Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Adolygiad o Dystiolaeth: Cynnwys dinasyddion yn y gwaith o ddrafftio datganiad o egwyddorion cyfansoddiadol a llywodraethu i Gymru

Comisiynwyd gan Lywodraeth Cymru ar gais y Grŵp Cynghori ar Arloesi Democratiaeth

Chwefror 2026

Awdur: Alex Prior (Prifysgol South Bank Llundain)

Cynnwys

Crynodeb Gweithredol 3

1. Pam cynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol? 4

2. Llunio cyfansoddiadau'n gyfranogol ledled y byd: tueddiadau ac enghreifftiau 8

3. Dulliau cyfranogol a chydgynghorol 13

4. Cyfleoedd a heriau 16

5. Effaith ar ddinasyddion 20

6. Argymhellion ar gyfer cynnwys dinasyddion mewn datganiad o werthoedd ac egwyddorion cyfansoddiadol 22

Crynodeb Gweithredol

Mae'r adolygiad o dystiolaeth hwn yn trafod beth all Cymru ei ddysgu oddi wrth brofiadau o greu cyfansoddiadau cyfranogol ledled y byd, i lywio ei gyngor i Lywodraeth Cymru ar brosiect sy'n cynnwys dinasyddion yn y gwaith o ddatblygu datganiad o egwyddorion cyfansoddiadol a llywodraethu?

> *Mae'n hanfodol ein bod yn dysgu drwy wrando ar brofiadau rhyngwladol o sut mae goresgyn [yr heriau rhag democratiaeth]. Rydym yn credu bod gan Gymru y potensial i greu diwylliant sy'n fwy cadarn yn ddemocrataidd, i fod yn ddemocratiaeth eang, drwy fecanweithiau ymgysylltu arloesol sy'n cyfoethogi gwaith cynrychiolwyr etholedig.*[1]

Mae'r geiriau hyn – a gymerwyd o Adroddiad Terfynol y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru – yn atgyfnerthu gwerth dysgu gwersi oddi wrth wledydd eraill ledled y byd a fu'n creu cyfansoddiadau cyfranogol.

Mae'r gwersi hyn yn berthnasol i unrhyw gyd-destun, a rhoddant gefndir i'r adroddiad hwn. Mae'r adroddiad hefyd yn rhoi cyngor wedi'i dargedu i'r Grŵp Cynghori ar Arloesi Democratiaeth (IDAG), i lywio ei gyngor i Lywodraeth Cymru ar gynnwys dinasyddion yn y gwaith o greu datganiad o egwyddorion cyfansoddiadol a llywodraethu. Mae'n rhoi sylw i'r themâu canlynol:

1. Dadleuon o blaid ac yn erbyn cynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol.
2. Tueddiadau ac enghreifftiau mewn perthynas â chreu cyfansoddiadau cyfranogol ledled y byd.
3. Dulliau cyfranogol a chydgynghorol o gynnwys dinasyddion.
4. Cyfleoedd a heriau ar gyfer cynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol.
5. Yr effaith y mae cymryd rhan mewn prosesau cyfansoddiadol yn ei chael ar ddinasyddion.
6. Cynnwys dinasyddion yn y gwaith o ddatblygu datganiad o werthoedd ac egwyddorion cyfansoddiadol: egwyddorion cyffredinol ac argymhellion penodol i IDAG eu hystyried.

Ar ôl rhoi sylw i'r themâu hyn, gallwn sefydlu argymhellion ar gyfer cynnwys dinasyddion mewn datganiad o werthoedd ac egwyddorion cyfansoddiadol. Mae'r argymhellion hyn yn cynnwys:

1. Ystyried a ddylid cynnwys cyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau cyfansoddiadol, nid dim ond ystyried sut.
2. Cyfuno cyfranogiad gyda chynhwysiant a chydgynghori.
3. Cydlynu mewnbwn y cyhoedd a chefnogaeth y pleidiau.
4. Ystyried effaith y broses ar ddinasyddion, nid dim ond effaith dinasyddion ar y broses.

1 Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru (2024). *Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: adroddiad terfynol*, t.3.

1. Pam cynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol?

Mae "cyfranogiad y cyhoedd" wedi dod yn "nodwedd hollbresennol bron o brosesau llunio cyfansoddiadau"[2], i'r graddau mai'r "cwestiwn allweddol i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau yw nid a ddylid cynnwys y cyhoedd, ond sut a phryd i'w cynnwys ac ym mha ffyrdd".[3]

Serch hynny, ceir cryn ddadlau o hyd ynghylch pa wahaniaeth y mae cyfranogiad yn ei wneud i gyfansoddiad, ac i ddemocratiaeth yn ehangach. Mae nifer o astudiaethau empirig yn gweld "dim cysylltiadau achosol penodol rhwng cyfranogiad y cyhoedd yn y broses o greu cyfansoddiad ac ansawdd uwch democratiaeth, lefelau diogelu hawliau uwch, na mwy o ymlyniad at y cyfansoddiad ymysg y bobl".[4]

Mae maint mewnbwn uniongyrchol y cyhoedd i destun cyfansoddiadol hefyd yn amrywio'n fawr. Er enghraifft, "ym mhroses 2011 Gwlad yr Iâ … 10% o'r cyflwyniadau gan y cyhoedd wnaeth arwain at newid yn y cyfansoddiad drafft".[5] Cydnabyddir bod hon yn gyfradd eithaf isel ond mae'n dal i fod yn arwyddocaol ac yn debygol o fod yn "uwch nag y byddai llawer o arsylwyr prosesau drafftio cyfansoddiad yn ei ddisgwyl".[6] Fodd bynnag, mae'r 'gyfradd eithaf isel' hon yn gwrthgyferbynnu â'r broses diwygio cyfansoddiadol a welwyd yn Tiwnisia yn dilyn "y Gwanwyn Arabaidd, pan gafodd 43 y cant o gynigion gan y cyhoedd eu cynnwys yn y drafft terfynol".[7]

Gallai'r amrywiad hwn ym mewnbwn y cyhoedd yn y pen draw adlewyrchu gwahaniaethau o ran "cynnwys sefydliadau penodol sy'n datblygu consensws".[8] Yn achos Tiwnisia, roedd gofynion pleidlais fwyafrifol y Cynulliad Cenedlaethol i gymeradwyo'r cyfansoddiad … "yn atal penderfyniadau unochrog gan y grŵp mwyafrifol ac yn hwyluso adeiladu consensws [ar draws y pleidiau]; ceid hefyd gorff ad hoc a oedd â'r bleidlais derfynol ar ddarpariaethau dadleuol".[9]

Gan gasglu'r gwahanol astudiaethau achos ar y pwnc hwn, ni cheir patrwm clir yn y berthynas rhwng cyfranogiad y cyhoedd a democratiaeth gyfansoddiadol. Ystyriwch y canlynol:[10]

1. *Mae De Affrica … yn achos lle'r oedd y cyfranogiad yn helaeth, a lle bo'r ddogfen sy'n deillio ohono yn sgorio'n dda ar fesurau hawliau, dygnwch a gorfodaeth.*
2. *Defnyddiodd Eritrea, Ethiopia a Gwlad Thai brosesau cyfranogol eang na chawsant fawr ddim effaith, os o gwbl, ar y system wleidyddol ddilynol.*

---

2 International IDEA (2021). *Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building What, When, How and Why?*, t.7.
3 Ibid., t.19.
4 Pasarlay, S. (2024). 'Public Participation in the Constitution-Making Process: The Afghan Experiment'. 49 Brook. J. Int'l L. 50., t.61.
5 Hudson, A. (2021). 'Political Parties and Public Participation in Constitution Making: Legitimation, Distraction, or Real Influence?'. *Comparative Politics*, 53(3), t.504.
6 Hudson, A. (2018). 'When Does Public Participation Make a Difference? Evidence From Iceland's Crowdsourced Constitution'. *Policy & Internet*, 10(2), t.199.
7 Maboudi, T. (2020). 'Reconstituting Tunisia: Participation, Deliberation, and the Content of Constitution'. *Political Research Quarterly*, 73(4), t.774.
8 Ibid., t.774.
9 Ibid., t.785.
10 Ginsburg, T., Elkins, Z. & Blount, J. (2009). 'Does the Process of Constitution-Making Matter?'. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5(5), tt.15-16.

3. *Mae gorchmynion cyfansoddiadol yn yr Almaen, Japan a Dwyrain Ewrop yn ymddangos yn iach er gwaethaf y ffaith bod y dogfennau hyn naill ai wedi'u gorfodi gan bwerau tramor neu eu bod wedi'u creu o ganlyniad i drafodaethau bwrdd crwn ar lefel elît*.

