

## Agenda – Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

---

Lleoliad:	I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:
Ystafell Bwyllgora 1 – Y Senedd	Gareth Williams
Dyddiad: Dydd Llun, 5 Rhagfyr 2016	Clerc y Pwyllgor
Amser: 14.45	0300 200 6565
	<a href="mailto:SeneddMCD@cynulliad.cymru">SeneddMCD@cynulliad.cymru</a>

---

**1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datganiadau o fuddiant**  
(14.45)

**2 Offerynnau nad ydynt yn cynnwys unrhyw faterion i'w codi o dan Reol Sefydlog 21.2 neu 21.3**

(14.45 – 14.50)

(Tudalennau 1 – 2)

**CLA(5)–14–16 – Papur 1 – Offerynnau statudol sydd ag adroddiadau clir**

Offerynnau'r penderfyniad negyddol

**SL(5)038 – Rheoliadau Caseinau a Chaseinadau (Cymru) 2016**

**SL(5)039 – Gorchymyn Cynllun Pensiwn y Dynion Tân (Cymru) (Diwygio a Darpariaethau Trosiannol) 2016**



### **3 Papurau i'w nodi**

(14.50 – 14.55)

**Datganiad Ysgrifenedig gan Cwnsler Cyffredinol Cymru: Cyflwyniadau ysgrifenedig y Cwnsler Cyffredinol i'r Goruchaf Lys – achos Erthygl 50**

(Tudalennau 3 – 31)

**CLA(5)–14–16 – Papur 2 – Datganiad Ysgrifenedig gan Cwnsler Cyffredinol Cymru: Cyflwyniadau ysgrifenedig y Cwnsler Cyffredinol i'r Goruchaf Lys – achos Erthygl 50, 25 Tachwedd 2016**

**CLA(5)–14–16 – Papur 3 – Cyflwyniadau ysgrifenedig y Cwnsler Cyffredinol i'r Goruchaf Lys – Achos Erthygl 50 [Saesneg yn Unig]**

**Adroddiad gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru: Ail–lunio'r Senedd**

(Tudalennau 32 – 57)

**CLA(5)–14–16 – Papur 4 – Adroddiad gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru: Ail–lunio'r Senedd**

### **4 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes a ganlyn:**

(14.55)

(vi) lle mae'r pwyllgor yn cyd–drafod cynnwys, casgliadau neu argymhellion adroddiad y mae'n bwriadu ei gyhoeddi; neu'n ymbaratoi i gael tystiolaeth gan unrhyw berson.

### **5 Bil Cymru: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol**

(14.55 – 15.25)

(Tudalennau 58 – 60)

**CLA(5)–14–16 – Papur 5 – Adroddiad drafft [Saesneg yn unig]**

**Dyddiad y cyfarfod nesaf**

Dydd Llun 12 Rhagfyr 2016

# Offerynnau Statudol sydd ag Adroddiadau Clir Eitem 2 5 Rhagfyr 2016

## SL(5)038 – Rheoliadau Caseinau a Chaseinadau (Cymru) 2016

### Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gweithredu Cyfarwyddeb EU 2015/2203 sy'n ymwneud â chaseinau a chaseinadau wedi eu bwriadu i'w bwyta gan bobl.

Mae'r Rheoliadau, ymhlith pethau eraill:

- yn rhagnodi diffiniadau a safonau ar gyfer cynhyrchion casein penodol,
- yn gwahardd defnyddio unrhyw gasein neu gaseinad wrth baratoi bwyd os nad yw'n cydymffurfio â safonau neilltuol,
- yn gosod rhwymedigaeth ar bob cyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol i orfodi'r Rheoliadau yn ei ardal.

**Deddf Wreiddiol:** Ddeddf Diogelwch Bwyd 1990 [Saesneg yn unig]

Fe'u gwnaed ar: 20 Tachwedd 2016

Fe'u gosodwyd ar: 25 Tachwedd 2016

Yn dod i rym ar: 22 Rhagfyr 2016

## SL(5)039 – Gorchymyn Cynllun Pensiwn y Dynion Tân (Cymru) (Diwygio a Darpariaethau Trosiannol) 2016

### Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Gorchymyn hwn yn diwygio Cynllun Pensiwn y Dynion Tân (a nodir yn Atodlen 2 i Orchymyn Cynllun Pensiwn y Dynion Tân 1992 (Saesneg yn unig) fel y mae'n cael effaith yng Nghymru) ("y Cynllun").

Mae erthygl 2(2) yn dileu'r rhwymedigaeth ar ddiffoddwyr tân i dalu cyfraniadau ar gyfer y cyfnod ar ôl iddynt ennill yr hawlogaeth pensiwn mwyaf a ganiateir nes iddynt gyrraedd 50 oed, yr oedran isaf ar gyfer tynnu allan fuddion. Mae'r newid yn cael



effaith o 1 Rhagfyr 2006. Mae adran 12 o Ddeddf Blwydd-daliadau 1972 yn caniatáu i ddarpariaethau gael effaith ôl-weithredol.

Mae erthyglau 2(3) a 3 yn darparu bod unrhyw gyfraniadau o'r fath a dalwyd rhwng 1 Rhagfyr 2006 a'r dyddiad y daw'r Gorchymyn hwn i rym yn cael eu had-dalu.

**Deddf Wreiddiol: Ddeddf Blwydd-daliadau 1972 [Saesneg yn unig]**

**Fe'i gwnaed ar:** 22 Tachwedd 2016

**Fe'i gosodwyd ar:** 25 Tachwedd 2016

**Yn dod i rym ar:** 31 Rhagfyr 2016





Llywodraeth Cymru  
Welsh Government

---

## DATGANIAD YSGRIFENEDIG GAN LYWODRAETH CYMRU

---

**TEITL** *Cyflwyniadau ysgrifenedig y Cwnsler Cyffredinol i'r Goruchaf Lys - achos Erthygl 50*

**DYDDIAD** *25 Tachwedd 2016*

**GAN** *Mick Antoniw AC, Cwnsler Cyffredinol Cymru*

Rwyf wedi cyflwyno fy achos ar ffurf copi caled i'r Goruchaf Lys heddiw, ac amgaeaf gopi o'r achos hwnnw. Yn gyffredinol ac o safbwynt Cymru, rwyf wedi ceisio cyflwyno dadl sy'n datgan bod rhaid i'r broses o adael yr UE gael ei chynnal mewn ffordd sy'n gyson â'r trefniadau cyfreithiol a chyfansoddiadol priodol, ac mai dyma'r unig ffordd y gellir ei chynnal. Yn fy achos, rwyf yn datgan na ellir defnyddio'r pŵer uchelfreiniol i gyflwyno hysbysiad o dan Erthygl 50.

Fel rwyf wedi pwysleisio o'r blaen, nid wyf yn ceisio gwyrddroi canlyniad y refferendwm. Barn Llywodraeth Cymru yw y dylid parchu'r canlyniad.

Serch hynny, mae'r broses o adael yn tynnu sylw at nifer o faterion hanfodol bwysig mewn perthynas â threfniadau cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig a'r fframwaith gyfreithiol ar gyfer datganoli.

Yn gyntaf, bydd rhoi'r hysbysiad yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a phwerau aelodau Llywodraeth Cymru o dan Deddf Llywodraeth Cymru 2006, sef ein fframwaith datganoli.

Yn ail, bydd unrhyw addasiad i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn dod o dan Gonfensiwn Sewel. Nid oes gan Lywodraeth y DU y pŵer i ddiystyru'r drefn bwysig hon ar gyfer trafodaeth rhwng y Cynulliad Cenedlaethol, sydd wedi'i ethol yn ddemocrataidd, a Senedd y DU drwy ddefnyddio'r uchelfraint yn y modd hwn.

Yn fy marn i, mae angen Deddf Seneddol i ganiatáu Llywodraeth y DU i roi hysbysiad o dan Erthygl 50.

