd eu hymgeiswyr. Ond byddai pa unigolion a gâi eu hethol yn dibynnu nid ar eu safle ar restr plaid, ond yn lle hynny ar y nifer o bleidleisiau unigol maent yn eu derbyn.

Mantais allweddol y Rhestr Agored yw'r dewis ehangach mae'n ei gynnis i'r pleidleisiwr o'i gymharu â Rhestr Gaeedig, gan gadw cyfranoldeb cyffredinol rhwng y pleidiau. Fel gyda'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy, ond mewn ffordd ychydig yn wahanol – mae pleidleiswyr yn bwrw un bleidlais bendant yn hytrach na chyfres o ddewisiadau yn ôl trefn eu ffafriaeth – caiff pleidleiswyr ddewis nid yn unig rhwng pleidiau ond hefyd rhwng ymgeiswyr (os yw'r pleidiau'n sefyll mwy nag un ymgeisydd), ac felly byddai gan bob cynrychiolydd etholedig fandad personol clir.

Pe bai Rhestr Agored yn cael ei defnyddio mewn etholiadau Cynulliad Cenedlaethol, byddai angen rhoi ystyriaeth ofalus hefyd i'r Fformiwla Etholiadol a ddefnyddid. Mae ein ffigurau (gweler Tabl 2) yn awgrymu y byddai defnyddio system tri aelod gyda'r fformiwla *D'Hondt* gyfredol yn ffafrio'r plaid fwyaf yn sylweddol: pe bai wedi'i defnyddio yn etholiad y Cynulliad yn 2016, mae ein hamcangyfrifon yn awgrymu y byddai'r system wedi cynhyrchu mwyafrif clir i'r plaid Lafur, ac wedi cynyddu diffyg cyfranoldeb cyffredinol y system yn sylweddol. Ond byddai defnyddio fformiwla *Modified Sainte-Laguë* – sydd ar waith ar hyn o bryd er enghraifft yn Norwy a Sweden, ac sydd ychydig yn fwy ffafriol i bleidiau llai – yn cynhyrchu lefelau o anghyfranoldeb sydd ond ychydig yn fwy na'r Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy, neu wir ganlyniad yr etholiad yn 2016.¹⁹

¹⁸ Ceir amrywiadau di-rif mewn systemau etholiadol. (I gael trafodaeth ragorol, gweler Alan Renwick a Jean-Benoit Pilet, *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2016). Ein cynnis ni fyddai fersiwn syml o'r Rhestr Agored.

¹⁹ Mae'r cofnodion Wikipedia hyn yn cynnwys cyflwyniadau rhagorol a hygyrch i fformiwla *D'Hondt* a *Sainte-Laguë* yn eu tro: https://en.wikipedia.org/wiki/D%27Hondt_method; https://en.wikipedia.org/wiki/Webster/Sainte-Lagu%C3%AB_method.

5. Casgliadau

Yn dilyn cyhoeddi *Mae Maint yn Cyfrif* ym mis Hydref 2013, mae'r adroddiad hwn wedi ceisio ateb yr un cwestiwn nas atebwyd yn y ddogfen honno: sut ydych chi'n ethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru mwy o faint? Bydd cynyddu'r nifer o ACau yng Nghymru yn golygu bod rhaid cael rhywfaint o newid yn y system etholiadol. Y cwestiwn allweddol yw sut y gellid gwneud hyn.

Yn *Ail-lunio'r Senedd*, fel yn ein hadroddiad blaenorol, rydym ni wedi dilyn dull yn seiliedig ar egwyddor ac ar dystiolaeth. Rydym ni wedi tynnu ar enghreifftiau rhyngwladol o systemau etholiadol gwahanol i ddynodi'r holl opsiynau credadwy a darparu fframwaith i wneud penderfyniad ar sail cydbwysu egwyddorion clir ond hanfodol. Rydym ni hefyd wedi defnyddio'r dystiolaeth orau sydd ar gael ar oblygiadau etholiadol tebygol y gwahanol systemau i'w gwerthuso mewn modd agored a thrylwyr.