Mae hefyd yn bwysig bod yn ymwybodol o'r "gadwyn achosol hir sy'n bodoli rhwng amser drafftio'r cyfansoddiad a lefel y ddemocratiaeth a allai fodoli yn y wladwriaeth ddegawd yn ddiweddarach".[11] Mewn geiriau eraill, efallai na fydd yn bosibl ynysu cyfranogiad y cyhoedd fel rhywbeth sy'n arwyddocaol yn achosol i broses gyfansoddiadol (neu i'r cyfansoddiad ei hun), yn enwedig yn y tymor hir, o ystyried cymhlethdod y diwylliant gwleidyddol ar draws gofod ac amser.

» 1.1: Y ddadl o blaid

Mae dadleuon o blaid cyfranogiad y cyhoedd mewn cyfansoddiadau fel arfer yn dadlau eu hachos yn ôl prosesau a chanlyniadau. Mae'r ddadl dros brosesau yn datgan bod cyfranogiad yn ymarfer gwerthfawr ac ystyrlon ynddo'i hun (ni waeth beth fo'r canlyniad), ac yn un o'r ffyrdd angenrheidiol o fynegi sofraniaeth y bobl. Mae'n disgrifio'r broses o greu cyfansoddiadau fel fforwm lle gall dinasyddion "gydgynghori, cyfnewid gwybodaeth yn heddychlon, cydnabod gwahaniaethau, trafod setliadau, a meithrin ymddiriedaeth a goddefgarwch".[12]

Gellir ei hystyried yn **broses** o "gyfreithloni o'r gwaelod";[13] mae adolygu neu adnewyddu cyfansoddiad yn tarfu ar drefn sefydliadol sefydledig, ac mae dilysu drwy gyfranogi yn ffordd o ad-drefnu. "Cyfreithlondeb cyflenwol yw hwn yn hytrach na chyfreithlondeb sydd mewn unrhyw ffordd yn ddigyffelyb i … sefydliadau etholedig".[14] Roedd y trafodaethau ar Gonfensiwn Cyfansoddiadol Iwerddon (2012-14) yn dathlu'r broses yn ei rhinwedd ei hun, hyd yn oed pan oedd:

> *too early to judge the success of this ICC [in terms of outcomes] … as a process, in terms of how the ICC operated, it was seen as a great success: many who had been critical before admitted to being converted, and senior politicians from all parties talk of the possibility of creating another ICC in the future.*[15]

Mae'r ddadl dros **ganlyniadau** yn rhagdybio y gall prosesau cyfranogol arwain at fwy o ddilysrwydd, sefydlogrwydd a chyfyngiadau ar lywodraeth.[16] Mae'r cyfansoddiadau eu hunain hefyd yn fwy tebygol o elwa o ddarpariaethau sy'n diogelu hawliau lleiafrifol a rhyddid crefyddol.[17] Mae'r manteision democrataidd hyn yn dal i fod yn ddadleuol, ond dangosir eu bod yn arbennig o amlwg "yn y blynyddoedd ar ôl cadarnhau, yn enwedig pan geir lefel dda iawn o gyfranogiad yng ngham cyntaf y broses".[18]

---

11 Hudson (2021), t.504.
12 Pasarlay (2024), t.61.
13 Hudson (2021), t.503.
14 Carolan, E. (2015). 'Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change'. *International Journal of Constitutional Law* 13(3), t.736.
15 Farrell, D. (2014). "The Irish Constitutional Convention offers a potential routemap for renewing UK democracy". *Democratic Audit UK*.
16 Carey, J. (2009). 'Does It Matter How a Constitution Is Created?'. In: Barany, Z.D. & Moser, R.G. (eds.), Is Democracy Exportable?, tt.156–77. Wallis, J. (2016) 'How Important Is Participatory Constitution-Making? Lessons from Timor-Leste and Bougainville'. Commonwealth & Comparative Politics, 54, tt.362–86.
17 Fruhstorfer, A. & Hudson, A. (2021). 'Majorities for Minorities: Participatory Constitution Making and the Protection of Minority Rights'. *Political Research Quarterly*, 75(1), t.105.
18 Hudson (2021), t.504.

» 1.2: Y ddadl yn erbyn

Wrth drafod Confensiwn Cyfansoddiadol Iwerddon, y cyfeirir ato mor aml fel enghraifft i'w hefelychu; ac sy'n "berthnasol dros ben yn nhrafodaethau cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig ar ôl refferendwm yr Alban",[19] gwelwn rybuddion o hyd nad yw "cynnwys y bobl (neu, yn fwy cywir, rhai pobl) yn y broses yn rhoi dim sicrwydd y bydd y bobl hynny'n cael – neu yn wir y dylent gael – gwrandawiad".[20]

Hyd yn oed wrth ddadlau'r achos dros gyfranogi'n gyffredinol, mae angen gwahaniaethu rhwng diwygio cyfansoddiad a chreu cyfansoddiad. Mae'r olaf "yn digwydd bron yn ddieithriad yn sgil ymgodymu am bŵer, gwrthdaro arfog, a therfysg treisgar"[21]. Mae'r amgylchiadau hyn, lle mae rhaniadau sylweddol yn golygu ei bod yn angenrheidiol gwneud cyfansoddiad yn y lle cyntaf, yn golygu bod cyfaddawdu'n anodd iawn ymysg cyfranogwyr cyhoeddus.[22]

Felly, ni ddylid tybio bod cyfranogiad y cyhoedd o fudd i'r holl brosesau cyfansoddiadol yn awtomatig. Mae cyfyngiadau cyfranogiad hefyd i'w gweld yn

> *y tair proses gyfranogol systematig fwyaf cyffredin erioed – yng Ngwlad yr Iâ 2010, yr Aifft 2012, a Chile 2016 – [sydd] i gyd wedi dod i ben, am y tro o leiaf, drwy'u bod wedi methu â chytuno ar ddrafft (Chile), cadarnhau'r cyfansoddiad (Gwlad yr Iâ), na hyd yn oed bara mwy na 6 mis ar ôl gweithredu (Yr Aifft) … ni wnaeth yr un o'r ymdrechion hyn esgor ar gyfansoddiad newydd, sefydlog.*[23]

Gellid dadlau bod yr achosion hyn wedi rhoi blaenoriaeth i gyfranogiad yn hytrach na chynhwysiant; mewn geiriau eraill, rhoi blaenoriaeth i "nifer y cyfranogwyr yn yr ystafell yn hytrach na chynnwys yr ystod ehangaf bosibl o fuddiannau"[24]. Wedi'r cyfan, "mae'n hawdd iawn i gydgynghori am egwyddorion sylfaenol trefniadaeth gymdeithasol droi'n frwydr rhwng y mwyafrifoedd a'r lleiafrifoedd, gyda'r mwyafrifoedd yn aml yn ceisio gorfodi rhan fawr o'u gweledigaeth o drefn cymdeithas ar y lleiafrifoedd".[25]

Mae hyn yn dangos dadl ehangach "na all cyfranogiad yn unig gynhyrchu cyfansoddiadau sy'n gwella lefelau democratiaeth, na weithiau, hyd yn oed weithrediad cyfansoddiadau newydd, a bod cyfranogiad heb gynhwysiant yn sicr o fethu".[26]

Mae perygl hefyd y bydd elîtiaid gwleidyddol yn defnyddio "prosesau cyfranogol sy'n cael eu harwain gan ddinasyddion neu sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion … er mwyn osgoi cyfrifoldeb gwleidyddol, lle mae proses sefydliadol hir i archwilio diwygiadau posibl yn dod yn ffordd … o wreiddio'u safiad yn effeithlon nes bydd y pwysau i ddiwygio wedi lleihau".[27] Mewn sefyllfaoedd o'r fath, "gellir ystyried bod gwneud sioe o gynnwys dinasyddion cyffredin yn y broses hon, yn enwedig pan mae'r elîtiaid gwleidyddol yn cadw rheolaeth dros eu hagenda a dros ganlyniad terfynol y broses, yn gyfystyr â rhoi argraff yn unig o ymgynghori neu o ymrwymiad i ddiwygio".[28]

---

19 Carolan (2015), t.734.
20 Carolan (2015), t.735.
21 Pasarlay (2024), t.52.
22 Gweler: Negretto, G. (2020). 'Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites'. *International Journal of Constitutional Law*, 18(1), tt.206–232. Mae hon yn ystyriaeth bwysig, o ystyried pwysigrwydd cyfaddawdu wrth lunio cyfansoddiad. Mae'n aml yn haws cael cyfaddawd yn yr amgylchiadau hyn ymysg 'elîtiaid gwleidyddol' (gweler Adran 4).
23 Eisenstadt, T. A. & Maboudi, T. (2019). 'Being There Is Half the Battle: Group Inclusion, Constitution-Writing, and Democracy'. *Comparative Political Studies*, 52(13-14), p.2136.
24 Ibid., t.2137.
25 Fruhstorfer & Hudson (2021), t.105.
26 Eisenstadt & Maboudi (2019), t.2136.
27 Carolan (2015), t.746.
28 Ibid.