IN THE SUPREME COURT  
ON APPEAL FROM THE HIGH COURT OF JUSTICE  
QUEEN'S BENCH DIVISION  
DIVISIONAL COURT

BETWEEN

THE QUEEN  
on the application of  
(1) GINA MILLER  
(2) DEIR TOZETTI DOS SANTOS

Respondents

- and -

SECRETARY OF STATE FOR EXITING THE EUROPEAN UNION

Appellant

- and -

(1) GRAHAM PIGNEY AND OTHERS  
(2) AB, KK, PR AND CHILDREN

Interested Parties

- and -

(1) GEORGE BIRNIE AND OTHERS  
(2) THE LORD ADVOCATE  
(3) THE COUNSEL GENERAL FOR WALES  
(4) THE INDEPENDENT WORKERS UNION OF GREAT BRITAIN

Interveners

---

PRINTED CASE OF THE COUNSEL GENERAL FOR WALES

---

1. This is the printed case of the Counsel General for Wales. The Counsel General is the Law Officer of the Welsh Government, appointed by Her Majesty pursuant to section 49 of the Government of Wales Act 2006 ("the 2006 Act").
2. The Counsel General's position (and that of the Welsh Government) is that the result of the referendum to leave the EU should be respected. However, it is submitted that the process of withdrawing from the EU must, and may only, be carried out consistently with the appropriate legal and constitutional requirements.

As explained below, these requirements are highly material to the devolution settlement in the United Kingdom. They are particularly important in an uncertain context such as the present where the terms of withdrawal are wholly unclear.

3. In its judgment, the Divisional Court held that, on a proper interpretation of the European Communities Act 1972 (“the ECA”), Parliament had left no room for a prerogative power to withdraw from the EU ([94]). Further, it held that the executive had no prerogative power to repeal domestic law rights without express authorisation or authorisation by necessary implication from Parliament, which was lacking ([96]). The Court therefore did not need to consider the devolution arguments raised by the second group of interested parties ([102]). However, the Counsel General submits that the effect of triggering Article 50 on the devolution settlement of the United Kingdom provides an additional reason to uphold the Court’s judgment and/or finding that the prerogative cannot be used to trigger Article 50.
4. In outline, the Counsel General contends that the government does not have power under the prerogative to give notification to leave the EU under Article 50(2) TEU for two reasons:
  - a. First, giving notification will modify the competence of the National Assembly for Wales (“Welsh Assembly”) and the Welsh Government under the 2006 Act. The prerogative power cannot be used to dispense with statutory provisions in this way; and
  - b. Secondly, any modification to the legislative competences of the Assembly will engage the Sewel Convention. The Sewel Convention is a convention in the sense of well-established arrangements and practices which operate between legislatures (the Westminster Parliament and, in Wales, the Welsh Assembly). The UK Government does not have the power to short-circuit it through the use of the prerogative.

The proper context of this appeal:

5. It is important to set the Counsel General's intervention in its proper context, namely (i) the permanence of devolution, and increasing empowerment, as features of the United Kingdom constitution; and (ii) the narrow, residual nature of the prerogative power.
  
6. As the Welsh Government recently said in its written evidence to the House of Lords Constitution Committee's inquiry *The Union and devolution*, devolution has become a fundamental and effectively irreversible feature of the constitution:<sup>1</sup>
  - (i) Whatever its historical origins, the United Kingdom is best seen now as a voluntary association of nations which share and redistribute resources and risks between us to our mutual benefit and to advance our common interests.
  - (ii) The principles underpinning devolution should be recognised as fundamental to the UK constitution, and the devolved institutions should be regarded as effectively permanent features of that constitution.
  - (iii) Devolution is about how the UK is collectively governed, by four administrations which are not in a hierarchical relationship one to another. The relations of the four governments of the United Kingdom should therefore proceed on the basis of mutual respect and parity of esteem.
  - (iv) The allocation of legislative and executive functions between central UK institutions and devolved institutions should be based on the concept of subsidiarity, acknowledging popular sovereignty in each part of the UK.
  - (v) The presumption should therefore be that the devolved institutions will have responsibility for matters distinctively affecting their nations. Accordingly, the powers of the devolved institutions should be defined by the listing of those matters which it is agreed should, for our mutual benefit, be for Westminster, all other matters being (in the case of Wales) the responsibility of the Assembly and/or the Welsh Government.
  
7. The permanence of devolved government for Wales has recently been recognised in clause 1 of the Wales Bill, which provides for the following provision to be added to the 2006 Act:

### **A1 Permanence of the Assembly and Welsh Government**

---

<sup>1</sup> See Select Committee on the Constitution, 'The Union and devolution: written and oral evidence' p.727. Available at: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/union-and-devolution/FINAL-Evidence-volume-UDE.pdf>.



(1) The Assembly established by Part 1 and the Welsh Government established by Part 2 are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements.

(2) The purpose of this section is, with due regard to the other provisions of this Act, to signify the commitment of the Parliament and Government of the United Kingdom to the Assembly and the Welsh Government.

(3) In view of that commitment it is declared that the Assembly and the Welsh Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Wales voting in a referendum.

8. Equivalent provisions have already been inserted into a new section 63A of the Scotland Act 1998.
9. As recognised by this Court in *Re Agricultural Sector (Wales) Bill* [2014] 1 WLR 2622 at [42], the direction of travel for devolution in the United Kingdom is undoubtedly one of widening and deepening empowerment. Thus the Welsh Assembly acquired significant new powers to pass Acts, within the legislative competences set out in the 2006 Act, following a referendum held on 3 March 2011.<sup>2</sup> Similarly, the Wales Bill, if it comes into force, is intended to increase the powers of the Assembly by amending the 2006 Act from a 'conferred powers' to a 'reserved powers' model of devolved competences. As set out above, these reflect permanent transfers of power to the Welsh Assembly and Government.
10. In stark contrast to this direction of travel, a large number of the devolved functions of the Welsh Government derive from EU law, and will therefore be lost upon the UK's withdrawal from the EU Treaties. By way of example only:
  - a. The Welsh Ministers have the power (indeed the duty) to designate sites as Special Areas of Conservation pursuant to certain provisions of the Habitats Directive 92/43.<sup>3</sup> These designating powers are designed to ensure the survival of Europe's most threatened species and habitats. Some of the designations depend upon mutual co-operation between EU Member States (such as the designation of certain sites for migrating birds).

---

<sup>2</sup> See sections 103-105 of the 2006 Act.

<sup>3</sup> See regulation 7 of the Conservation of Habitats and Species (England and Wales) Regulations 2010.

- b. The Welsh Ministers, alongside the Natural Resources Body for Wales (“NRBW”), have been designated to operate certain aspects of the EU Emissions Trading Scheme under Directive 2003/87/EC.<sup>4</sup> For example, the Welsh Ministers have the power to issue directions to NRBW and to approve certain enforcement actions taken by it.
- c. The Welsh Ministers have been designated as a competent authority under the Nutrition and Health Claims (Wales) Regulations 2007, in relation to certain provisions of Regulation (EC) 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods. As a result, any food business operator who wishes to use a novel health claim on foods must apply to the Welsh Ministers. The Welsh Ministers have similar responsibilities in relation to the sale of foods for special medical purposes,<sup>5</sup> the registration of slaughterhouses,<sup>6</sup> and the labelling of particular types of food;<sup>7</sup>
- d. The Welsh Ministers are a competent authority for the purposes of the REACH Regulation 1907/2006, which imposes a wide-ranging obligation upon companies importing or manufacturing chemical substances to register those substances.<sup>8</sup> The competent authorities are responsible for enforcing certain aspects of the REACH regime and are involved in the process of evaluating the safety of certain chemicals.
- e. The Welsh Ministers have been designated as a competent authority in relation to Regulation (EC) No 1069/2009, which lays down health rules regarding animal by-products and derived products not intended for human consumption.<sup>9</sup> As the competent authority, the Welsh Ministers have a number of control and oversight functions associated with enforcement and compliance with the Regulation.

---

<sup>4</sup> See regulation 3 of the Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations (S.I. 2012/3038).

<sup>5</sup> See the Medical Food (Wales) Regulations 2000 and Article 5 of Directive 1999/21.

<sup>6</sup> See the Poultrymeat (Wales) Regulations 2011 and Article 12 of Regulation (EC) 543/2008.

<sup>7</sup> See the Beef and Veal Labelling (Wales) Regulations 2011 which grants powers in relation to certain provisions of Regulation (EC) 1760/2000.

<sup>8</sup> See the REACH (Appointment of Competent Authorities) Regulations 2007 (S.I. 2007/1742) and the REACH Enforcement Regulations 2008 (S.I. 2008/2852).

<sup>9</sup> See the European Communities (Designation) (No. 2) Order 2008.