Gan ddilyn yr egwyddorion a amlinellwyd yn adran 1, mae rhai systemau etholiadol yn methu'r prawf ar unwaith (fel y trafodir yn adran 2). Credwn nad yw'r systemau hyn yn dod yn agos at fodloni'r egwyddorion a ddylai fod yn sail i unrhyw system etholiadol a ddefnyddir i ethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Ond credwn fod tri opsiwn mwy credadwy ar gael - systemau etholiadol a allai neu sydd eisoes yn bodloni'r egwyddorion hyn.

Un o'r systemau yw'r un gyfredol, y System Aelodau Ychwanegol. Ond gwelwn rai problemau posibl wrth ddefnyddio'r system aelodau ychwanegol i ethol Cynulliad mwy o faint. Credwn y gallai'r ddwy system arall, sef y Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy a Rhestr Agored, gynnig llwybrau mwy deniadol at gyflawni Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint. Yn wir, credwn y gellid gweithredu'r ddwy system yn rhwydd ochr yn ochr â, ac ar y cyd â, symud at 29 etholaeth yng Nghymru.

Mae ffigurau blaenllaw o bron pob un o'r prif bleidiau gwleidyddol yng Nghymru wedi cytuno bod angen cynyddu'r nifer o Aelodau Cynulliad. Ond mae gofyniad Bil Cymru i gael uchelfwyafrif ar gyfer newid yn sicrhau y bydd angen adeiladu consensws. Credwn mai dyma'r amser i arweinwyr gwleidyddol yng Nghymru symud ymlaen ar y mater hwn ar y sail honno.

Cynigiwn yr adroddiad hwn iddyn nhw, ac i bobl Cymru, yn y gobaith y gall symud y drafodaeth yn ei blaen.

Atodiad 1: Tybiaethau a Wnaed ar gyfer Amcangyfrif Etholiadau yn defnyddio Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy a Rhestr Agored

Y tybiaethau canlynol yw'r sail ar gyfer amcangyfrifon o'r canlyniad y gallai etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 2016 fod wedi'i gynhyrchu pe bai wedi'i gynnal dan drefn pleidlais sengl drosglwyddadwy a rhestr agored, wedi'i gymhwyso i 29 o seddi etholaeth.

Tybir mai'r 29 sedd etholaeth yw'r rheini a amlinellwyd gan y Comisiwn Ffiniau ym mis Medi 2016 i Gymru yn unol â'r cynigion dan Ddeddf 2011 i 'dorri a chysoni' cynrychiolaeth yn Nhŷ'r Cyffredin. Mae gwir ganlyniadau'r 40 etholaeth a ddefnyddiwyd yn etholiad y Cynulliad Cenedlaethol yn 2016 wedi'u trosi'n amcangyfrifon 'tybiannol' o ganlyniadau'r 29 sedd. Lluniwyd yr amcangyfrifon tybiannol hyn gan Anthony Wells, Cyfarwyddwr Polau YouGov UK. (Rydym ni'n ddiolchgar i Anthony am ddarparu'r ffigurau hyn; nid yw'n gyfrifol mewn unrhyw fodd am ein dehongliad ni na'n defnydd ohonynt).

Ar gyfer Rhestr Agored, tybir bod pob plaid yn ennill yr un nifer o bleidleisiau ag yng nghanlyniadau pleidlais etholaeth dybiannol 2016. Yna caiff seddi eu dyrannu i'r pleidiau naill ai drwy fformiwla D'Hondt neu fformiwla Sainte-Laguë.

Ar gyfer y Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy, mae materion ychydig yn fwy cymhleth. Gwneir y tybiaethau canlynol:

1. Ym mhob etholaeth, tybir bod pob plaid yn cael yr un nifer o bleidleisiau dewis cyntaf dan y bleidlais sengl drosglwyddadwy â chyfanswm y nifer o bleidleisiau a gafwyd ar y bleidlais etholaeth ym mis Mai 2016.
2. Tybir bod pob plaid yn gosod dau ymgeisydd i sefyll ym mhob sedd. I ddechrau rhennir cyfanswm cronedig y pleidleisiau rhwng y ddau ymgeisydd yn ôl y cyfrannau canlynol: 0.6 a 0.4. Yn y lle cyntaf, tybir bod y pleidleisiau sy'n weddill i ymgeiswyr etholedig, a phleidleisiau i ymgeiswyr a ddilëwyd, yn trosglwyddo'n llawn i'r ymgeisydd arall o'r un blaid.
3. Unwaith y bydd y ddau ymgeisydd dros blaid naill ai wedi'u hethol neu eu dileu, caiff pleidleisiau sydd i'w trosglwyddo eu hailddyrannu i ymgeiswyr arweiniol o bob un o'r pleidiau eraill mewn cyfrannau'n seiliedig ar ddata a dynnwyd o Astudiaeth Etholiad Cymru 2016. Gofynnwyd y cwestiwn canlynol i holl ymatebwyr yr arolwg:

"Nodwch sut y byddech chi wedi pleidleisio yn etholiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru pe baech chi wedi gosod y pleidiau yn nhrefn eich dewis. Nodwch 1 ar gyfer y blaid rydych chi'n ei ffafrio fwyaf, yna 2 ar gyfer yr ail orau, 3 ar gyfer eich trydydd dewis ac ati. Gallwch osod cynifer neu gyn lleied o ddewisiadau ag y dymunwch."

Felly caiff pleidleisiau eu trosglwyddo i ymgeiswyr pleidiau eraill yn ôl y gyfran o ymatebwyr sy'n dethol plaid fel dewis cyntaf a ddywedodd wrth Astudiaeth Etholiad Cymru 2016 eu bod yn ystyried plaid arall yn ail ddewis. Er enghraifft, o'r holl ymatebwyr i Astudiaeth Etholiad Cymru a nododd Llafur fel dewis cyntaf, nododd 43.5% y byddent wedi dewis Plaid Cymru fel ail ddewis. Felly, byddai 43.5% o unrhyw bleidleisiau Llafur oedd yn weddill yn cael eu trosglwyddo i ymgeisydd arweiniol Plaid Cymru.

4. Y ffigurau manwl a roddwyd ar gyfer ail ddewis yn Astudiaeth Etholiad Cymru 2016 oedd:

Llafur: o'r rhai a nododd mai eu dewis cyntaf fyddai Llafur, roedd yr ail ddewis fel a ganlyn:

- nododd 43.5% o'r rhai a ddewisodd Llafur fel dewis cyntaf Plaid Cymru fel ail ddewis
- enwebodd 15.0% y Gwyrddion
- dewisodd 13.8% y Democratiaid Rhyddfrydol
- dewisodd 6.1% UKIP
- dewisodd 3.4% y Ceidwadwyr
- dewisodd 8.0% bleidiau 'Eraill'

Ni nododd y 10.2% arall o'r rhai a ddewisodd Llafur fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o'r pleidleisiau Llafur.

Ceidwadwyr: o'r rhai a ddewisodd y Ceidwadwyr fel dewis cyntaf, roedd yr ail ddewis fel a ganlyn:

- 32.5% UKIP
- 21.0% Plaid Cymru
- 19.9% Democratiaid Rhyddfrydol
- 5.7% Llafur
- 3.3% Gwyrddion
- 4.7 'Eraill'

Ni nododd y 12.9% arall o'r rhai a ddewisodd Ceidwadwyr fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o'r pleidleisiau Ceidwadol.

Plaid Cymru: o'r rhai a enwebodd Plaid Cymru fel dewis cyntaf, roedd patrwm yr ail ddewis fel a ganlyn:

- 35.6% Llafur
- 20.4% Gwyrddion
- 11.7% Democratiaid Rhyddfrydol
- 8.6% Ceidwadwyr
- 8.6% UKIP
- 5.9% 'Eraill'
- Ni nododd y 9.2% arall o'r rhai a ddewisodd Plaid fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o'r pleidleisiau Plaid Cymru.

Democratiaid Rhyddfrydol:

- 29.4% Plaid Cymru
- 25.7% Llafur
- 17.3% Gwyrddion
- 15.9% Ceidwadwyr
- 2.3% UKIP
- 4.2% 'Eraill'
- Ni nododd y 5.2% arall o'r rhai a ddewisodd Democratiaid Rhyddfrydol fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o bleidleisiau'r Democratiaid Rhyddfrydol.

UKIP:

- 34.3% Ceidwadwyr
- 18.0% Plaid Cymru
- 8.9% Llafur
- 6.9% Democratiaid Rhyddfrydol
- 3.2% Gwyrddion
- 15.4% 'Eraill'
- Ni nododd y 13.3% arall o'r rhai a ddewisodd UKIP fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o bleidleisiau UKIP.