Tabl 1: Crynodeb o blaid ac yn erbyn cynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol

Y ddadl o blaid	Y ddadl yn erbyn
Credir fwyfwy y bydd cyfranogiad yn cael ei gynnwys (mae cwestiynau sut a phryd yn fwy tebygol)	Mae'n bosibl esgeuluso cwestiynau pwysig ynghylch a ddylid cynnwys cyfranogiad, a pham
Cydberthynas cadarnhaol ag ansawdd democratiaeth	Dim perthynas achosol glir ag ansawdd democratiaeth
Un o'r gofynion cyfansoddiadol sy'n dod yn fwyfwy cyffredin	Ddim yn un o'r gofynion cyfansoddiadol traddodiadol
Mae'n bosibl ac yn fuddiol mewn diwygiadau cyfansoddiadol	Mae'n anodd a hyd yn oed yn niweidiol wrth lunio cyfansoddiad
Gall ddod â manteision i'r prosesau a/neu'r canlyniadau	Gall fethu ag esgor ar gyfansoddiadau sefydlog newydd
Mae'n arbennig o effeithiol o'i gyfuno â chynhwysiant	Mae bron yn sicr o fethu heb gynhwysiant

2. Llunio cyfansoddiadau'n gyfranogol ledled y byd: tueddiadau ac enghreifftiau

Os yw bellach yn anodd "dirnad y byddai llywodraeth yn ceisio drafftio cyfansoddiad newydd heb o leiaf roi ymrwymiad symbolaidd i broses ar gyfer ymgynghori â'r cyhoedd",[29] mae hyn yn wahanol iawn i'r "dulliau traddodiadol o greu dogfen derfynol y cawsant ers tro byd eu neilltuo'n gyfan gwbl ar gyfer elîtiaid gwleidyddol a chyfreithwyr".[30]

Fe wnaeth y broses draddodiadol ddethol hon newid yn sylweddol yn ystod ail hanner yr 20fed ganrif; pan fu "cynnydd hynod yn lefel cyfranogiad y cyhoedd yn y broses o lunio cyfansoddiadau a thwf aruthrol yn y rhan y mae'r bobl yn ei chwarae mewn prosesau diwygio cyfansoddiadol".[31] Un trobwynt penodol oedd proses gwneud cyfansoddiad De Affrica 1994-1996, a arweiniodd at weld "cyfranogiad dinasyddion yn ehangu fel un o elfennau allweddol y prosesau cyfansoddiadol democrataidd ledled y byd".[32] Tan hynny, roedd yn dal yn bosibl dadlau bod "sofraniaeth y bobl yn cael ei gwadu a'i llethu i ryw raddau, yn hytrach na'i chadarnhau a'i mynegi, yn y ffurfiau cyfansoddiadol presennol".[33]

Felly, dros y tri degawd diwethaf gwelwyd y "ddealltwriaeth o bwy yw'r 'gwneuthurwyr cyfansoddiadau' dilys yn cael ei hehangu'n aruthrol i gynnwys yn awr hefyd ddinasyddion cyffredin gwledydd".[34] Un digwyddiad sy'n adlewyrchu'r ehangu hwn yw ffurfio Cynulliad y Dinasyddion yn British Columbia yn 2004, a oedd yn cynnwys 160 o drigolion, wedi'u dewis ar hap: "Am y tro cyntaf mewn hanes modern, cafodd y dasg o greu system etholiadol ei rhoi i ddinasyddion arferol yn hytrach nag i wleidyddion neu arbenigwyr".[35]

At hynny, proses diwygio cyfansoddiadol 2010-13 Gwlad yr Iâ oedd y tro cyntaf i "destun sylfaenol gwlad (neu o leiaf gynnig drafft ar ei gyfer) gael ei ysgrifennu gyda chyfranogiad uniongyrchol ei phobl fwy neu lai".[36]

29 Kirkby, C. & Murray, C. 'Constitution-Making in Anglophone Africa: We the People?'. Yn: Ndulo, M. & Gazibo, M. (eds.), *Growing Democracy in Africa: Elections, Accountable Governance, and Political Economy*, t.87.
30 Saati, A. (2016). 'Different Types of Participation in Constitution Making Processes: Towards a Conceptualisation'. *Southern African Journal of Policy and Development*, 2(2), t.18.
31 International IDEA (2021), t.13.
32 Pasarlay (2024), t.57.
33 Tully, J. (1995). 'Cultural demands for Constitutional Recognition'. *The Journal of Political Philosophy*, 3(2), t.5.
34 Saati, A. (2020). 'Participatory constitution-building in Fiji: A comparison of the 1993-1997 and the 2012–2013 processes'. *International Journal of Constitutional Law*, 18(1), t.261.
35 Participedia. *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*. www.participedia.net/case/1
36 Landemore, H. (2015). 'Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment'. The Journal of Political Philosophy, 23(2), t.167.

Astudiaeth Achos 1: Cynulliad Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ[37]

Pwrpas	Penodi 25 o ddinasyddion i greu drafft cyfansoddiadol rhwng 6 Ebrill a 29 Gorffennaf 2011, gan ddiwygio a diweddaru cyfansoddiad 1944.
Sefydliadau	Senedd Gwlad yr Iâ: cychwyn y Cynulliad Cyfansoddiadol; a phenodi aelodau a etholwyd yn gyhoeddus i eistedd yn y Cynulliad.
Cyfranogwyr	Safodd 522 i gael eu hethol; cafodd 25 eu hethol i'r Cynulliad.
Dulliau	Hysbysebu am gynigion gan y cyhoedd [dyma pam maent yn honni bod y wlad gyntaf i 'gyfrannu'n dorfol' i ddiwygio'r cyfansoddiad]. Cyhoeddi drafftiau rhagarweiniol ar-lein i'r cyhoedd eu hadolygu; cyhoeddi awgrymiadau ychwanegol gan y cyhoedd (wedi'u cymeradwyo i'r Cynulliad eu hystyried) i'r cyhoedd eu trafod, i'w cynnwys o bosibl yn y drafft cyfansoddiadol nesaf.
Effaith	Refferendwm cyfansoddiadol nad oedd yn rhwymol a gynhaliwyd ar 20 Hydref 2012; roedd y mwyafrif o'r Aelodau Seneddol yn gefnogol i'r bil a gyflwynwyd o ganlyniad, ond ni ddaeth gerbron y senedd i bleidleisio arno cyn galw'r toriad cyn etholiad 2013.

Mae hefyd yn dod yn fwy cyffredin i gynnwys dinasyddion yn gynharach yn y broses, drwy ddulliau fel ymgynghoriadau cyhoeddus, deisebau, cyflwyniadau ysgrifenedig a llafar, a hyd yn oed ddiwygiadau gan y bobl. At hynny, mae cyfranogi yn uniongyrchol (gan gynnwys mewnbwn ar y testun ei hun) yn dod yn fwyfwy cyffredin, gyda dyfodiad technoleg newydd i ennyn cyfranogiad gan ddinasyddion, er enghraifft wrth ddrafftio deddfwriaeth:[38]

> *creodd siambr isaf Cyngres Brasil "Labordy Hacwyr" i ddatblygu ffyrdd arloesol o gynnwys dinasyddion yn y broses ddeddfu … Mae un o'u prosiectau, o'r enw Wikilegis, yn caniatáu i ddinasyddion sy'n cymryd rhan gydweithio i ysgrifennu'r testun ar gyfer deddfwriaeth newydd … Cafodd offeryn i'r cyhoedd gael cyfranogi ar-lein … ei ddatblygu ar gyfer proses llunio cyfansoddiad yr Aifft yn 2012 … cafodd drafftiau o'r cyfansoddiad eu postio ar-lein, a rhoddwyd cyfle i ddinasyddion roi sylwadau ar erthyglau unigol, a dweud pa rai roeddent yn eu hoffi neu ddim yn eu hoffi.*

Dangos parhad yn hytrach na newid y mae rhai tueddiadau fodd bynnag. Er enghraifft, os yw cyfranogiad y cyhoedd yn rhan o'r broses o lunio cyfansoddiad, drwy broses bleidleisio y gwneir hynny fel arfer; naill ai ar ffurf corff drafftio etholedig, neu fod y cyfansoddiad ei hun yn cael ei gadarnhau drwy refferendwm:[39]

> *Rhwng 1789 a 2016, cadarnhawyd 168 o gyfansoddiadau drwy refferendwm, ac yn 2018 cadarnhawyd dros draean o gyfansoddiadau gweithredol drwy refferendwm. Mae'r nifer hwn yn debygol o gynyddu, gan fod dros hanner y cyfansoddiadau a gadarnhawyd ar ôl 2000 wedi cael eu cymeradwyo gan y pleidleiswyr mewn refferendwm.*

37 Participedia. *Cynulliad Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ 2011.* www.participedia.net/case/131
38 Hudson (2018), t.190.
39 Hudson (2021), t.502.