11. These functions (of which there are a vast number) will, to the extent they are maintained and/or modified, require a new legislative basis after the EU Treaties cease to apply. Moreover, whatever arrangements are put in place at that time, they will not be able to replicate the existing EU law frameworks (in particular, any replacement arrangements will not be able to provide for the involvement of EU institutions, or replicate any of the reciprocal obligations between EU Member States that exist under the current EU frameworks). Withdrawal from the EU will therefore inevitably change the Ministers' devolved functions, and the practical implications of this will be very significant indeed.

12. For the reasons set out below, the UK government in this case is claiming a prerogative power to dispense with certain provisions of the statutory framework for devolution in Wales. However, this is at odds with both the increasingly broad and permanent devolution arrangements within the United Kingdom, and the narrow, residual nature of the prerogative power.

13. Thus, Dicey described the prerogative power as:<sup>10</sup>

[T]he residue of discretionary or arbitrary authority, which at any given time is legally left in the hands of the Crown.

14. Further, as the Divisional Court noted at [24] of its judgment, it has been held by Lord Reid in *Burmah Oil Co (Burma Trading) Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75 that:

The prerogative is really a relic of a past age, not lost by disuse, but only available for a case not covered by statute (p.101).

15. Most recently, the Treasury Solicitors Department has affirmed the principle that “*The Crown cannot invent new prerogative powers. This is consistent with the residual nature of the prerogative*”.<sup>11</sup>

16. In the specific context of the executive's treaty-making powers, the prerogative has been constrained by the ‘Ponsonby rule’, which was placed on a statutory

---

<sup>10</sup> A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of Constitution* (Liberty Fund, Indianapolis reprint of eighth edition, 1915, Macmillan, London. First edition published 1885), p.282.

<sup>11</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament* (Stationery Office, London, 2004), Fourth Report of 2003-04, HC 422, Ev 14.

footing in section 20 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010. The rule, which requires treaties to be placed before Parliament before they are ratified, began as an undertaking that Arthur Ponsonby, Parliamentary Under-Secretary of State for Foreign Affairs, gave to Parliament on 1 April 1924.<sup>12</sup> It was the outcome of a programme of reform that Ponsonby and others had promoted during the First World War to constrain the prerogative power. Thus in 1914 he said that:<sup>13</sup>

No treaty should be drawn up with any foreign country without Parliamentary sanction being given to its clauses in detail as well as to its formal ratification ... No treaty, alliance or commitment should be entered upon without the express consent of Parliament. By commitment we mean any sort of understanding, contract, obligation, or liability involving national responsibilities, or necessitating under any circumstances military action.

17. The prerogative is therefore not only a narrow, residual power. It is subject to specific constraints, such as the Ponsonby rule, to control its use.
18. The contexts in which the Counsel General's submissions must be assessed are therefore (i) permanent and expanding empowerment for the devolved nations; and (ii) the narrow, residual nature of the prerogative.
19. The UK Government's case must also be seen in the context of two well-established mechanisms for changing the competence of the Welsh Assembly under the 2006 Act, namely (i) an Order in Council under section 109 of the Act (which requires the consent of Parliament and the Welsh Assembly) (see paragraphs 36-39 below); or (ii) an Act of Parliament amending the 2006 Act itself (which engages the Sewel Convention, and therefore normally requires the consent of the Assembly) (see paragraph 77-91 below). Extraordinarily, the government claims in these proceedings to have a third source of power, through the prerogative, to make changes to the Assembly's statutory competence which would enable it to bypass entirely the important safeguards that apply to these two established mechanisms.

---

<sup>12</sup> Ministry of Justice/Ministry of Defence/Foreign and Commonwealth Office, *War powers and treaties: limiting Executive powers* (Stationery Office, London, October 2007), CM 7239, p.71.

<sup>13</sup> Arthur Ponsonby, *Parliament and Foreign Policy* (Union of Democratic Control, London, 1914) p.8.

## **1. Giving notification will alter the competences of the Welsh Assembly and Welsh Government under the 2006 Act**

20. In the Counsel General's submission, there is no prerogative power to alter, or dispense with, statutory provisions. In this case, triggering Article 50 will dispense with certain provisions of the 2006 Act that define the competence of the Assembly and the Welsh Ministers. The prerogative therefore cannot be relied upon to give notice under Article 50.

21. The Counsel General supports the Divisional Court's finding that prerogative powers cannot be used to remove domestic law rights ([33]). However, the constitutional principle at stake is wider and does not permit the prerogative to dispense with primary legislation. It is not confined to legislation that affects individual rights (see paragraphs 28-29 below). It operates to prevent the prerogative from being used so as to have the effect of altering the competence of the Welsh Assembly and Welsh Ministers.

### **i) There is no prerogative power to dispense with statutory provisions**

22. It is a simple and well-established principle of British constitutional law that the prerogative power cannot be used to dispense with primary legislation. The government accepts this at §55(b) of its printed case, where it cites:

... the uncontroversial proposition that the Government cannot purport to countermand laws passed by Parliament.

23. This principle has strong historical foundations. Thus in 1820, Joseph Chitty, a legal scholar, provided an account of the prerogative which included the following description of the limits on the prerogative power:<sup>14</sup>

There are also various *boundaries*, which the constitution has set to the royal prerogative ...These consist in the actual and positive limitation of the powers of the Crown, in certain specified cases. Thus, though the King is supreme head of the church, he can neither legally alter his own, or establish any other, than the national religion; and must tolerate the dispassionate religious sentiments of others. His Majesty is invested with the exclusive right to assemble Parliament, but must

---

<sup>14</sup> Joseph Chitty, *A Treatise On the Law of the Prerogatives of the Crown* (Joseph Butterworth, London, 1820), pp.7-8.

assemble one at least once in three years; is the fountain of justice, but has in person no judicial power, and cannot alter the law, or influence the determinations of his judges; may pardon offenders, but cannot prejudice civil rights and remedies; has the management of martial affairs, but cannot, without the consent of Parliament, raise land forces, or keep them on foot, in time of peace.

24. This is consistent with, and reflects, *The Case of Proclamations* (1610) 12 Co. Rep. 74, cited by the Divisional Court at [27], where Sir Edward Coke said:

... the King by his proclamation or other ways cannot change any part of the common law, or statute law, or the customs of the realm.

25. The principle is also set out in section 1 of the Bill of Rights 1688, which provides:

[The] Lords Spirituall and Temporall and Commons ... Declare ...

That the pretended power of dispensing with laws or the execution of laws by regall authoritie as it hath beene assumed and exercised of late is illegall (emphasis added)

26. In *The Zamora* [1916] 2 AC 77, cited by the Court at [29], the Privy Council said:

The idea that the King in Council, or indeed any branch of the Executive, has power to prescribe or alter the law to be administered by Courts of law in this country is out of harmony with the principles of our constitution (p.90, emphasis added).

27. Finally, in *JH Rayner (Mincing Lane) Ltd v Department of Trade and Industry* [1990] 2 AC 418 Lord Oliver said at p.500B-C:

... as a matter of the constitutional law of the United Kingdom, the Royal Prerogative, whilst it embraces the making of treaties, does not extend to altering the law or conferring rights upon individuals or depriving individuals of rights which they enjoy in domestic law without the intervention of Parliament (emphasis added).

28. It has thus been said that the executive may not through the prerogative “change”, “dispense with”, “alter”, “countermand”, “override” or “set aside”<sup>15</sup> statute

---

<sup>15</sup> For the Professor A.V. Dicey, *An Introduction to the Law of the Constitution* (8<sup>th</sup> edn, 1915), p.38 (cited by the Divisional Court at [22]: “[Parliament has] the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law ... as having a right to override or set aside the legislation of Parliament”).

law. As the Divisional Court said at [20], this reflects the long-established constitutional relationship between Parliament and the executive:

It is common ground that the most fundamental rule of UK constitutional law is that the Crown in Parliament is sovereign and that legislation enacted by the Crown with the consent of both Houses of Parliament is supreme ... Parliament can, by enactment of primary legislation, change the law of the land in any way it chooses. There is no superior form of law than primary legislation, save only where Parliament has itself made provision to allow that to happen ...