Gwyrddion:

- 37.4% Llafur
- 34.0% Plaid
- 11.6% Democratiaid Rhyddfrydol
- 3.4% Ceidwadwyr
- 2.7% UKIP
- 5.4% 'Eraill'
- Ni nododd y 5.5% arall o'r rhai a ddewisodd y Gwyrddion fel dewis cyntaf unrhyw ail ddewis. Felly ni throsglwyddwyd y gyfran honno o bleidleisiau'r Gwyrddion.

Atodiad 2: Canlyniadau Etholiadol 2016 pe bai gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru 87 Sedd ar sail 29 o Etholaethau

Etholaeth	Rhestr Agored, D'Hondt	Rhestr Agored, Modified Sainte-Laguë	Pleidlais Sengl Drosoglwyddadwy
Alun a Glannau Dyfrdwy	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Blaenau Gwent	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC	1 Llaf, 1 PC, 1 UKIP
Brycheiniog, Maesyfed a Maldwyn	2 Dem Rhydd, 1 CCeid	2 Dem Rhydd 1 Ceid	2 Dem Rhydd, 1 Ceid
Pen-y-bont a Gorllewin Bro Morgannwg	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Caerfyrddin	2 PC, 1 Llaf	2 PC, 1 Llaf	1 PC, 1 Llaf, 1 Ceid
Caerffili	2 Llaf, 1 PC	1 Llaf, 1 PC, 1 UKIP	1 Llaf, 1 PC, 1 UKIP
Gogledd Caerdydd	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
De a Dwyrain Caerdydd	2 Llaf, 1 Dem Rhydd	2 Llaf, 1 Dem Rhydd	2 Llaf, 1 Dem Rhydd
Gorllewin Caerdydd	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC	1 Llaf, 1 PC, 1 Ceid
Ceredigion a Gog. Sir Benfro	2 PC, 1 Dem Rhydd	2 PC, 1 Dem Rhydd	2 PC, 1 Dem Rhydd
Colwyn a Chonwy	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC
Cwm Cynon a Pontypridd	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC
De Clwyd & Gog. Sir Faldwyn	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC	1 Ceid, 1 Llaf, 1 PC
Flint a Rhuddlan	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Gogledd Clwyd a Gwynedd	2 PC, 1 Ceid	1 PC, 1 Ceid, 1 Llaf	1 PC, 1 Ceid, 1 Llaf
Gŵyr a Gorllewin Abertawe	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Llanelli a Lliw	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC
Merthyr Tudful a Rhymni	2 Llaf, 1 UKIP	2 Llaf, 1 UKIP	1 Llaf, 1 UKIP, 1 PC
Sir Fynwy	2 Ceid, 1 Llaf	2 Ceid 1 Llaf	2 Ceid, 1 Llaf
Castell Nedd ac Aberafan	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC
Casnewydd	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Ogwr a Phort Talbot	3 Llaf	2 Llaf, 1 PC	2 Llaf, 1 PC
Rhondda a Llantrisant	2 PC, 1 Llaf	2 PC, 1 Llaf	2 PC, 1 Llaf
De Sir Benfro	2 Ceid, 1 Llaf	2 Ceid, 1 Llaf	2 Ceid, 1 Llaf
Dwyrain Abertawe	3 Llaf	2 Llaf, 1 UKIP	2 Llaf, 1 UKIP
Torfaen	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Dwyrain Bro Morgannwg	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid	2 Llaf, 1 Ceid
Wrecsam Maelor	2 Llaf, 1 Ceid	2 Ceid, 1 Llaf	2 Ceid, 1 Llaf
Ynys Môn ac Arfon	2 PC, 1 Llaf	2 PC, 1 Llaf	2 PC, 1 Llaf
Cyffredinol	47 Llafur 18 Plaid Cymru 17 Ceidwadwyr 4 Democratiaid Rhyddfrydol 1 UKIP	44 Llafur 18 Ceidwadwyr 18 Plaid Cymru 4 Democratiaid Rhyddfrydol 3 UKIP	41 Llafur 20 Ceidwadwyr 18 Plaid Cymru 4 Democratiaid Rhyddfrydol 4 UKIP
Sgôr Mynegai Gallagher	16.2	13.4	11.1