Hyd heddiw, dangosir y broses ar siâp awrwydr,[40] gyda'r "cyhoedd yn ymgysylltu ar ddechrau'r broses – er enghraifft, drwy ethol cynrychiolwyr i'r cynulliad sy'n llunio'r cyfansoddiad – ac ar ddiwedd y broses, drwy refferendwm ar y testun terfynol":[41]

Ffigur 1: Y cysyniad o gyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau cyfansoddiadol fel 'awrwydr'[42]

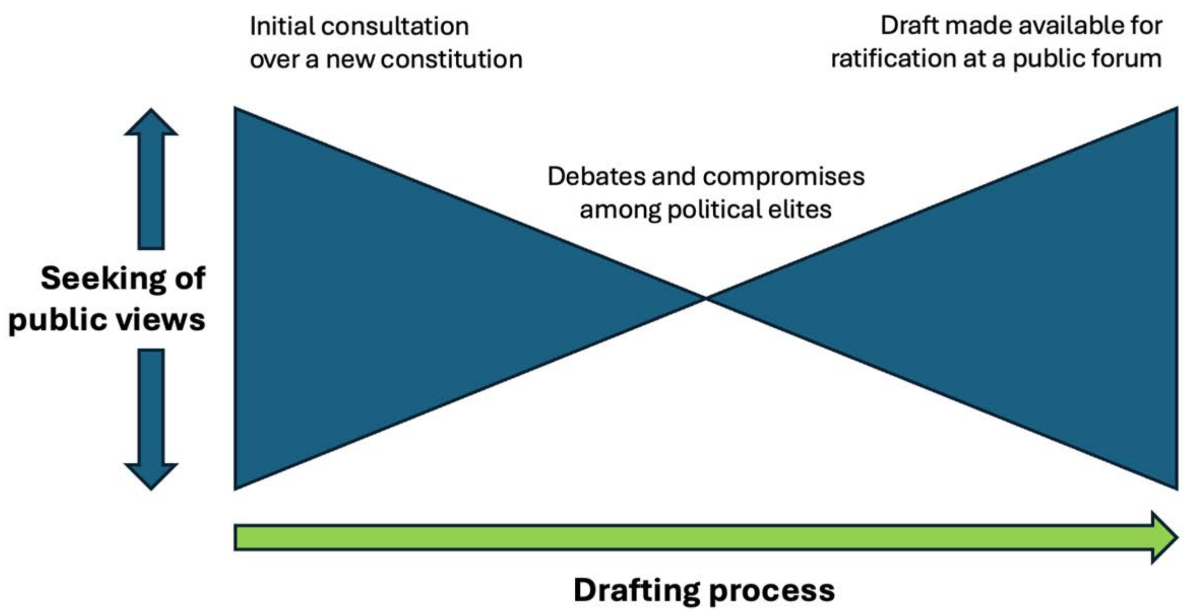

Diagram o ffynhonnell allanol, Saesneg yn unig

Mae'r model hwn o gyfranogiad y cyhoedd y cyfeirir ato'n aml, serch hynny, wedi bod yn destun beirniadaeth dros y degawd diwethaf,[43] gan fod cyfranogiad y cyhoedd bellach yn fwy cyffredin gydol y broses. Mae'r enghraifft o Wlad yr Iâ yn dangos ymgysylltu parhaus, yn ogystal â datblygiadau ehangach mewn prosesau cyfansoddiadol.[44] Er enghraifft, os cymharwn y rhai a oedd yn bresennol pan lofnodwyd Cyfansoddiad yr Unol Daleithiau yn 1787 gyda chyfansoddiad Cyngor Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ yn 2011, gwelwn wrthgyferbyniad amlwg – rhwng dau "gyfnod a dau ddull o lunio cyfansoddiad, un yn elitaidd a chyfrinachol, a'r llall yn gynhwysol ac agored":[45]

40 Elster, J. (1995). 'Forces and Mechanisms of the Constitution-Making Process'. *Duke Law Journal*, 45, tt.395-396.
41 International IDEA (2021), t.13.
42 Gan edrych yn benodol ar y disgrifiad a ddarperir yn Pasarlay (2024), tt.53-54.
43 Eisenstadt, T.A., Levan, A.C., Maboudi T. (2015). 'When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974-2011'. *American Political Science Review*, 109(3), tt.592-612.
44 Ysgogir y gynrychiolaeth weledol hon drwy drafodaeth gan Landemore (2015).
45 Ibid., t.167.

Darlun Howard Chandler Christy Scene at the Signing of the Constitution of the United States (1940)

Aelodau Cyngor Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ *Drwy garedigrwydd: Skrifstofa Stjórnlagaráðs/ Flickr*

Mae'r gwahaniaeth rhwng y delweddau hyn yn dangos cyfranogiad ehangach, nid yn unig mewn prosesau cyfansoddiadol ond yn y rheini sy'n gyfrifol amdanynt. Mae'r datblygiad hwn yn arwyddocaol iawn o ran pwy a beth y gellir ei gynrychioli drwy gyfansoddiad:[46]

> *Roedd Cyngor Cyfansoddiadol [Gwlad yr Iâ] yn cynnwys … Freyja Heraldsdottir, ymgyrchydd hawliau dynol sydd ag anableddau difrifol ac sy'n cael y clod am ddylanwadu ar adran hawliau dynol y cynnig torfol (a'i addasu'n sylweddol o'i ddiweddariad diwethaf yn 1995).*

Fodd bynnag, "fe wnaeth yr ymarfer yng Ngwlad yr Iâ wrth lunio cyfansoddiad roi terfyn ar y syniad mai dim ond yn ddirprwyol, drwy gynrychioldeb y corff sy'n drafftio, y gellir cynnwys y boblogaeth".[47] Mewn geiriau eraill, "nid yw'n ddigon bod cynulliad yn edrych yn gynrychioliadol neu'n cydymffurfio â sampl sy'n ystadegol ddilys; mae hefyd yn hanfodol archwilio'r ffordd y mae'r corff yn cael gwybodaeth, yn deall y wybodaeth honno ac yn ei defnyddio".[48] Mae hyn yn gofyn am archwilio'r gwahanol ffyrdd o gynnwys y cyhoedd, p'un a yw'r ffocws ar gyfranogi ("pwy sy'n rhan o'r broses o wneud penderfyniadau), cydgynghori (sut mae'r cyfranogiad hwnnw'n digwydd"),[49] ynteu ar gyfuniad o'r ddau.

46 Landemore, H. (2020). 'When public participation matters: The 2010-2013 Icelandic constitutional process', *International Journal of Constitutional Law*, 18(1), t.198.

47 Ibid., t.201.

48 Carolan (2015), t.738.

49 Suteu, S. & Tierney, S. (2018). 'Squaring the circle? Bringing deliberation and participation together in processes of constitution-making'. In: Levy, R., Kong, H., King, J. & Orr, G. (eds.), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. tt.282-294.

3. Dulliau cyfranogol a chydgynghorol

Mae cyfranogiad "yn ymwneud â'r niferoedd, ag 'ehangder' y bobl sy'n cyfranogi, a llai am 'ddyfnder' y cyfranogiad, o bosibl gyda thuedd at sefydlu pŵer gwleidyddol".[50] Mae'n cael ei "ddangos gan refferendwm y bobl ac felly mae'n ceisio ysgogi nifer fawr o ddinasyddion i benderfynu, drwy bleidlais ie/na, ar fater pendant sy'n cael ei fframio fel arfer gan weithredwyr gwleidyddol; mae ei llwyddiant yn tueddu i gael ei werthuso ar sail nifer y bobl sy'n pleidleisio ac eglurder y bleidlais",[51] ac felly mae'n fwy mesuradwy.

Mae cydgynghori yn ymwneud ag "ansawdd (natur gydgynghorol) y cyfranogiad, llawer llai am niferoedd mawr, a … sefydlu tir cyffredin".[52] Fe'i "dangosir gan gynulliadau dinasyddion a chonfensiynau cyfansoddiadol ac mae'n ymwneud mwy ag ansawdd y broses o wneud penderfyniadau a'i gallu i gymell rhesymu cyhoeddus a dod i gonsensws. Gellir pennu ei llwyddiant yn ôl y myfyrio, yr ymatebolrwydd, a'r cyfnewid rhesymau",[53] ac felly'r ansawdd nid y maint a fesurir amlaf.