29. The Court went on to set out the basic principle that “*primary legislation is not subject to displacement by the Crown through the exercise of its prerogative powers*” ([25]).<sup>16</sup> The Counsel General respectfully endorses that principle.

ii) Triggering Article 50 would dispense with certain provisions of the 2006 Act

30. The triggering of Article 50 will dispense with a number of very significant provisions of the 2006 Act. In particular:

- a. It will dispense with the requirement that the Assembly may not legislate incompatibly with EU law (section 108(6)(c)), and associated statutory provisions;
- b. It will override the specific process for changing the Assembly’s competence by Order in Council (section 109); and
- c. It will dispense with the requirement for the Welsh Ministers to comply with EU law (section 80).

31. These changes to the statute will significantly change the United Kingdom’s devolution settlement as it applies to Wales.<sup>17</sup>

*a) Competences of the Assembly*

32. The competences of the Welsh Assembly are governed by section 108 of the 2006 Act, which provides:

---

<sup>16</sup> See also [86], where the Divisional Court set out the “*powerful constitutional principle that the Crown has no power to alter the law of the land*”.

<sup>17</sup> And it goes without saying that triggering Article 50 will change the devolution settlement as it applies to the other devolved nations.

## 108 Legislative competence

(1) Subject to the provisions of this Part, an Act of the Assembly may make any provision that could be made by an Act of Parliament.

(2) An Act of the Assembly is not law so far as any provision of the Act is outside the Assembly's legislative competence.

(3) A provision of an Act of the Assembly is within the Assembly's legislative competence only if it falls within subsection (4) or (5).

(4) A provision of an Act of the Assembly falls within this subsection if–

(a) it relates to one or more of the subjects listed under any of the headings in Part 1 of Schedule 7 and, subject to subsection (4A), does not fall within any of the exceptions specified in that Part of that Schedule (whether or not under that heading or any of those headings), and

(b) it neither applies otherwise than in relation to Wales nor confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales.

(4A) Provision relating to a devolved tax (as listed under the heading “Taxation” in Part 1 of Schedule 7) is not outside the Assembly's legislative competence by reason only of the fact that it falls within an exception specified under another heading in that Part of that Schedule.

(5) A provision of an Act of the Assembly falls within this subsection if–

(a) it provides for the enforcement of a provision (of that or any other Act of the Assembly) which falls within subsection (4) or a provision of an Assembly Measure or it is otherwise appropriate for making such a provision effective, or

(b) it is otherwise incidental to, or consequential on, such a provision.

(6) But a provision which falls within subsection (4) or (5) is outside the Assembly's legislative competence if–

(a) it breaches any of the restrictions in Part 2 of Schedule 7, having regard to any exception in Part 3 of that Schedule from those restrictions,

(b) it extends otherwise than only to England and Wales, or

(c) it is incompatible with the Convention rights or with EU law.

(7) For the purposes of this section the question whether a provision of an Act of the Assembly relates to one or more of the subjects listed in Part 1 of Schedule 7 (or falls within any of the exceptions specified in that Part of that Schedule) is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.



33. Section 108(6)(c) thus places a clear and unqualified restriction on the competence of the Welsh Assembly that it may not legislate contrary to EU law.<sup>18</sup>

34. “EU law” is defined for these purposes by section 158, which provides:

“EU law” means–

(a) all the rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the EU Treaties,<sup>19</sup> and

(b) all the remedies and procedures from time to time provided for by or under the EU Treaties.

35. The effect of triggering Article 50 will, in substance, therefore be to dispense with section 108(6)(c) entirely so far as it concerns EU law because there will no longer be any “EU Treaties” upon which the restriction bites. The provision will be hollowed out entirely. This would therefore be a paradigm case of the prerogative being used to dispense with a statutory provision, which is not permitted according to the principles set out at 22-29 above. In substance, using the prerogative to trigger Article 50 will amount to the executive drawing a black line through (the relevant part of) section 108(6)(c), thereby removing it from the statute book.

36. Furthermore, the use of the prerogative power to dispense with the EU law restriction in section 108(6)(c) would cut across the specific procedure that the executive must follow if it wishes to alter the competence of the Assembly under section 109 of the 2006 Act, which provides:

**109 Legislative competence: supplementary**

(1) Her Majesty may by Order in Council amend Schedule 7.

(2) An Order in Council under this section may make such modifications of–

(a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or

---

<sup>18</sup> Notably there is no equivalent restriction for types of international obligations other than those found in section 108(6)(c), which are dealt with in section 114(1)(d). That provision gives the Secretary of State a power to veto an Assembly Act which is incompatible with any international obligation, but does not place such Acts outside the competence of the Assembly.

<sup>19</sup> The words “EU Treaties” are clearly intended to mean the treaties to which the UK is a party. Otherwise the provision would produce the extraordinary result that Wales would remain bound by EU law even if the Treaties no longer applied to the UK, creating a very substantial asymmetry in the UK’s devolution arrangements.

- (b) any other instrument or document,  
as Her Majesty considers appropriate in connection with the provision made by the Order in Council.
- (3) An Order in Council under this section may make provision having retrospective effect.
- (4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under this section unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council—
  - (a) has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament, and
  - (b) except where the Order in Council is the first of which a draft has been laid under paragraph (a), has been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly.
- (5) The amendment of Schedule 7 by an Order in Council under this section does not affect—
  - (a) the validity of an Act of the Assembly passed before the amendment comes into force, or
  - (b) the previous or continuing operation of such an Act of the Assembly.

37. The explanatory note to section 109 states:<sup>20</sup>

The purpose of this section is to allow amendments to be made to Schedule 7, so as to enhance, restrict or change the Assembly's legislative competence to pass Acts.

38. Section 109 thus provides a specific and comprehensive procedure for altering the competences of the Assembly (either by “enhancing” or “restricting” its powers), as set out in Schedule 7 to the Act.<sup>21</sup> The process requires express approval by each House of Parliament and the Assembly (section 109(4)).

39. Crucially, section 109 does not permit the executive to amend the limits on the competences of the Assembly set out in the body of the 2006 Act itself (including the EU law restriction in section 108(6)(c)). Instead, Parliament deliberately confined the amending power to the competences set out in Schedule 7. In the

---

<sup>20</sup> Explanatory Note to the 2006 Act, paragraph 410.

<sup>21</sup> Schedule 7 contains a list of the competences, and exceptions to the competences, of the Assembly. For example, paragraph 1 of Part 1 provides that the Assembly may legislate in the fields of agriculture, horticulture, forestry, fisheries and fishing, animal health and welfare, plant health etc. Part 2 provides a number of general exceptions to the Assembly's competence. For example, the Assembly may not pass Acts which have the effect of amending certain statutes (including the ECA) (paragraph 2(1)). Part 3 provides a list of exceptions to the exceptions.

Counsel General's submission, it would be a clear subversion of section 109 if the executive were able to rely on the prerogative to alter the restrictions on the Assembly's competences contained in section 108, including the EU law restriction in the 2006 Act, thereby bypassing the requirement for parliamentary approval under section 109(4)(a).

40. Triggering Article 50 will also dispense with section 113 of the 2006 Act, which enables the Assembly to re-consider a Bill where a reference on its compatibility with EU law has been made to the CJEU. Section 113 provides:

### **113 ECJ references**

- (1) This section applies where—
- (a) a reference has been made in relation to a Bill under section 112,
  - (b) a reference for a preliminary European Court ruling has been made by the Supreme Court in connection with that reference, and
  - (c) neither of those references has been decided or otherwise disposed of.
- (2) If the Assembly resolves that it wishes to reconsider the Bill—
- (a) the Clerk must notify the Counsel General and the Attorney General of that fact, and
  - (b) the person who made the reference in relation to the Bill under section 112 must request the withdrawal of the reference.
- (3) In this section “*a reference for a preliminary European Court ruling*” means a reference of a question to the European Court under Article 267 of the treaty on the Functioning of the European Union or Article 150 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.

41. This procedure will obviously disappear once the EU Treaties cease to apply to the United Kingdom because the Supreme Court will no longer have the power to make references to the CJEU. Section 113 is thus a further statutory provision which the government is claiming the power to dispense with by triggering Article 50.

42. Finally, withdrawal from the EU will have very significant effects on the future interpretation of Acts of the Assembly. Section 154 of the 2006 Act provides:

### **154 Interpretation of legislation**

- (1) This section applies to—

(a) any provision of an Assembly Measure, or proposed Assembly Measure, which could be read in such a way as to be outside the Assembly's legislative competence,

(b) any provision of an Act of the Assembly, or a Bill for such an Act, which could be read in such a way as to be outside the Assembly's legislative competence, and

(c) any provision of subordinate legislation made, or purporting to be made, under an Assembly Measure or Act of the Assembly which could be read in such a way as to be outside the powers under which it was, or purported to be, made.

(2) The provision is to be read as narrowly as is required for it to be within competence or within the powers, if such a reading is possible, and is to have effect accordingly.

43. Section 154(2) thus requires Acts of the Assembly to be interpreted, where possible, in a way which brings them within the Assembly's competences. It follows that, wherever possible, a court must interpret an Act of the Assembly in a way which complies with EU law (even if that is not the most natural interpretation) in order to comply with the restriction on the Assembly's competence in section 108(6)(c). As set out at paragraph 35 above, section 108(6)(c) will, in substance, be repealed when the UK withdraws from the EU. It follows that this interpretative requirement will cease to apply. Although the Counsel General does not rely upon this as a free-standing reason for finding that there is no prerogative power to trigger Article 50, it demonstrates the significant effects that withdrawal from the EU will have on Acts of the Assembly, and therefore the devolution framework for Wales as a whole.

44. In summary, the Counsel General therefore submits that the act of triggering Article 50 by the government would:

- a. dispense with section 108(6)(c) of the 2006 Act entirely;
- b. cut across the specific statutory procedure for altering the competences of the Assembly under section 109; and
- c. remove the Assembly's power to reconsider a Bill where a reference to the CJEU is made under section 113.

*b) Powers of the Welsh Ministers*

45. Triggering Article 50 will also have an important impact on the statutory powers and functions of the Welsh Ministers. In addition to powers conferred directly by primary legislation, powers may be conferred upon the Welsh Ministers by Orders in Council, which must be approved by Parliament and the Welsh Ministers (section 58 of the 2006 Act).

46. Section 80 of the 2006 Act requires the Welsh Ministers to comply with EU law:

**80 EU law**

(1) A community obligation of the United Kingdom is also an obligation of the Welsh Ministers if and to the extent that the obligation could be implemented (or enabled to be implemented) or complied with by the exercise by the Welsh Ministers of any of their functions.

47. Section 80(8) then provides:

(8) The Welsh Ministers have no power—  
(a) to make, confirm or approve any subordinate legislation, or  
(b) to do any other act,  
so far as the subordinate legislation or act is incompatible with EU law or an obligation under subsection (7).

48. There is therefore a “red-line” restriction on the Welsh Ministers’ competences that they may not act contrary to EU law. This will be hollowed-out entirely when the UK withdraws from the EU because, as explained at paragraph 35 above, there will no longer be any “EU law” upon which the restriction will bite. The government is thus claiming a power to dispense with this statutory provision entirely. As noted at paragraph 35 above (in relation to section 108(6)(c)), the UK Government will essentially be drawing a black line through this provision on the statute book.

49. As well as dispensing with this important restriction on Welsh Ministers’ powers, the statutory arrangement whereby those Ministers are vested with powers to implement EU law under section 2(2) of the ECA will also be lost. Section 59 of the 2006 Act currently provides the UK Minister with a power to designate Welsh Ministers for this purpose:

**59 Implementation of EU law**

(1) The power to designate a Minister of the Crown or government department under section 2(2) of the European Communities Act 1972 (c.68) may be exercised to designate the Welsh Ministers.

(2) Accordingly, the Welsh Ministers may exercise the power conferred by section 2(2) of the European Communities Act 1972 in relation to any matter, or for any purpose, if they have been designated in relation to that matter or for that purpose, but subject to such restrictions or conditions (if any) as may be specified by the Order in Council designating them.

50. This power has been used on many occasions to transfer powers to the Welsh Ministers. By way of example only, it has been used to empower the Welsh Ministers to make provisions in relation to protection of public health,<sup>22</sup> environmental impact assessments,<sup>23</sup> the prevention and management of waste,<sup>24</sup> the prevention and management of environmental damage,<sup>25</sup> certain public procurement functions,<sup>26</sup> and the construction of buildings.<sup>27</sup> By triggering Article 50, the UK government is claiming a prerogative power to empty section 59 of all meaningful content, thereby dispensing with its statutory discretion to vest Welsh Ministers with very significant powers, such as those listed above. It goes without saying that this will have major practical implications for the Welsh Government.
51. For completeness, clause 19 of the Wales Bill, which is currently before Parliament and will be the subject of an LCM before the Assembly, will insert a new section 58B into the 2006 Act. The text of new section 58B provides:<sup>28</sup>

### **58B Implementation of EU law: general**

(1) Section 2(2) of the European Communities Act 1972 (secondary legislation implementing EU obligations, etc) applies to the Welsh Ministers as if they were a Minister of the Crown or government department designated by Order in Council under that provision.

(2) But subsection (1) confers no power to make provision that would be outside the legislative competence of the Assembly if it were included in an Act of the Assembly (see section 108A).

---

<sup>22</sup> European Communities (Designation) (No.2) Order 2008 (SI 2008/1792).

<sup>23</sup> European Communities (Designation) (No.3) Order 2007 (SI 2007/1679).

<sup>24</sup> European Communities (Designation) (No.2) Order 2010 (SI 2010/1552).

<sup>25</sup> European Communities (Designation) (No.2) Order 2014 (SI 2014/1890).

<sup>26</sup> European Communities (Designation) (No.2) Order 2015 (SI 2015/1530).

<sup>27</sup> European Communities (Designation) Order 2016 (SI 2016/161).

<sup>28</sup> The Bill is expected to be passed by late February 2016.

52. If this provision comes into force before the EU Treaties cease to apply to the UK (which is likely), the Welsh Ministers will acquire a direct power to implement EU law within Wales. However, that statutory power would subsequently be deprived of all content upon the UK's withdrawal from the EU. Although the Counsel General does not rely upon this (as yet unimplemented) provision in support of his argument that there is no prerogative power to trigger Article 50, it provides a further demonstration of the way in which withdrawal from the EU will unravel the devolution relationship between the United Kingdom and Wales. That makes it all the more surprising that the government is claiming a power to achieve this result through the use of a prerogative power.

iii) The 2006 Act is a statute of fundamental constitutional importance

53. The principle that the executive may not dispense with statutory provisions applies with particular force to statutes which are of fundamental constitutional importance (although the Counsel General's arguments set out above do not depend upon the status of the 2006 Act as a constitutional statute).

54. The 2006 Act has been recognised as a constitutional statute on several occasions. In *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151, Laws LJ expressly recognised the Government of Wales Act 1998, the predecessor to the 2006 Act, as a constitutional statute at [62]. This was subsequently confirmed in *R (Governors of Brynmawr School) v Welsh Ministers* [2011] EWHC 519 (Admin), which was a case about the Welsh Ministers' powers to delegate their education functions under the 2006 Act. Beatson J (as he then was) said:

It is clear that the statutes devolving power from the Westminster Parliament to Scotland, Wales and Northern Ireland are major constitutional measures: see *HM Advocate v R* [2002] UKPC D3 per Lord Rodger at [121]; *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32 at [25], and *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] QB 151 per Laws LJ who at [62] included GOWA 1998 in a list of constitutional statutes. Lord Mance has described the Scotland Act 1998 and the Human Rights Act 1998 as "essential elements of the architecture of the modern United Kingdom": *Somerville v Scottish Ministers* [2007] UKHL 44 at [169]. Despite the important differences between the devolution settlement in Scotland and Northern Ireland and that in Wales, this description is equally applicable to both the Government of Wales Acts. Accordingly, in applying the rules of statutory construction in order to determine the

scope of the powers conferred on the Welsh Ministers or the Assembly by GOWA 2006, the court will take into account its constitutional status ([73], emphasis added).

55. This designation of the 2006 Act as a major constitutional measure reflects the fact that the devolution framework has become a permanent feature of the United Kingdom constitution, as set out at paragraphs 7-8 above.
56. The Counsel General relies upon the recognition of the 2006 Act as a constitutional statute not in support of any particular interpretation of the Act (there is no relevant ambiguity) but rather to demonstrate the unreality of the government's claim to have a prerogative power to trigger Article 50 in circumstances where that will override not only ordinary statutory provisions but the provisions of a statute which is of fundamental constitutional importance.
57. Indeed, if provisions of the 2006 Act, as a constitutional statute, may only be repealed by express (or very specific) words in primary legislation (as Laws LJ said in *Thoburn* at [62]-[63]) it would be very surprising indeed if the government could achieve the same result without any primary legislation through the prerogative (as the Divisional Court observed at [88]).