Tabl 2: dulliau cyfranogol a chydgynghorol mewn prosesau cyfansoddiadol[54]

Dull	Ffordd/cam		Defnydd	Enghreifftiau
Cyfranogaeth	Pleidleisio	Refferenda	Pleidlais Ie/na yn y cam cymeradwy Y bobl yn dilysu/gwrthod y cynnig drafft	Chile 1980; Ecwador 2008; Yr Aifft 2014; Guinea 2020; Iwerddon 2015 a 2018; Kenya 2005 a 2010
		Etholiadau	Dechrau'r broses yn cael ei chynnwys ar lwyfannau ymgyrchu Ethol cynrychiolwyr i'r cynulliad sy'n llunio'r cyfansoddiad	Bolifia 2005 & 2006-7; Chile 2013; Hwngari 2010-14; Mongolia 2017; De Affrica 1994-99; Sri Lanka 2015; Tiwnisia 2011-14; Fietnam 2011-16
	Ymgyngh-oriadau	Refferendwm ymgynghorol/ pleidlais gwlad	Mae canlyniadau nad ydynt yn rhwymo yn rhoi gwybodaeth i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau am farn y cyhoedd Mae'n gallu siapio prosesau a phenderfyniadau ar gynnwys	Canada 1992; Colombia 1990; Gwlad yr Iâ 2012; Lwcsembwrg 2015; De Affrica 1992; Sbaen 1976

50 Carson, L. & Elstub, S. (2019). *Comparing participatory and deliberative democracy*, t.4.
51 Suteu & Tierney (2018), t.13.
52 Carson, L. & Elstub, S. (2019), *Comparing participatory and deliberative democracy*, t.4.
53 Suteu & Tierney (2018), t.13.
54 Ffynhonnell: International IDEA (2021).

Dull	Ffordd/cam		Defnydd	Enghreifftiau
Cyfranogaeth (Parhad)	Ymgyngh-oriadau (Parhad)	Ceisiadau am gyflwyniadau/sylwadau	Gall dargedu'r cyhoedd yn gyffredinol a sefydliadau arbenigol/arbenigwyr Cyflwyniadau ar-lein drwy wefannau/cyfryngau cymdeithasol i ategu cyflwyniadau papur	Yr Aifft 2012; Gwlad yr Iâ 2011-13; Dinas Mecsico 2016-17; Tiwnisia 2011-14
		Arolygon/holiaduron	Asesu barn ar faterion sy'n ymwneud â'r broses/materion o bwys	Y Gambia 2017-18; Kenya 2002; Nepal 2008-12
		Cyfarfodydd wyneb yn wyneb	Angenrheidiol at ddibenion cyfranogol, addysgol ac ymgynghorol Gall fod yn gydgynghorol neu'n unffordd	Eritrea 1997; Fiji 2012; Uganda 1995
Cydgynghori	Cynulliadau bach i'r cyhoedd		Adolygu'r eitemau ar yr agenda a rhoi blaenoriaeth i ystyriaethau diwygio	Gwlad yr Iâ 2010
			Llunio argymhellion ar gyfer y corff sy'n drafftio	Iwerddon 2017 & 2019; Mongolia 2017
			Cynhyrchu argymhellion ar gyfer refferendwm	British Columbia 2004; Ontario 2006
			Adolygu'r cynigion cyn cynnal refferendwm	Oregon (parhaol)
	Cyrff sy'n dethol eu hunain		Deall unrhyw bryderon neu wrthdaro a'u rhoi yn eu cyd-destun Adolygu'r manylion/gwaith blaenorol Creu cynlluniau gweithredu a safbwyntiau cyfunol	Chile 2016
	Cynadleddau cyfansoddiadol		Datblygu cytundebau/argymhellion cychwynnol ar gyfer diwygio Un o sawl corff mewn proses aml-gam	Sambia 2007

Er bod cyfranogi a chydgynghori yn wahanol o ran eu nodau, eu dulliau a'u dealltwriaeth o 'lwyddiant', "nid elfennau deuaidd mohonynt ac yn enw democratiaeth ni ddylent fod yn elfennau deuaidd".[55] Rhoddir amlinelliad o broses gyfansoddiadol gyfranogol-gydgynghorol isod; un sy'n rhoi "lle i ofynion moment benodol: natur y materion sy'n cael eu hystyried, ymarfer lleol ac ystyr yr arferion hynny, eu maint ac a ydym yn siarad am foment 'llunio cyfansoddiad' fawr ynteu mater mwy penodol":[56]

55 Suteu & Tierney (2018), t.11.

56 Parkinson, J. (2018). 'Ideas of Constitutions and Deliberative Democracy and How They Interact'. In: Levy, R., Kong, H., Orr, G. & King, J. (eds.). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, t.253.

cam eang ac agored iawn i osod yr agenda, cam sydd wedi'i angori yn y maes cyhoeddus anffurfiol; cam cynhyrchu opsiynau sydd ar raddfa lai ond sy'n dal i fod yn gam cyhoeddus a chydgynghorol sy'n cyfuno arbenigwyr, cynrychiolwyr dinasyddion lleyg a rhanddeiliaid eraill; gwneud penderfyniadau, naill ai drwy ddulliau torfol uniongyrchol neu'n anuniongyrchol drwy gynrychiolwyr; ac yna prosesau gweithredu a chraffu mwy cyfyng. Mae trefn o'r fath yn dechrau ar raddfa fawr ac yn gwasgaru i ysgogi a chofnodi naratifau am brofiadau, syniadau a honiadau … yna mae'n canolbwyntio ei hegni ar leoliadau cydgynghorol penodol i egluro'r opsiynau a'u cysylltu â thystiolaeth a dadleuon, i ddelio â'r hyn sydd yn y fantol; yna caiff ei chyflwyno ar raddfa fawr eto er mwyn rhoi dewis a dilysrwydd torfol; cyn hoelio'r sylw unwaith eto er mwyn gweithredu a chraffu.

Mae pwysigrwydd "creu cysylltiadau rhwng cyfranogi a chydgynghori – h.y. rhwng maint ac ansawdd y cynhwysiant" wedi cael ei ddefnyddio i esbonio "methiant Gwlad yr Iâ i fabwysiadu'r drafft cyfansoddiadol a gynhyrchwyd gan y bobl … a briodolir yn rhannol o leiaf i gyfraniad hwyr elîtiaid gwleidyddol a oedd wedi teimlo eu bod wedi'u dieithrio o'r broses, yn ogystal â llwyddiant cychwynnol proses Iwerddon … a hynny i raddau helaeth oherwydd y rhyngweithio parchus o fewn y confensiwn a'r ffaith nad oedd y gwleidyddion a oedd yn rhan o'r broses, yn ôl bob golwg, yn dominyddu'r dadleuon".[57]

Astudiaeth Achos 2: Confensiwn Cyfansoddiadol Iwerddon[58]

Pwrpas	Cafodd y confensiwn ei gynnull ar ddiwedd 2012 i drafod gwelliannau cyfansoddiadol; gan ystyried agweddau ar y Cyfansoddiad i sicrhau eu bod yn berthnasol i'r 21ain Ganrif.
Sefydliadau	Menter gan Senedd Iwerddon ydoedd; fe'i hariannwyd o fewn Dyraniad Adran y Taoiseach; ac fe'i gweinyddwyd gan dîm bychan o weision sifil.
Cyfranogwyr	Sampl ar hap o 66 o ddinasyddion sy'n cynrychioli poblogaeth Iwerddon fel cynadleddwyr i'r Confensiwn; mae 66 o ddinasyddion yn cysgodi pob un o'r cynadleddwyr, ac yn llenwi mewn os nad ydynt ar gael. Roedd 33 o'r cynrychiolwyr yn perthyn i bleidiau gwleidyddol (4 yn cynrychioli pob un o bleidiau gwleidyddol Gogledd Iwerddon); 1 cadeirydd annibynnol a benodwyd gan y llywodraeth mewn ymgynghoriad â'r gwrthbleidiau.
Dulliau	Roedd gwefan y Confensiwn yn caniatáu i ddefnyddwyr gyflwyno cynigion i'w trafod; roedd sesiynau llawn yn cael eu ffrydio ar fideo; a chyhoeddwyd y trafodaethau a'r dogfennau cysylltiedig. Cyfarfodydd y confensiwn mewn cyfarfodydd llawn; briffio aelodau cyn trafodaethau ffurfiol; panel cynghori yn cynnwys academyddion, gwyddonwyr gwleidyddol a chyfreithwyr cyfansoddiadol i roi arweiniad arbenigol.
Effaith	Ymatebodd y Llywodraeth yn ffurfiol i bob un o naw adroddiad y Confensiwn; cynhaliodd refferendwm ar dri chynnig, dau yn 2015 (pasiwyd un) ac un yn 2018 (pasiwyd).