#### iv) The Northern Ireland High Court's judgment in McCord's Application

58. The effect of triggering Article 50 on the United Kingdom's devolution legislation was considered by the Northern Ireland High Court in *McCord's (Raymond) Application* [2016] NIQB 85. In that case, Maguire J found that various provisions of the Northern Ireland Act 1998, including those which govern the competence of the Northern Ireland Assembly and the Northern Ireland Ministers,<sup>29</sup> did not bar the use of the prerogative to trigger Article 50 ([108]).
59. In his judgment, Maguire J said that it was common ground that, unless the prerogative had been displaced by statute, the government's reliance upon it to give notice under Article 50 was unobjectionable.<sup>30</sup> However, that is not the right test. For the reasons set out at paragraphs 22-29 above, the question is simply

---

<sup>29</sup> See sections 6(2) and 24(1) of the Northern Ireland Act 1998, respectively.

<sup>30</sup> Judgment, §67.



whether the use of the prerogative will dispense with one or more statutory provisions.

60. For the same reason, the Maguire J also set the bar too high when he said that:

... it is [not] accurate to say that a cornerstone of the new institutions, without which the various edifices would crumble, is continued membership of the EU. The devolved institutions and the various North/South and East/West bodies do not as their *raison d'être* critically focus on EU law.

61. However, it is irrelevant whether compliance with EU law is the "*raison d'être*" of the devolved institutions (it clearly is not). The question is simply whether one or more provisions of the devolution legislation will be dispensed with. For the reasons set out above, the UK's withdrawal from the EU will hollow out a number of important provisions of the 2006 Act (as well as their Scottish and Northern Irish counterparts).

62. Maguire J also appeared to base his decision upon the fact that it cannot be predicted with any certainty what will happen after Article 50 is triggered. Thus at §107 of the judgment he said "*The reality is, at this time, it remains to be seen what actual effect the process of change subsequent to notification will produce ... Whilst the wind of change may be about to blow the precise direction in which it will blow cannot yet be determined*". In the Counsel General's submission, this 'uncertainty' point is misconceived. All that matters is that the government is claiming a power to bring about the changes to the devolution settlement described above. It would be absurd for the government to suggest that this claim is premature because the consequences of triggering Article 50 (including the possibility of revoking a notice given under Article 50) cannot yet be predicted, in circumstances where (i) the government claims that the power to trigger Article 50 (and therefore necessarily the power to revoke any notification) is within its own gift; (ii) the government has confirmed that it will not, in fact, revoke any notification given under Article 50; and (iii) by the time the Counsel General and any other parties know whether or not the notification has been revoked, it will be too late to bring a claim because the effects of the EU Treaties ceasing to apply will already have been caused.

63. The Counsel General therefore respectfully submits that the judgment of Maguire J does not provide any assistance in this appeal.

v) Summary on the 2006 Act

64. In summary, the Counsel General submits that:

- a. The prerogative cannot be used to dispense with statutory provisions (especially, although not limited to, those contained in constitutional statutes);
- b. The use of the prerogative to give notice to leave the EU under Article 50 would dispense with a number of provisions of the 2006 Act governing the legislative competence of the Welsh Assembly and the powers of the Welsh Government;
- c. There can therefore be no prerogative power to trigger Article 50.

65. As a matter of form, the relevant provisions of the 2006 Act will remain on the statute book unless and until they are repealed. However, as a matter of substance they will be hollowed-out entirely. Any argument that this does not amount to a “dispensation with” statute law would be a triumph of form over substance (especially since the prerogative could never truly be used to strike provisions from the statute book).

66. Of course, the other side of the coin to dispensing with these provisions of the 2006 Act is that Welsh residents will lose a large number of EU law rights. In this regard, the Counsel General respectfully endorses the submissions of the Lead Claimant that the prerogative power cannot be used to remove domestic law rights. However, the Counsel General’s argument is different, and additional, to that of the Lead Claimant because it focuses on the absence of any prerogative power to override *statutory provisions*.

67. Finally, it is important to note that the referendum held under the 2015 Act has no legal relevance to the arguments set out above as to the limits of the executive’s power to dispense with statutory provisions (indeed, a striking feature of the government’s case is that it would have the prerogative power to issue a

withdrawal notice under Article 50, and therefore make fundamental changes to the devolution settlement and people's rights, even without a referendum).

## **2. There is no prerogative power to circumvent the Sewel Convention**

68. In the Counsel General's submission, the fact that withdrawing from the EU Treaties will dispense with certain provisions of the 2006 Act is sufficient to establish that there is no prerogative power to trigger Article 50.

69. However, an additional reason for finding that there is no prerogative power to give notification under Article 50(2) is that this would short-circuit the Sewel Convention, which requires Parliament not (normally) to legislate with regard to devolved matters without obtaining the consent of the Assembly. For the reasons set out below, the Convention is engaged by any legislation modifying the powers of the Assembly.

70. For the avoidance of doubt, the Counsel General is not submitting in this appeal that the Welsh Assembly has a legally enforceable right to veto any Westminster legislation authorising Article 50 to be triggered. He is therefore not asking the Court to enforce the Convention. Rather, he submits that there can be no prerogative power to short-circuit the Sewel Convention which in giving proper respect to, and grounding a process of dialogue with, the devolved legislatures is a fundamental part of the United Kingdom's devolution framework. This is an important distinction from *McCord's (Raymond) Application* [2016] NIQB 85, where the claimant invited the court to enforce the Sewel Convention directly by arguing that there was a requirement to obtain a Legislative Consent Motion from the Northern Ireland Assembly before triggering Article 50 (see judgment, §19(c)).

### **i) The scope of the prerogative should be interpreted in line with constitutional conventions**

71. It is well-established that the common law may be developed and interpreted in accordance with constitutional conventions. In *Attorney-General v Jonathan Cape* [1976] QB 752, the government sought an injunction against the publication of certain cabinet papers on the ground that this would breach the convention of

collective cabinet responsibility. The defendant publisher argued that the court did not have power to enforce the convention because it was “*an obligation founded in conscience only*” (p.765F).

72. Lord Widgery CJ said that he “[*could*] *not see*” why the courts should not find that publication of the information would amount to a common law breach of confidence (p.769H), and that the convention of collective cabinet responsibility was “*not merely ... a gentleman’s agreement to refrain from publication*” (p.770A). The court thus used the convention of collective cabinet responsibility to inform its interpretation and development of the common law doctrine of confidence.

73. *Jonathan Cape* is therefore authority for the principle that existing common law doctrines may be interpreted and applied to give effect to constitutional conventions (even if the conventions themselves may not be directly enforced).

74. The source of the prerogative power is the common law. As Lord Scarman said in *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374:

Without usurping the role of legal historian, for which I claim no special qualification, I would observe that the royal prerogative has always been regarded as part of the common law, and that Sir Edward Coke had no doubt that it was subject to the common law: *Prohibitions del Roy* (1608) 12 Co. Rep. 63 and the *Proclamations Case* (1611) 12 Co. Rep. 74. In the latter case he declared, at p. 76, that “the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him” (p.407C).

75. Similarly, Lord Diplock said:

The ultimate source of the decision-making power is nearly always nowadays a statute or subordinate legislation made under the statute; but in the absence of any statute regulating the subject matter of the decision the source of the decision-making power may still be the common law itself, i.e., that part of the common law that is given by lawyers the label of “the prerogative” (p.409C).

76. The limits of the government’s prerogative powers are therefore a question of common law, which the Court is being asked to interpret and apply in this appeal. The Counsel General submits that the Court should interpret the common law limits on the prerogative in compliance with the Sewel Convention. For the

reasons set out below, that requires the decision to trigger Article 50 to be taken by Parliament, not the executive.

ii) The Sewel Convention requires a dialogue between legislatures

77. The Sewel Convention is an essential part of the United Kingdom's devolution settlement. It requires the Westminster Parliament not (normally) to legislate with regard to devolved matters without obtaining the consent of the Welsh Assembly. Consent is sought by asking the Assembly to pass a 'Legislative Consent Motion' ("LCM") endorsing the relevant Westminster legislation.