57 Ibid., t.12.
58 Participedia. *Irish Constitutional Convention (2012-2014)*. www.participedia.net/case/850

4. Cyfleoedd a heriau

Mae cyfranogiad y cyhoedd ynddo'i hun yn rhoi inni heriau a chyfleoedd ar gyfer llunio cyfansoddiadau. Mae'n bwysig cydnabod yr her sy'n rhan annatod o

> *ysgrifennu dogfen gyfreithiol sy'n adlewyrchu gofynion y cyhoedd ar un llaw a hefyd yn sicrhau bod ganddi gynnwys cydlynol a democrataidd sy'n bodloni'r holl grwpiau gwleidyddol a chymdeithasol. Mae prosesau cyfranogol fel arfer yn cynyddu nifer y gofynion, ac mae hynny'n ei gwneud yn anos dod i gytundeb.*[59]

Fodd bynnag, nid yw'r heriau cynhenid hyn, a'r cyfyngiadau "ar effeithiolrwydd cyfranogiad dinasyddion yn y broses o lunio cyfansoddiadau … yn tanseilio'n sylfaenol rinweddau cyfranogiad y cyhoedd" a drafodwyd cyn belled.[60] Mae'r adran hon yn trafod yr heriau a'r cyfyngiadau hyn, yn ogystal â'r chyfleoedd i gynnwys dinasyddion mewn prosesau cyfansoddiadol.

» 4.1: Cyd-destun sefydliadol a chyfansoddiadol

Un cyfle pwysig ar gyfer defnyddio dulliau cyfranogol a chydgynghorol (y tu hwnt i bleidleisio) yw bod pobl yn cael eu siomi fwyfwy â pherfformiad sefydliadau etholedig a'u dadrithio â'r broses etholiadol".[61] Gall y siom a'r dadrithiad hyn esbonio'r ffaith, hyd yn oed mewn achosion amlwg o gyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau cyfansoddiadol, fod rhai meintiolwyr yn awgrymu y ceir diffyg awydd i gymryd rhan ymysg y cyhoedd. Y nifer a bleidleisiodd dros gael eu hethol i Gynulliad Cyfansoddiadol Gwlad "yr Iâ oedd tua 83,000 o bobl o boblogaeth o 320,000, cyfradd gyfranogi o 35.95%".[62] Mae dangosyddion eraill yn cynnwys:[63]

> *Y nifer fechan o bleidleisiau sy'n cefnogi'r mwyafrif o aelodau'r Cynulliad (roedd 15 ohonynt heb gael mil o bleidleisiau hyd yn oed) … [a'r] ffaith mai dim ond ychydig dros 4,000 o bobl sydd wedi "hoffi" tudalen Facebook y Cynulliad yn ystod y broses o ddrafftio'r cyfansoddiad … Nid yw'n glir felly a yw'r broses ddiwygio wedi llwyddo i wir ennyn diddordeb poblogaeth Gwlad yr Iâ.*

Yn y DU yn benodol, "mae'r cyhoedd yr un mor feirniadol nawr o sut maen nhw'n cael eu llywodraethu ag erioed, ac mae diffyg ymddiriedaeth yn helpu i sbarduno cefnogaeth i newid cyfansoddiadol", er enghraifft o safbwynt llywodraethu datganoledig.[64] Mae cefnogaeth i newid cyfansoddiadol yn gallu bod yn gyfle neu'n her yn dibynnu a yw'r broses gyfansoddiadol gyfranogol yng Nghymru yn ystyried y cyd-destun gwleidyddol ac etholiadol hwn ac yn ceisio mynd i'r afael ag ef. O ystyried y berthynas gyfansoddiadol benodol rhwng Cymru a San Steffan, a rôl gyfansoddiadol gyfyngedig y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru, Llywodraeth Cymru,

---

59 Maboudi (2020), t.785.
60 Ibid.
61 Carolan (2015), t.735.
62 Participedia. *Cynulliad Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ 2011.* www.participedia.net/case/131
63 Ibid.
64 Y Ganolfan Genedlaethol Ymchwil Gymdeithasol (2024). *Trust and confidence in Britain's system of government at record low.* www.natcen.ac.uk/news/trust-and-confidence-britains-system-government-record-low

> *ni fyddai'n bosibl creu cyfansoddiad annibynnol a chynhwysfawr i Gymru … Fodd bynnag, byddai defnyddio'r [elfennau cyfansoddiad ysgrifenedig yn y setliad datganoli] enghreifftiau statudol hyn a'u hehangu gyda rhai egwyddorion cyffredinol llywodraethu da i gynhyrchu datganiad declarasiwn am sut mae Cymru'n cael ei llywodraethu a sut dylai gael ei llywodraethu yn gallu bod yn gam gwerthfawr. Pe bai hyn yn cael ei wneud drwy gynnwys dinasyddion Cymru, gallai ennyn trafodaeth a myfyrio a gwella llythrennedd democrataidd a dinesig yng Nghymru.*[65]

Mae 'datganiad declarasiwn' yn gyfle ar gyfer gwneud cyfansoddiad yn effeithiol ond nid o reidrwydd drwy gyfranogiad y cyhoedd, oherwydd "yn enwedig mewn trawsnewidiadau cymhleth, mae sefydlu cytundebau elît sylfaenol ar egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol cyn agor y broses i gyfranogiad y cyhoedd yn gallu cyfrannu at berfformiad democrataidd tymor hwy".[66] Gall hyn osgoi'r problemau sy'n gysylltiedig â "Chyfansoddiad 1988 Brasil, a ddatblygwyd drwy broses gyfranogol gref ond … nad oedd yn cynnwys llawer o gydlynu ac a fethodd â sefydlu egwyddorion sylfaenol".[67]

Roedd methu â sefydlu egwyddorion sylfaenol hefyd yn hanfodol ar gyfer achosion fel Chile lle "ymgynghorwyd â miloedd o bobl mewn grwpiau ffocws helaeth, ynghylch normau yr oeddent yn ceisio eu blaenoriaethu i'w cynnwys mewn cyfansoddiad newydd[68] … "ond heb unrhyw elîtiaid grwpiau buddiant neu bleidiau wedi'u hangori'n wleidyddol a allai sicrhau bod eu cyfansoddiad yn cael ei gymeradwyo".[69] Mae prosesau cyfansoddiadol yng Nghymru yn y dyfodol yn debygol o gynnwys blaenoriaethu'r norm, felly mae'n hanfodol dysgu oddi wrth achosion fel Chile a Gwlad yr Iâ am bwysigrwydd cydlynu'r pwynt pan fo mewnbwn y cyhoedd yn cwrdd â'r dadleuon a'r cyd-destunau gwleidyddol presennol mewn sefydliadau cynrychioliadol.

» 4.2: Rôl pleidiau

"Mae cyfranogiad y cyhoedd yn nodwedd sydd bron yn hollbresennol o'r prosesau o lunio cyfansoddiad, ond nid yw'n ateb i bob problem. Nid yw'n cymryd lle bargeinio gwleidyddol".[70] Yn wir, mae "gwleidyddiaeth gonsensws a bargeinio rhwng gwleidyddion o garfanau'r gwrthbleidiau mor bwysig fel os na cheir [dim] i ddechrau … ychydig iawn o gyfranogiad cyhoeddus y gall y broses o lunio cyfansoddiad ei gyflawni i wella democratiaeth".[71]

Mae proses gyfansoddiadol Gwlad yr Iâ yn enghraifft amlwg. Cafodd ei llesteirio gan ychydig iawn o gefnogaeth gan y pleidiau erbyn i'r cynigion gael eu pasio, ac "ni ddaeth y mesur i bleidlais gerbron y senedd cyn i'r toriad gael ei alw cyn etholiad 2013, ac roedd hynny'n rhannol drwy ffilibystro gan yr wrthblaid".[72] Felly, gall cynnwys y pleidiau fod yn gyfle ar adegau ac yn her ar adegau eraill; wedi'r cyfan, roedd diffyg dylanwad gan y pleidiau yn rheswm posibl dros pam bod "effaith cyfranogiad y cyhoedd bron yn sicr yn llawer uwch yma nag mewn unrhyw achos arall … Nid oedd y drafftwyr yng Ngwlad yr Iâ yn rhwym i ddilyn unrhyw agenda na rhaglen ar gyfer newid y cyfansoddiad ar wahân i'r mandad a roddwyd iddynt yn unigol gan y pleidleiswyr".[73]

---

65 ICCFW final report, t.38.
66 International IDEA (2021), t.20.
67 Ibid., t.21.
68 Eisenstadt & Maboudi (2019), t.2136.
69 Ibid., t.2156.
70 International IDEA (2021), t.7.
71 Saati, A. (2017). 'Constitution-Building Bodies and the Sequencing of Public Participation: A Comparison of Seven Empirical Cases'. *Journal of Politics and Law*, 10(3), tt.15-16.
72 Participedia. *Cynulliad Cyfansoddiadol Gwlad yr Iâ 2011.* www.participedia.net/case/131
73 Hudson (2018), t.207.