78. Under the Welsh Assembly's Standing Order 29, a member of the Welsh Government must lay a 'Legislative Consent Memorandum' in relation to any "*relevant Bill*" under consideration in the UK Parliament.<sup>31</sup> Once a Memorandum is laid, any member of the Assembly may table an LCM seeking the Assembly's agreement to the Bill (SO 29.6),

79. The Sewel Convention is recognised in the Memorandum of Understanding between the UK government and the devolved governments, which states:<sup>32</sup>

14. The United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue, whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of that power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature. The devolved administrations will be responsible for seeking such agreement as may be required for this purpose on an approach from the UK Government.

80. If the Wales Bill is passed, the Convention will be placed on a statutory footing. Clause 2 of the Bill provides for a new section 107(6) of the 2006 Act in the following terms:

(5) This Part does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales.

---

<sup>31</sup> Standing Order 29 of the Welsh Assembly, paragraph 29.2. For the definition of "relevant Bill", which is significant for the purposes of this appeal, see paragraph 88 below.

<sup>32</sup> Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee (October 2013), §14.

(6) But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Assembly.

81. The Convention has already obtained statutory recognition in section 28(8) of the Scotland Act 1998, as amended by section 2 of the Scotland Act 2016.

82. Crucially, as can be seen from the wording of the Bill, the Sewel Convention is a convention which operates between legislatures. Whilst it only requires the Westminster Parliament to “normally” abstain from legislating on devolved matters without obtaining the consent of the Welsh Assembly, the decision of whether or not to do so rests firmly with Parliament, not the executive.

83. In the Counsel General’s submission, the prerogative cannot be relied upon to simply short-circuit the Convention by removing the decision to trigger Article 50, and therefore the dialogue envisaged by the Sewel Convention, from Parliament.

iii) The Sewel Convention applies to Bills which modify the Assembly’s competence

84. The Sewel Convention is engaged by legislation which modifies the Assembly’s competence. For the reasons set out at paragraph 35 above, the act of triggering Article 50 will affect competence by removing the EU law restriction in section 108(6)(c) of the 2006 Act.<sup>33</sup>

85. Such legislation is dealt with expressly in one of the UK government’s ‘Devolution Guidance Notes’, which are documents published by the Cabinet Office setting out advice on the working arrangements between the UK Government and the devolved administrations. Devolution Guidance Note No.17 (“DGN17”) is titled “*Modifying the Legislative Competence of the National Assembly for Wales*”. Paragraph 13 of the Note states:

The UK Government and the Welsh Government have agreed that the Welsh Ministers should seek the consent of the Assembly when such provisions [modifying the Assembly’s legislative competence] are included in Bills. Any such provision should be included in Bills on

---

<sup>33</sup> In *McCord’s (Raymond) Application* [2016] NIQB 85, Maguire J held that the Sewel Convention as it applies to Northern Ireland was not engaged by triggering Article 50 ([121]). His reasoning was extremely brief and is not accepted by the Counsel General.

Introduction. Further advice on the content of parliamentary Bills which relates to Wales can be found in DGN 9.

86. DGN17 is to be read alongside DGN 9, which provides general guidance about the operation of the Sewel Convention. Paragraph 36 of the Note says:

The UK Government would not normally ask Parliament to legislate in relation to Wales on subjects which have been devolved to the Assembly without the consent of the Assembly.<sup>34</sup> The Assembly grants consent by approving Legislative Consent Motions (LCMs).

87. The application of the Sewel Convention to Bills which affect the legislative competence of the Assembly is clearly reflected in Standing Order 29 of the Welsh Assembly, which provides:

**UK Parliament Bills Making Provision Requiring the Assembly's Consent**

29.1 In Standing Order 29, "relevant Bill" means a Bill under consideration in the UK Parliament which makes provision ("relevant provision") in relation to Wales:

(i) for any purpose within the legislative competence of the Assembly (apart from incidental, consequential, transitional, transitory, supplementary or savings provisions relating to matters that are not within the legislative competence of the Assembly.

(ii) which modifies the legislative competence of the Assembly.

88. Paragraphs 29.2 and 29.3 of the Standing Order go on to require the Welsh Government to lay a Legislative Consent Memorandum ('LCM') before the Assembly, and allow the laying of a motion seeking the Welsh Assembly's agreement to the relevant provision. Whether or not the Welsh Assembly provides its agreement is then communicated by the Clerk to the Assembly to the Clerk of the House of Commons.

---

<sup>34</sup> This would include modifications of Welsh Ministers' functions within the Assembly's competence. See paragraph 50 of DGN 9.

89. It is thus clear that the Sewel Convention applies to Bills which modify the Assembly's competence (as well as those which fall within the Assembly's existing competences).<sup>35</sup>

90. Finally, it should be noted that the ordinary procedure envisaged by DGN17 for modifying the Assembly's competence is an Order in Council under section 109 of the 2006 Act. Thus, the Guidance Note states that:<sup>36</sup>

Exceptionally, there may be occasions when it would be more straightforward to modify the Assembly's legislative competence in a parliamentary Bill rather than by a Section 109 Order (for example, if the scope of a Bill covered the subject area in which the UK Government and Welsh Government had agreed legislative competence should be conferred on the Assembly).

91. The norm envisaged by DGN17 is thus that the Assembly's competences will be modified by an Order in Council made under section 109 of the 2006 Act. As set out at paragraph 38 above, such an Order requires the consent of Parliament and the Welsh Assembly. This makes it all the more surprising that the government is claiming a power to modify the Assembly's competences through the prerogative, thereby bypassing both the Sewel Convention process between Parliament and the Assembly and the consent process envisaged under section 109.

#### iv) Summary on Sewel Convention

92. For the reasons set out above, the Counsel General submits that:

- a. The scope of the prerogative should be interpreted in accordance with the Sewel Convention;
- b. The Sewel Convention operates between legislatures. It requires the Westminster Parliament to consider on a case-by-case basis whether to seek the consent of the Assembly. The convention is that it will normally do so; and

---

<sup>35</sup> An example of an LCM in respect of a Bill modifying the Assembly's legislative competence is afforded by the LCM laid by the Welsh Government in relation to what is now the Wales Act 2014. The relevant letter from the Clerk to the Assembly to the Clerk to the House of Commons communicating the result of the vote on the motion is dated 2<sup>nd</sup> July 2014. It evidences a vote agreeing that the provisions in the Bill which modified the legislative competence of the Assembly should be considered by the UK Parliament.

<sup>36</sup> DGN17, §13.



- c. The Sewel Convention applies to legislation which modifies the competence of the Welsh Assembly. The effect of relying on the prerogative to trigger Article 50 will therefore be to short-circuit the Convention entirely, because triggering Article 50 will modify the Assembly's competence.

### **3. Summary**

93. In summary, the Counsel General submits that the government does not have the prerogative power to give notification under Article 50 for two reasons:

- a. First, the act of notification will dispense with certain provisions of the 2006 Act; and
- b. Second, the use of the prerogative in this way would short-circuit the Sewel Convention.

**RICHARD GORDON QC**

**TOM PASCOE**

Brick Court Chambers

25 November 2016

# Ail-lunio'r Senedd

Sut i ethol Cynulliad cenedlaethol mwy effeithiol

Cyfranolddeb

Symrwydd a Chyd-ffinio

Cynladwyedd a Sefydlogrwydd

Consensws eang

Mandau 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](http://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.<sup>1</sup>

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 rywfaif 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 Drosglwyddadwy, 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.

---

<sup>1</sup> *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 anorfod 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 ddsbarth'.
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 rhestr<sup>2</sup>, 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.<sup>3</sup> 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 cyhoeddedig 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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 pŵerau'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 uwchfyafrif' 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".<sup>7</sup> 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 ddsbarth'.*

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 ddsbarth', 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.

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 Unig<sup>10</sup>) 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.

throsglwyddir 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.<sup>11</sup>

### 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 ymgesiwyd 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 gwotâu cyfreithiol i bleidiau.<sup>12</sup>

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 anghybwys 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 tansilio'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.

---

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

<sup>12</sup> 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. Mwyafrifyddol Aelodau Cymysg

Mae systemau Mwyafrifyddol 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 Mwyafrifyddol 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 Mwyafrifyddol 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 mwyafrifyddol 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 Fwyafrifyddol 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 Mwyafriyddol 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 academaidd 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.<sup>13</sup>

##### 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 rhanbarthau 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.