Mae angen cynllunio a chydlynu cyfranogiad y cyhoedd a phleidiau. Mae De Affrica a Tiwnisia yn enghreifftiau, gyda'r cyntaf yn sefydlu "llwyfan wedi'i negodi, y cytunwyd arno gan elîtiaid gwleidyddol o blith sbectrwm eang o bleidiau gwleidyddol, a ragflaenodd y cam cyfranogiad cyhoeddus ac roedd gan yr olaf drefniant tebyg … proses llunio cyfansoddiad deublyg gyda'r cam cyntaf wedi'i gyfyngu i drafodaethau elîtiaid gwleidyddol"[74].

Mae hefyd yn hanfodol "sicrhau ymrwymiad gwleidyddol gan y pleidiau o ran hygrededd y broses a pharchu'r canlyniad".[75] Er y gall ychydig iawn o gyfranogiad gan bleidiau ennyn cyfranogiad y cyhoedd yn gynnar yn y broses, gall yr un amgylchiadau leihau'r siawns y bydd cyfansoddiad yn cael ei weithredu'n llwyddiannus yn ddiweddarach. Ar adeg pan oedd cyfansoddiad Gwlad yr Iâ mewn "math o limbo",[76] dadleuwyd[77]

> *bod y math o broses ddrafftio sy'n caniatáu effaith fawr drwy gyfrwng cyfranogiad y cyhoedd hefyd yn lleihau'r tebygolrwydd y gall y drafft oroesi drwy'r broses gymeradwyo yn y cynulliad deddfwriaethol rheolaidd, gan nad oes gan yr un o'r pleidiau fawr o fuddiant mewn cymeradwyo'r ddogfen.*

Yn achos Iwerddon, i'r gwrthwyneb,

> *Roedd gan Gonfensiwn [2013] fantais o gael gwleidyddion ymhlith rhengoedd yr aelodau … roedd hyn yn lleihau'r risg o 'ddatgysylltu' rhwng y Confensiwn a'r dosbarth gwleidyddol – problem a oedd yn amlwg yn achosion cynulliadau dinasyddion Canada a'r Iseldiroedd … Yno, fe wnaeth y dosbarth gwleidyddol gadw'n glir yn fwriadol oddi wrth waith y dinasyddion, gan ei gwneud yn anodd i'r cynulliadau hyn ennill llawer o bryniant gwleidyddol.*[78]

Mae mwy o dueddiad i gyfranogi mewn cyd-destunau gwleidyddol pan fydd y pleidiau'n gymharol wan.[79] Yn y cyd-destun hwn, gellir diffinio 'cryfder' a 'gwendidau' ar sail "p'un a yw'r blaid wleidyddol yn mynd i'r afael â'r broses o lunio cyfansoddiad gyda gweledigaeth glir o'r hyn y dylai'r cyfansoddiad ei gyflawni".[80] Mae enghreifftiau i'w cael isod:[81]

- **Pleidiau cryf/cyfranogiad gwan**
  - — De Affrica
    - Buddsoddwyd cryn dipyn o amser ac arian i hwyluso cyfranogiad y cyhoedd
    - Lluniwyd y testun yn y pen draw drwy gyfaddawdau rhwng dwy blaid gryf
  - — Chile; Gwlad yr Iâ
    - Prosesau cyfranogol iawn
    - Methodd pan wnaeth y pleidiau cryf fynnu cydnabyddiaeth

---

74 Saati (2017), tt.21-22.
75 [Un o gyfranogwyr trafodaeth yr IDAG].
76 Hudson (2018), t.205.
77 Ibid., t.207.
78 Suiter, J., Farrell, D. & Harris, C. (2016). 'The Irish Constitutional Convention: A Case of 'High Legitimacy'?'. In: Reuchamps, M., Suiter, J. (eds.). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, t.46.
79 Hudson (2021).
80 Ibid., t.505.
81 Ibid.

- **Pleidiau gwan/cyfranogiad cryf**
  - — Brasil
    - Lefel uchel o ymgysylltu â'r cyhoedd
    - Roedd pleidiau gwan yn golygu y gallai cymdeithas sifil lunio'r testun cyfansoddiadol
  - — Tiwnisia
    - Cafodd mewnbwn y bobl ddylanwad mawr ar destun y cyfansoddiad
    - Methodd y pleidiau ag atgyfnerthu eu safle
  - — Ecwador
    - Rhoddai'r pleidiau gwan flaenoriaeth i gyfranogiad y cyhoedd
    - Creodd y cyfansoddiad amrywiaeth o ddulliau o rymuso dinasyddion

Mae'r drafodaeth hon yn ffurfio sail i un o'r argymhellion pwysig; bod cyfranogiad y pleidiau yn gallu ategu cyfranogiad y cyhoedd, ac y dylai fod yn gwneud hynny, yn hytrach na gwrthdaro yn ei erbyn. Heb ddilyniant a chydlyniad effeithiol, gall y mewnbynnau hyn weithio yn erbyn ei gilydd.

5. Effaith ar ddinasyddion

Gall effaith prosesau cyfansoddiadol cyfranogol ar ddinasyddion fynd y tu hwnt i'r profiad ei hun. Er enghraifft, "mae'r dystiolaeth Wyddelig yn awgrymu bod cynulliadau dinasyddion yn cael effeithiau cadarnhaol nid yn unig ar y rheini sy'n cymryd rhan yn uniongyrchol, ond hefyd ar drafodaethau ehangach – gan gynnwys ar ddadleuon yn ystod ymgyrchoedd y refferendwm".[82] Gan aros gyda'r enghraifft Wyddelig, canfu cyfweliadau ag aelodau Cynulliad Dinasyddion 2016-18 fod

> *y lefelau boddhad yn dal i fod yn uchel ar draws y pum penwythnos (fel yr oeddent ar draws yr un ar ddeg penwythnos o drafodaethau): teimlai'r rhan fwyaf o'r aelodau eu bod yn rhydd i fynegi eu barn, eu bod wedi cael digon o gyfleoedd i siarad, a bod aelodau eraill yn parchu'r hyn yr oedd ganddynt i'w ddweud. At ei gilydd, cafwyd hefyd ychydig o achosion lle'r oedd aelodau eraill yn rheoli'r trafodaethau, er bod hwn yn un maes lle'r oeddem ni'r aelodau ychydig yn fwy amhendant. Yn y cyfweliadau … yn ystod yr wythnosau olaf datgelwyd hefyd lefelau uchel o foddhad â'r broses.*[83]

Y tu hwnt i gwmpas y broses, "eglurodd dau aelod [o Gonfensiwn Cyfansoddiadol cyntaf Iwerddon yn 2013] eu bod wedi newid eu barn yn llwyr ar faterion o ganlyniad … Pwysleisiodd un ohonynt hefyd na fyddai byth wedi cytuno i siarad o flaen grŵp mor fawr oni bai am ei brofiad ef o wneud hynny yn y Confensiwn".[84]

Gall cyfranogiad y cyhoedd beri risg i ansawdd democratiaeth (a gall hynny wedyn effeithio ar y cyhoedd yn eu tro). Mae enghreifftiau'n cynnwys y risg o "ffyrnigo'r gwrthdaro rhwng dinasyddion ynghylch adnoddau, hunaniaeth, neu raniadau cymdeithasol eraill, a fyddai yn y pen draw yn atal cyfansoddiad rhag datblygu, neu'n llesteirio ei weithrediad ar ôl iddo gael ei fabwysiadu, drwy'r effaith ganolraddol ar ddinasyddion".[85]

I'r gwrthwyneb, gall proses gyfranogol ystyrlon gael effaith gadarnhaol ar ddinasyddion yn y ffyrdd canlynol:[86]

- Hyrwyddo dealltwriaeth ac ymddiriedaeth ymysg cymunedau
- Ysgogi trefniadau, hawliau a/neu warantau sefydliadol newydd
- Cydnabod a grymuso pobl yr arferent fod ar gyrion cymdeithas
- Hyrwyddo cymodi a llunio gweledigaeth, hunaniaeth a gwerthoedd craidd cyffredin

82 Kaufman, H. (2018). "Citizens' Assemblies: How can the UK learn from Ireland?". *The Constitution Unit Blog*.
83 Farrell, D., Suiter, J. & Harris, C. (2019). ''Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland'. Irish Political Studies, 34(1), t.118.
84 Suiter et al. (2016), p.47. Yn gydnaws â'r 'gadwyn achosol hir' a drafodwyd yn flaenorol, mae'r data ar yr effaith ar y cyhoedd a'u hamgyffredion o'r broses yn tueddu i ddeillio o'r cyfnod pan mae'r broses yn dal i fynd rhagddi neu'n syth ar ôl hynny, yn hytrach na'i fod yn rhoi ffocws hydredol. Felly, mae'n anodd pennu'r effeithiau tymor hwy ar ddealltwriaeth ac amgyffredion o ddemocratiaeth a chyfranogiad.
85 Elkins, Z., Ginsburg, T. & Blount, J. (2008). 'The Citizen As Founder: Public Participation In Constitutional Approval'. *81 Temple Law Review 361*, t.370.
86 Gluck, J. & Brandt, M. (2015). *Participatory and Inclusive Constitution Making: Giving Voice To The Demands Of Citizens In The Wake Of The Arab Spring*, t.12.

Gan ystyried achos De Affrica,[87]

> *fe wnaeth fforymau cyfansoddiadol cyhoeddus … alluogi pobl dduon o Dde Affrica i glywed gan eu cyd-drigolion gwyn am eu syniadau am wladwriaeth i'r dyfodol a oedd yn cydnabod realiti'r mwyafrif du ac yn galluogi ar yr un pryd i'r bobl wyn glywed yn uniongyrchol gan y bobl dduon am eu syniadau am wlad a oedd yn cynnwys rôl deg a chyfartal i'r lleiafrif gwyn.*

Wrth drafod pam "mae arweinwyr ar draws y byd – o Dde Affrica, Gwlad Thai, ac Uganda i Papua Guinea Newydd, Brasil a Kenya – wedi dewis buddsoddi amser ac adnoddau sylweddol i roi prosesau llunio cyfansoddiad cynhwysol a chyfranogol ar waith, mae'r manteision penodol i ddinasyddion yn cynnwys cryfhau a hyrwyddo ymdeimlad cyffredin o berthyn, undod cenedlaethol a hunaniaeth, yn ogystal â chydnabod ac ymgorffori dyheadau dinasyddion sydd wedi cael eu gwthio i'r cyrion yn y gorffennol".[88]

Mae'r broses hefyd yn esgor ar fanteision addysgol "i faterion sydd o bwys i'r cyhoedd, gan gyflymu'r broses o gaffael gwybodaeth wleidyddol ac arfogi dinasyddion i werthuso eu llywodraeth yn fwy beirniadol", yn ogystal â hyrwyddo gwerthoedd democrataidd mewn dinasyddion a'u haddysgu yng ngweithrediadau prosesau democrataidd [a] chynnwys y cyfansoddiad.[89] Fel yr effaith yn ehangach, gellir ystyried addysg a'i manteision yn broses ddwyffordd, felly mae'n bwysig "cynnwys addysg ddinesig ar y broses diwygio cyfansoddiadol ei hun ac ar faterion cyfansoddiadol a gwleidyddol pwysig, ond hefyd ddefnyddio arbenigedd aelodau'r cyhoedd; mae hyn yn cynnwys, ond heb fod yn gyfyngedig i, sefydliadau cymdeithas sifil ac arbenigwyr mewn pynciau perthnasol".[90]

87 Ibid.
88 Ibid., t.6.
89 Elkins et al. (2008), t.370.
90 International IDEA (2021), t.20.

6. Argymhellion ar gyfer cynnwys dinasyddion mewn datganiad o werthoedd ac egwyddorion cyfansoddiadol

Mae'n hanfodol ystyried **(1) a ellir, (2) sut, (3) pryd, a (4) gyda pha ddulliau y gellir, neu y dylid, cynnwys cyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau cyfansoddiadol**. Mae hefyd yn bwysig ystyried pwy, neu ba grŵp(iau), ddylai fod yn gyfrifol am gynllunio, monitro a gwerthuso'r broses hon (a chyfranogiad y cyhoedd ynddi). Dylid sefydlu'r atebion i'r cwestiynau hyn yn gyfannol, er mwyn annog consensws eang, a chefnogaeth, ar gyfer y rhesymeg, y dulliau a'r adolygu.

Mae Cymru yn genedl is-wladwriaethol, mewn gwladwriaeth nad oes ganddi gyfansoddiad wedi'i godeiddio. Mae'r rhan fwyaf o'r enghreifftiau a drafodir uchod yn ymwneud â gwladwriaethau sofran, gan gyflwyno cyd-destun gwleidyddol gwahanol ar gyfer trafodaethau cyfansoddiadol. Daw Adroddiad Terfynol ICCFW i'r casgliad bod y cyd-destun hwn yn golygu "nid oes diffiniad clir o'r mecanwaith ar gyfer diwygio cyfansoddiad anysgrifenedig ond mae hynny'n golygu ei fod yn fwy hyblyg".[91] Yn yr amgylchedd cyfansoddiadol hwn, lle ceir cefnogaeth eang i newid cyfansoddiadol, gall datganiad o egwyddorion helpu i gynnal strwythur a chydlyniaeth, yn ogystal â hyblygrwydd (fel gyda'r dull cydgynghorol cyfranogol a drafodir yn Adran 3).

1. **Ystyried a ddylid cynnwys cyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau cyfansoddiadol, nid dim ond ystyried sut**. Mae arwyddocâd achosol cyfranogiad y cyhoedd i broses effeithiol o lunio cyfansoddiadau yn dal i fod yn ddadleuol iawn. Er bod cyfranogiad, heb os, wedi dod yn elfen bwysig a chyffredin o brosesau cyfansoddiadol – tuedd sy'n debygol o gynyddu dros amser – dylid bob amser ei defnyddio gyda bwriad pendant. Heb y bwriad hwn, efallai na fydd cyfranogiad y cyhoedd yn gwella na hyd yn oed yn newid cyfansoddiad.
2. **Cyfuno cyfranogiad gyda chynhwysiant a chydgynghori**. Mae'r ystod o fuddiannau a ddelir (cynhwysiant) yr un mor bwysig â'r nifer a gynhwysir (cyfranogiad). At hynny, mae ansawdd y rhyngweithio (cydgynghori) yr un mor bwysig â'r nifer. Gall cyfranogi a chydgynghori lywio gwahanol gamau o'r broses, ac nid oes angen iddynt gydymffurfio â'r model 'awrwydr' traddodiadol; er enghraifft, cam gosod agenda agored a chyfranogol, wedi'i ddilyn gan broses cynhyrchu opsiynau gydgynghorol ar raddfa lai, gwneud penderfyniadau drwy ddull cyfranogol, a gweithredu a chraffu cydgynghorol.

91 Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru (2024), t.103

3. **Cydlynu mewnbwn y cyhoedd a chefnogaeth y pleidiau**. Mae'r pleidiau yn ystyriaeth bwysig o ran eu cefnogaeth, a'r bargeinio rhwng elîtiaid gwleidyddol. Gall lefelau mewnbwn isel gan bleidiau ennyn cyfranogiad y cyhoedd yn gynnar yn y broses, ond gall lesteirio proses gyfansoddiadol yn y pen draw. Mae cynulliadau a chonfensiynau olynol yn Iwerddon yn dangos pa mor ddefnyddiol yw cynnwys pleidiau fel aelodau, er mwyn osgoi datgysylltiad rhwng y dinasyddion a'r 'dosbarth gwleidyddol'.

4. **Ystyried effaith y broses ar ddinasyddion, nid dim ond effaith dinasyddion ar y broses**. Gall dinasyddion gael effaith fawr iawn ar broses gyfansoddiadol, ond mae llunio cyfansoddiad cyfranogol yn ddeinameg ddwyffordd. Gall proses gyfansoddiadol gyfranogol effeithio ar ddinasyddion mewn ffyrdd cadarnhaol a negyddol. Yn achos yr olaf, gall waethygu rhaniadau mewn cymdeithas ac atal proses llunio cyfansoddiad effeithiol. Yn achos y cyntaf, gall y manteision gynnwys mwy o ymddiriedaeth, cydnabyddiaeth a gweledigaeth gyffredin. Mae'r manteision hyn yn berthnasol (ac yn fuddiol) i'r broses ei hun, ond gallant fynd y tu hwnt i hynny.

OGL © Hawlfraint y Goron 2026, Llywodraeth Cymru, WG54047, ISBN digidol 978-1-83745-167-8
Rydym yn croesawu gohebiaeth a galwadau ffôn yn Gymraeg