---

<sup>13</sup> 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	Cyfranolddeb	Symirwydd a Cyd-ffinio	Cynladwyedd a Sefydlogrwydd	Tebygol o gynnig Consensus Eang	Mandadau Cryf a Chyfartal	Cynrychioldeb	Angen Cefnogaeth Sylweddol?
Systemau un aelod (cyntaf i'r felin neu pleidlais amgen/pleidlais atodol)	X	Symirwydd ✓ Cyd-ffinio X	X	X	✓	X	✓
Mwyafrifeddol amli-aelod (cyntaf i'r felin; pleidlais sengl drosglwyddadwy 2 aelod)	X	Symirwydd ✓ Cyd-ffinio X	X	X	✓	X	✓
Mwyafrifeddol aelodau cymysg	X	Symirwydd ? 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 academaidd 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Mae nifer o ffyrdd y gellid defnyddio'r Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy ar gyfer etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol.<sup>16</sup> 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.

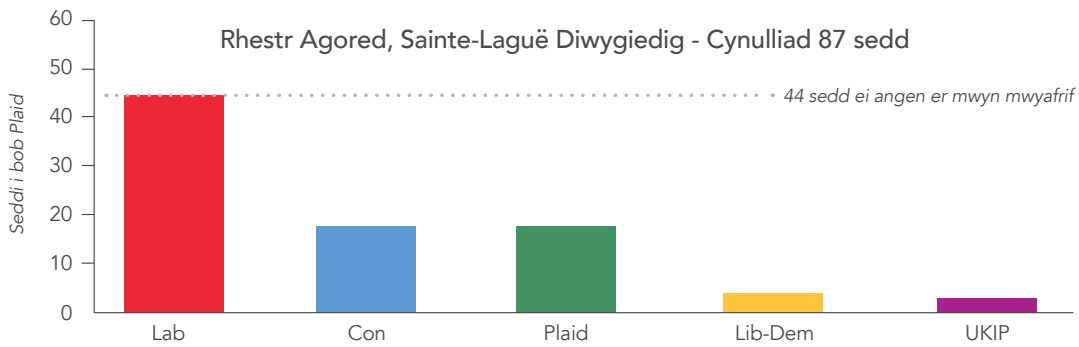
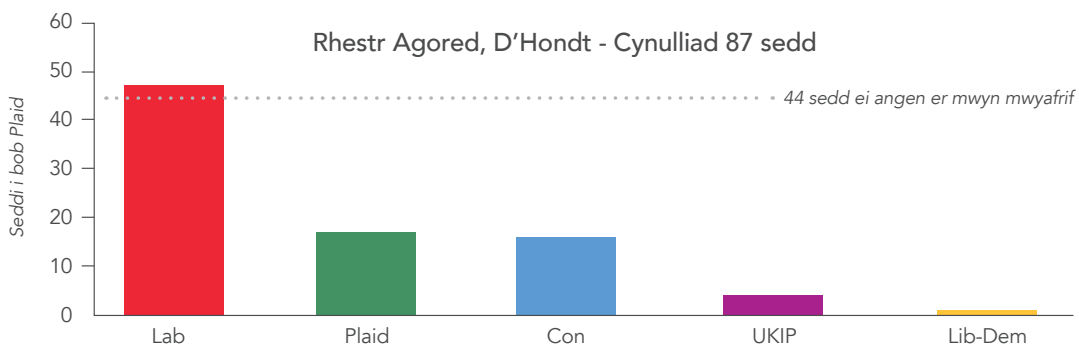
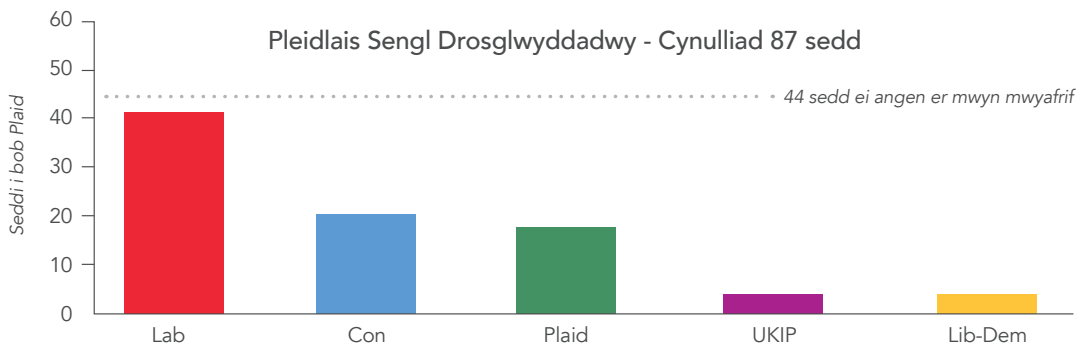
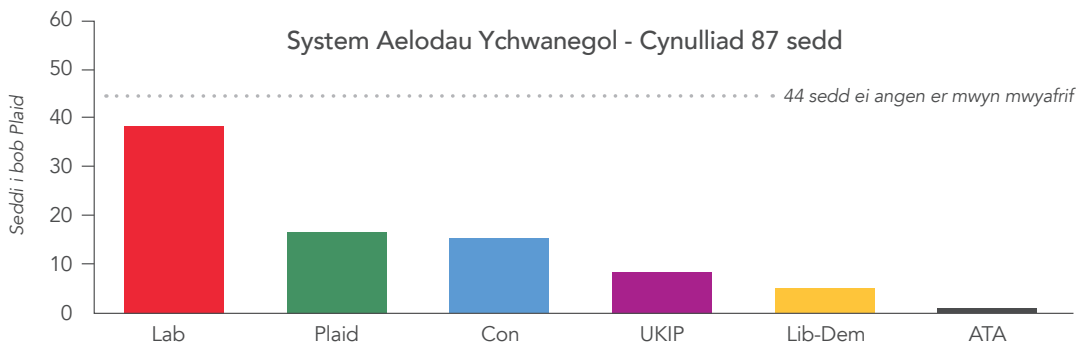
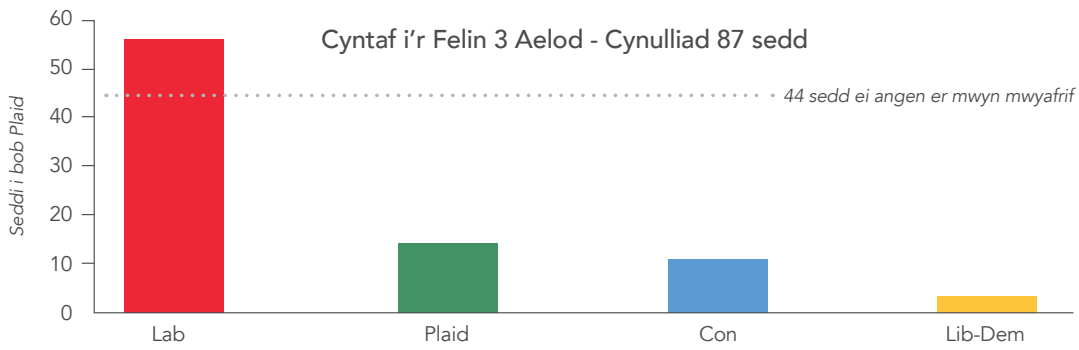
Tabl 2: Amcangyfrif o Ganlyniadau Etholiad 2016 dan Systemau Etholiadol gwahanol mewn Cynulliad Cenedlaethol ag 87 o seddi

	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 Caeedig yn amheronol, 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.<sup>18</sup> 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 gynnig 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.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 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 cynnig ni fyddai fersiwn syml o'r Rhestr Agored.

<sup>19</sup> Mae'r cofnodion Wikipedia hyn yn cynnwys cyflwyniadau rhagorol a hygyrch i fformiwla'u *D'Hondt* a *Sainte-Laguë* yn eu tro: [https://en.wikipedia.org/wiki/D%27Hondt\\_method](https://en.wikipedia.org/wiki/D%27Hondt_method); [https://en.wikipedia.org/wiki/Webster/Sainte-Lagu%C3%AB\\_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 hailddyrrannu 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 2011 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 Drosglwyddadwy
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 C Ceid	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

# Eitem 5

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon