

Y Comisiwn Annibynnol ar Ryddid Gwybodaeth

Adroddiad

Mawrth 2016

Y Comisiwn Annibynnol ar Ryddid Gwybodaeth

Adroddiad

Mawrth 2016

**Mae'r wybodaeth hon hefyd ar gael ar y wefan yn:
<https://www.gov.uk/government/organisations/independent-commission-on-freedom-of-information>**



© **Hawlfraint y Goron 2016**

Cynhyrwyd gan Swyddfa'r Cabinet

Mae'r cyhoeddiad hwn wedi'i drwyddedu dan delerau fersiwn 3.0 Trwydded Agored y Llywodraeth oni nodir yn wahanol. I weld y drwydded hon, ewch i nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3 neu ysgrifennwch at y Tîm Polisiâu Gwybodaeth, Yr Archifau Cenedlaethol, Kew, Llundain TW9 4DU, neu anfonwch e-bost i: psi@nationalarchives.gsi.gov.uk

Os ydym wedi nodi unrhyw wybodaeth hawlfraint trydydd parti, bydd arnoch angen caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw.

Mae'r cyhoeddiad hwn ar gael yn www.gov.uk/government/publications

Mae fersiynau o'r adroddiad hwn ar gael mewn fformatau eraill drwy wneud cais i foi.commission@justice.gsi.gov.uk

Cynnwys

Rhagair	3
Rhagarweiniad	5
Rhagarweiniad i'r Ddeddf	8
Crynodeb Gweithredol	11
Argymhellion	13
1. Helpu ceiswyr	13
2. Adran 35	21
3. Adran 36	31
4. Aseidiadau risg	35
5. Feto'r Cabinet	37
6. Y broses apeliadau	43
7. Beichiau ar awdurdodau cyhoeddus	46
Materion lle'r oeddem yn teimlo na allem wneud argymhellion arnynt	54
Crynodeb o'r argymhellion	60

Rhagair

Matthew Hancock

Y Gweinidog dros Swyddfa'r Cabinet a'r Tâl-feistr Cyffredinol

Cawsom ein penodi gennych ar 17 Gorffennaf 2015 i adolygu Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 ("y Ddeddf") oherwydd iddi ddatblygu dros y deng mlynedd ers i'r Ddeddf ddod i rym.

Casgliad y Comisiwn Annibynnol ar Ryddid Gwybodaeth ("y Comisiwn") yw bod y Ddeddf yn gweithio'n dda ar y cyfan ac iddi fod yn un o nifer o fesurau a helpodd i newid diwylliant y sector cyhoeddus. Mae wedi arwain at ddiwylliant mwy agored a thryloyw. Barn y Comisiwn yw nad oes unrhyw dystiolaeth bod angen newid y Ddeddf yn sylweddol, nac ychwaith bod angen cyfyngu ar yr hawl i gael mynediad at wybodaeth. Mewn rhai meysydd, mae'r Comisiwn wedi'i ddarbwylllo bod angen cynyddu'r hawl i gael mynediad at wybodaeth. Yn fwy cyffredinol, hoffai'r Comisiwn weld lleihad sylweddol yn yr oedi sydd ynghlwm wrth y broses lle mae ceisiadau'n mynd am flynyddoedd heb gael eu datrys a heb reswm da. Ni chawsom ein darbwylllo bod unrhyw ddadleuon cryf o blaid codi ffioedd am geisiadau ac felly ni wnawn unrhyw gynigion i newid pethau yn y cyswllt hwn.

Mae'n arwyddocaol bod y Ddeddf wedi cael ei diwygio'n sylweddol ar ei thaith drwy'r senedd. Yn rhannol o ganlyniad i hyn, mae'r Comisiwn wedi'i ddarbwylllo bod rhai meysydd lle nad yw'r Ddeddf yn ddigon clir neu lle tyfodd ansicrwydd ynghylch ei gweithrediad. Hefyd, mae rhai agweddau ar y cynllun rhyddid gwybodaeth lle ymddengys bod penderfyniadau a dehongli wedi gwyro oddi wrth y bwriadau gwreiddiol y tu ôl i'r ddeddfwriaeth.

Mae'r Comisiwn felly'n gwneud ystod o argymhellion i wneud gweithrediad y Ddeddf yn fwy eglur a sicr. Nid ydym yn disgwyl y bydd y rhain yn cael effaith enfawr ar ddefnyddio'r Ddeddf nac ychwaith ar yr ystod gwybodaeth fydd ar gael o dan y Ddeddf. Fodd bynnag medrant helpu i leihau peth o'r dryswch a'r pryder a greodd y Ddeddf ymhlith cyrff cyhoeddus.

Mae ein cylch gorchwyl hefyd yn trafod sut i wella mynediad at wybodaeth i geiswyr. Cawsom ystod eang o awgrymiadau ar gyfer sut i wella'r ffordd y mae'r Ddeddf yn gweithio i geiswyr. Gwnawn felly nifer o argymhellion y credwn fydd o gymorth i geiswyr.

Nid yw'n fawr o syndod bod angen adolygu'r ddeddfwriaeth ar ryddid gwybodaeth. Diwygiwyd y Ddeddf yn sylweddol ar ei thaith drwy'r Senedd ac mae hefyd yn eithaf cyffredin mewn awdurdodaethau eraill bod angen adolygu a diwygio cyfundrefnau mynediad at wybodaeth o bryd i'w gilydd er mwyn delio ag unrhyw ansicrwydd a chanlyniadau anfwriadol yn ymwneud â drafftio neu ddehongli. Wrth benderfynu a ddylid argymhell newid neu beidio, rydym wedi canolbwyntio ar y meysydd sy'n aneglur, yn ddryslud neu'n ddiangen o gymhleth a hefyd wedi ystyried yn ofalus unrhyw effaith bosibl ar faint o wybodaeth sydd ar gael o dan y Ddeddf.

Gobeithiwn y bydd ein hargymhellion yn gwella gweithrediad y Ddeddf, i'r ceiswyr eu hunain a'r cyrff hynny sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf.

Dymunwn ddiolch i staff y Comisiwn, Steve Jones, Alexandra Avlonitis a Narinder Sahota. Bu'r tri'n gweithio i derfynau amser tynn iawn yn ymdopi â'r mynydd o dystiolaeth ysgrifenedig a dderbyniwyd, yn ei chael yn barod i'w chyhoeddi ac yn trefnu'r sesiynau tystiolaeth lafar. Dymunwn yn enwedig gydnabod rôl bwysig Steve Jones, Ysgrifennydd y Comisiwn, am ei brofiad a'i wybodaeth o'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth ac am ei sgiliau drafftio.

Yr Arglwydd Burns, Cadeirydd

Yr Arglwydd Carlile o Aberriw

Y Fonesig Patricia Hodgson

Y Gwir Anrh. Yr Arglwydd Howard o Lympne

Y Gwir Anrh. Jack Straw

Rhagarweiniad

Cylch gorchwyl y Comisiwn yw:

“Bydd y Comisiwn yn adolygu Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 i ystyried a oes cydbwysedd budd cyhoeddus priodol rhwng tryloywder, atebolrwydd a bod angen diogelu gwybodaeth sensitif yn drwyadl, ac a yw gweithrediad y Ddeddf yn cydnabod yn ddigonol bod angen cael “gofod diogel” i ddatblygu a gweithredu polisi a rhoi cyngor agored. Bydd y Comisiwn hefyd efallai'n ystyried y cydbwysedd rhwng bod angen parhau i roi mynediad at wybodaeth i'r cyhoedd, a baich y Ddeddf ar awdurdodau cyhoeddus, ac a oes angen newid i gymedroli hynny a pharhau i roi mynediad at wybodaeth i'r cyhoedd.”

Un datblygiad pwysig oedd creu ansicrwydd ynghylch a allai'r Cabinet ymarfer feto dros ryddhau gwybodaeth. Yn dilyn hyn cafwyd apêl lwyddiannus gan The Guardian yn achos yr ohebiaeth rhwng Ei Uchelder Brenhinol Tywysog Cymru a gweinidogion mewn gweinyddiaeth flaenorol.

Er mwyn llunio casgliadau cyhoeddodd y Comisiwn gais am dystiolaeth oedd yn rhedeg rhwng 9 Hydref a'r 20 Tachwedd 2015. Roedd y cais yn gofyn y cwestiynau canlynol:

Cwestiwn 1: Sut y dylid diogelu gwybodaeth am drafodaethau mewnol cyrff cyhoeddus? Am ba hyd ar ôl penderfyniad y mae gwybodaeth o'r fath yn aros yn sensitif? A ddylai gwahanol fathau o wybodaeth a ddiogelir ar hyn o bryd gan adrannau 35 a 36 gael eu diogelu'n wahanol?

Cwestiwn 2: Sut y dylid diogelu gwybodaeth sy'n ymwneud â phroses cyd-drafod a chyd-gytuno'r Cabinet? A oes gan y wybodaeth hon hawl i gael ei diogelu'r un fath neu'n fwy na gwybodaeth arall am drafodaethau mewnol? Am ba hyd y dylid diogelu deunydd o'r fath?

Cwestiwn 3: Sut y dylid diogelu gwybodaeth sy'n cynnwys asesiadau risg agored? Am ba hyd y mae gwybodaeth o'r fath yn aros yn sensitif?

Cwestiwn 4: A ddylai fod gan y weithrediaeth feto (yn amodol ar adolygiad barnwrol) ar ryddhau gwybodaeth? Os dylai, sut y dylai hyn weithio a pha ragofalon sydd eu hangen? Os na ddylai, pa oblygiadau sydd gan hyn i weddill y Ddeddf, a sut y gallai'r llywodraeth yn hytrach ddiogelu gwybodaeth sensitif rhag cael ei datgelu?

Cwestiwn 5: Beth yw'r system orfodaeth ac apêl briodol ar gyfer ceisiadau rhyddid gwybodaeth?

Cwestiwn 6: A gyfiawnheir y baich a roddir ar awdurdodau cyhoeddus o dan y Ddeddf gan y budd cyhoeddus yn hawl y cyhoedd i gael gwybod? Neu a oes angen mesurau rheoli i leihau'r baich Rhyddid Gwybodaeth ar awdurdodau cyhoeddus? Os oes cyfiawnhad dros gael mesurau rheoli, a ddylid eu targedu at y math o geisiadau sy'n rhoi baich anghymesur ar awdurdodau cyhoeddus? Pa fathau o geisiadau sy'n rhoi baich anghymesur?

Tystiolaeth ysgrifenedig

Derbyniodd y Comisiwn dros 30,000 o ymatebion ysgrifenedig i'r cais am dystiolaeth. Roeddent yn cynnwys:

172 o ymatebion gan sefydliadau

693 o ymatebion gan unigolion

29,334 o ymatebion unigol drwy'r wefan ymgyrchu 38 degrees

744 o e-byst yr un fath yn union bron fel rhan o ymgyrch a drefnwyd gan Liberty

Mae'r holl ymatebion a dderbyniwyd wedi cael eu darllen a'u hystyried. Crynhoir yr ymatebion isod.

Ymatebion gan sefydliadau

Daeth 74 o ymatebion i law gan gyrff sector cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf, a chan gyrff yn cynrychioli'r sector cyhoeddus, gan gynnwys Ymddiriedolaethau'r GIG, awdurdodau'r heddlu ac awdurdodau lleol, er dim gan adrannau'r llywodraeth ganolog. Ar y cyfan roedd yr ymatebion hyn yn canolbwyntio ar y baich y mae'r Ddeddf yn ei roi arnynt ac yn benodol ar geisiadau a wneir er mantais ariannol i fusnes neu unigolyn. Roedd llawer o'r ymatebion hyn o blaid cyflwyno rhai cyfyngiadau, fel codi ffioedd ar geisiadau, newid yr uchafswm cost am wrthod ceisiadau, neu gynyddu'r ystod o weithgareddau y gellir eu cyfrif wrth benderfynu a yw cais yn rhy feichus i'w ateb.

Derbyniwyd 20 o ymatebion gan gyrff cyfryngau, a'r cyrff sy'n eu cynrychioli, gan gynnwys cwmnïau papur newydd a theledu. Roedd yr ymatebion hyn yn gryf o blaid y Ddeddf ac yn erbyn cyfyngu'r hawl i gael mynediad at wybodaeth. Roeddent yn tynnu sylw at ystod y manteision a gyflwynir gan y Ddeddf gan roi nifer o enghreifftiau o straeon newyddion a wnaed yn bosibl ond drwy ddefnyddio'r Ddeddf. Ar y cyfan roedd yr ymatebion hyn yn gwrthwynebu'n gryf iawn unrhyw fwrriad i gyflwyno ffioedd am wneud ceisiadau.

Derbyniwyd 60 o ymatebion gan ystod o gyrff eraill y gellid eu disgrifio'n fras fel grwpiau 'cymdeithas sifil', gan gynnwys yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth. Ar y cyfan roedd y grwpiau hyn yn gryf o blaid y Ddeddf ac yn erbyn unrhyw gyfyngu ar hawl i gael mynediad at wybodaeth. Yn benodol, derbyniwyd dadansoddiad manwl gan yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth o benderfyniadau a wnaed gan y Tribiwnlysoedd ynghylch gofod i drafod dros y tair blynedd flaenorol. Roedd llawer o'r cyrff hyn hefyd o blaid ymestyn y Ddeddf, gan amlaf i'r rhai sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus dan gontract.

Derbyniwyd 17 o ymatebion gan gyrff eraill, pleidiau gwleidyddol, undebau llafur a chyfreithwyr. Roedd y sefydliadau hyn yn erbyn cyfyngu ar y Ddeddf gan dynnu sylw at ei manteision.

Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth ("IC") yn chwarae rôl sylfaenol bwysig mewn gorfodi'r Ddeddf (a'r Ddeddf Diogelu Data). Rhoddodd dystiolaeth fanwl i ni gan gynnwys ystadegau ar ei benderfyniadau er mwyn tynnu sylw at y gyfran o achosion lle'r oedd cyrff cyhoeddus yn gallu diogelu gwybodaeth sensitif o dan y ddeddfwriaeth bresennol.

Ymatebion gan unigolion

Derbyniwyd ystod o ymatebion gan unigolion gan gynnwys defnyddwyr y Ddeddf, academwyr, seneddwyr, newyddiadurwyr a gweithwyr yn y sector cyhoeddus yn ymateb

mewn capasiti personol. Ar y cyfan roedd yr ymatebion hyn o blaid y Ddeddf ac yn erbyn unrhyw gyfyngu ar hawl i gael mynediad at wybodaeth.

Ymatebion *drwy'r wefan 38 degrees*

Derbyniwyd 29,334 o ymatebion gan unigolion drwy'r wefan 38 degrees. Roedd yr ymatebion hyn yn unfrydol o blaid y Ddeddf ac yn erbyn unrhyw gyfyngu ar hawl i gael mynediad at wybodaeth. Dywedodd gyfran fawr o'r ymatebion hyn hefyd eu bod yn credu y dylid ymestyn y Ddeddf i gynnwys cwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus.

Ymatebion *fel rhan o ymgyrch e-bost Liberty*

Derbyniwyd 744 o ymatebion bron yn union yr un fath fel rhan o ymgyrch e-bost a drefnwyd gan Liberty. Roedd yr ymatebion hyn yn dadlau y dylai'r Comisiwn gyrraedd yr un casgliadau ag adroddiad craffu ôl-ddeddfwriaethol 2012 y Pwyllgor Dethol Cyfiawnder i'r Ddeddf.

Tystiolaeth *lafar*

Gwrandawodd y Comisiwn ar dystiolaeth lafar dros ddau ddiwrnod (20fed a'r 25ain Ionawr) yn Portcullis House, Palas San Steffan, gan:

- Y Comisiwn Gwybodaeth: Christopher Graham
- Y Gwir Anrh. Yr Arglwydd McNally
- Cyngor Cenedlaethol Prif Swyddogion yr Heddlu: Ian Readhead a Mark Wise
- 38 Degrees: Blanche Shackleton
- Yr Arglwydd O'Donnell
- Cynghair y Trethdalwyr: Jonathan Isaby
- Liberty: Sam Hawke
- Y Gymdeithas Llywodraeth Leol: Y Cynghorydd David Simmonds
- Prifysgolion y Deyrnas Unedig: Nicola Dandridge
- Yr Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch: Peter McNaught
- Darparwyr y GIG: Chris Hopson
- Cyngor Sir Caint: Caroline Dodge a Geoff Wild
- Cymdeithas y Golygyddion a Chymdeithas y Wasg: Bob Satchwell a Peter Clifton
- Y Gwir Anrh. Dominic Grieve CF AS
- Y Gwir Anrh. Yr Arglwydd Beith
- Yr Athro Christopher Forsyth a'r Athro Richard Ekins
- Yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth: Maurice Frankel

Rhagarweiniad i'r Ddeddf

Mae'r Ddeddf yn berthnasol i dros 100,000 o gyrff cyhoeddus yng Nghymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon¹. Mae'n rhoi hawl gyffredinol i gael mynediad at wybodaeth sydd wedi'i chofnodi ac sy'n cael ei dal gan gyrff sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf. O dan y Ddeddf rhaid ateb unrhyw gais ysgrifenedig o fewn 20 diwrnod gwaith. Pan wneir cais lle mae angen pwysu a mesur y budd cyhoeddus, gellir ymestyn y cyfyngiad amser statudol ar gyfer ymateb. Fodd bynnag nid yw'r Ddeddf yn berthnasol i geisiadau am wybodaeth amgylcheddol neu am eich data personol eich hun. Ystyrir y ceisiadau hyn o dan Reoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004 (neu yn yr Alban o dan Reoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol (Yr Alban) 2004) yn y naill achos ac o dan ddarpariaethau cais gwrthrych am wybodaeth Deddf Diogelu Data 1998 yn yr achos arall.

Mae 24 o esemptiadau i'r hawl gyffredinol i gael mynediad at wybodaeth. Yr esemptiadau hyn, yn gryno, yw:

Adran 21 – gwybodaeth sydd ar gael i'r ymgeisydd drwy ddulliau eraill

Adran 22 – gwybodaeth sydd i'w chyhoeddi yn y dyfodol

Adran 22A – gwybodaeth a geir fel rhan, neu sy'n deillio, o raglen ymchwil cyn cyhoeddi (o'r 1 Hydref 2014 ymlaen)

Adran 23 – gwybodaeth wedi'i chyflenwi gan, neu'n ymwneud â, chyrrff sy'n delio â materion diogelwch

Adran 24 – gwybodaeth sy'n rhaid iddi fod yn esempt er mwyn diogelu diogelwch cenedlaethol

Adran 26 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i amddiffyniaeth

Adran 27 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i gysylltiadau rhyngwladol

Adran 28 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i'r berthynas rhwng gweinyddiaethau yn y Deyrnas Unedig

Adran 29 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i'r economi

Adran 30 – gwybodaeth sy'n cael ei dal i bwrpas ymchwiliad neu ddwyn achos

Adran 31 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i orfodi'r gyfraith

Adran 32 – gwybodaeth sy'n cael ei dal mewn cofnodion llys neu driwlynlys, neu gofnodion ymchwiliad cyhoeddus

Adran 33 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i swyddogaethau archwilio

Adran 34 – gwybodaeth sy'n rhaid iddi fod yn esempt er mwyn osgoi tresmasu ar freintiau'r naill Dŷ Seneddol neu'r llall

Adran 35 – gwybodaeth yn ymwneud â llunio polisi llywodraeth, cyfathrebu Gweinidogol, cyngor gan Swyddogion y Gyfraith neu weithrediad unrhyw swyddfa Weinidogol breifat

Adran 36 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i gyflawni busnes cyhoeddus

Adran 37 – gwybodaeth yn ymwneud â chyfathrebu â'r Teulu Brenhinol a'u Gweision, ac anrhydeddau

¹ Mae gan yr Alban ei deddfwriaeth ei hun sef Deddf Rhyddid Gwybodaeth (Yr Alban) 2002

Adran 38 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o beryglu iechyd neu ddiogelwch

Adran 39 – gwybodaeth o fewn cwrpas y Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol

Adran 40 – gwybodaeth sy'n ddata personol

Adran 41 – gwybodaeth y byddai ei rhyddhau'n gallu arwain at dorri cyfrinachedd ac y gellid dwyn achos yn ei erbyn

Adran 42 – gwybodaeth y gellid hawlio braint broffesiynol gyfreithiol, neu yn yr Alban hawlio cyfrinachedd cyfathrebu, yn ei chylch mewn achos cyfreithiol

Adran 43 – gwybodaeth a fyddai, neu a fyddai'n debygol, o wneud niwed i fuddiannau masnachol, neu wybodaeth sy'n gyfrinach fasnachol

Adran 44 – gwybodaeth y gwaherddir ei rhyddhau (e.e. gan ddeddfiad arall)

Ar gyfer y rhan fwyaf o'r esemptiadau hyn rhaid i'r awdurdod cyhoeddus bwysu a mesur y budd cyhoeddus – gelwir y rhain yn esemptiadau 'amodol'. Lle byddai'r budd cyhoeddus o ryddhau deunydd a esemptiwyd yn troi'r fantol yn erbyn y budd cyhoeddus o atal y deunydd, yna ni ellir atal y deunydd o dan yr esemptiad hwnnw. Lle nad oes angen pwysu a mesur y budd cyhoeddus fel hyn, dywedir bod yr esemptiad yn 'absoliwt'.² Yn ogystal â'r prawf budd cyhoeddus, gyda nifer o'r esemptiadau rhaid bodloni prawf 'gwneud niwed' cyn y gellir atal gwybodaeth o dan yr esemptiad hwnnw.

Mae'r Ddeddf yn darparu esemptiadau ar gyfer ceisiadau sydd dros y 'cyfyngiad priodol' (neu'r 'uchafswm cost'). Nodir yr uchafswm cost mewn rheoliadau a phennir yr uchafswm ar £600 ar gyfer adrannau llywodraeth ganolog a £450 ar gyfer awdurdodau cyhoeddus eraill. Cyfrifir amser staff ar gyfradd o £25 yr awr felly mae hyn yn cyfateb i uchafswm o 24 awr ar gyfer llywodraeth ganolog a 18 awr ar gyfer awdurdodau cyhoeddus eraill. Mae'r Ddeddf hefyd yn darparu esemptiad ar gyfer ceisiadau 'blinderus' ac ar gyfer ceisiadau ailadroddus (oni bai fod cyfnod rhesymol o amser wedi pasio).

Os gwrthodir cais, rhaid i'r awdurdod cyhoeddus hysbysu'r ceisydd yn ysgrifenedig a rhoi gwybod iddynt am unrhyw hawl i adolygiad. Er nad yw'r Ddeddf yn creu hawl statudol i gael adolygiad, mae'r Cod Ymarfer o dan adran 45 y Ddeddf yn nodi y dylai fod gan awdurdodau cyhoeddus weithdrefn gwyno. Nid oes cyfyngiad amser ar gyfer 'adolygiadau mewnol' o'r fath ond, o dan y Cod, rhaid ymdrin â nhw mewn amser rhesymol.

Lle parheir i wrthod cais yn llwyr neu'n rhannol, gall y ceisydd apelio i'r IC annibynnol. Gall yr IC gyhoeddi hysbysiad o benderfyniad yn nodi a yw'n derbyn gwrthodiad yr awdurdod cyhoeddus neu beidio. Lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, gall y ceisydd apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth). Lle mae'r IC yn gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, gall yr awdurdod cyhoeddus apelio i'r Tribiwnlys. Os yw apêl yn aflwyddiannus, gellir gwneud apeliadau pellach ar bwyntiau cyfraith yn yr Uwch Dribiwnlys, y Llys Apêl ac yn y pen draw yn y Goruchaf Lys.

Mae'r Ddeddf hefyd yn cynnwys pŵer sy'n caniatáu i Weinidog y Cabinet, ar seiliau rhesymol, wrthod penderfyniad a wnaed gan yr IC neu lys neu dribiwnlys adolygu. Mae'r llysoedd yn parhau i drosolygu'r pŵer 'feto' hwn oherwydd gellir ei herio gan adolygiad

² Mae 9 o'r 24 o esemptiadau yn y Ddeddf yn llwyr neu'n rhannol absoliwt: a.21 (gwybodaeth ar gael i'r ceisydd drwy ddulliau eraill), a.23 (gwybodaeth wedi'i chyflenwi gan, neu'n ymwneud â, chyrrff sy'n delio â materion diogelwch), a.32 (cofnodion llys etc), a.34 (braint seneddol), a.36 (yn ymwneud â gwybodaeth sy'n cael ei dal gan Dŷ'r Cyffredin neu Dŷ'r Arglwyddi), a.37 (yn ymwneud â chyfathrebu â'r Frenhines neu'r Brenin a'r Etifedd, neu'r person sy'n ail mewn hawl i'r orsedd), a.40 (data personol), a.41 (gwybodaeth a roddir yn gyfrinachol), a.44 (gwaharddiad ar ddatgelu)

barnwrol. Gwnaed ymrwymiadau gweinidogol yn ystod taith y Mesur drwy'r Senedd y dylai unrhyw bŵer i ymarfer y feto gael ei gyd-gytuno gan y Cabinet.

Datblygiad

Ers ei gweithrediad yn 2005 mae'r Ddeddf wedi parhau i ddatblygu. Yn 2010 diwygiwyd adran 37 y Ddeddf gan y Ddeddf Llywodraethu a Diwygio Cyfansoddiadol er mwyn esemptio'n absoliwt unrhyw gyfathrebu â'r Frenhines neu'r Brenin a'r ail mewn hawl i'r Orsedd ac Etifedd yr Orsedd, a dechreuodd y newid hwn yn Ionawr 2011. Yn dilyn adolygiad Mr Paul Dacre *Review of the Thirty Year Rule*³ roedd y Ddeddf Llywodraethu a Diwygio Cyfansoddiadol hefyd yn darparu ar gyfer lleihau parhad rhai esemptiadau o 30 i 20 mlynedd ochr yn ochr â lleihau'r pwynt pryd y daw cofnodion hanesyddol ar gael yn yr Archifau Cenedlaethol a manau dyddodi eraill.

Hefyd yn 2010 ehangwyd y Ddeddf i ysgolion academi gan Ddeddf Academiâu 2010. Yn 2011 ehangwyd y Ddeddf i Gymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu, Gwasanaeth yr Ombwdsmon Ariannol a'r Gwasanaeth Derbyniadau i Brifysgolion a Cholegau.

Yn 2012 cyflwynwyd newidiadau pellach drwy'r Ddeddf Diogelu Rhyddidau (POFA) i ymestyn y diffiniad o gwmni cyhoeddus yn y Ddeddf i gynnwys cwmnïau a berchnogir yn llwyr gan y sector cyhoeddus. Tan y newid hwnnw, cynhwysid cwmnïau dim ond os oeddent wedi eu perchnogi'n llwyr gan y Goron neu fel arall gan un awdurdod cyhoeddus. Roedd hefyd yn cyflwyno newidiadau i benodiad yr IC ynghyd â gofynion ychwanegol bod unrhyw setiau data a ryddheid o dan y Ddeddf ar gael mewn fformat agored ac yn cael eu trwyddedu i'w hailddefnyddio.

Yn 2014 cyflwynodd Ddeddf Eiddo Deallusol 2014 esemptiad newydd (22A) i ddiogelu deunydd ymchwil cyn cyhoeddi ar ôl i'r sector Addysg Uwch leisio pryderon yn ystod y cam craffu ôl-ddeddfwriaethol ar y Ddeddf gan y Pwyllgor Dethol Cyfiawnder yn 2012.

O fis Mawrth 2015 ymlaen ehangwyd y Ddeddf gan reoliadau i gynnwys Network Rail.

Goblygiadau datganoli

Mae rhyddid gwybodaeth yng nghyswllt sefydliadau datganoledig a chyrrff cyhoeddus datganoledig yn fater datganoledig. Byddai angen i Lywodraeth a Chynulliad Cymru, neu'r Weithrediaeth a'r Cynulliad yng Ngogledd Iwerddon, gydsynio i unrhyw newidiadau i'r Ddeddf a wneir gan lywodraeth y DU pe bai'n fwriad eu cymhwyso i sefydliadau a chyrrff cyhoeddus datganoledig. Mae gan yr Alban ddeddfwriaeth gwbl ar wahân (Deddf Rhyddid Gwybodaeth (Yr Alban) 2002).

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090516124148/http://www.30yearreview.org.uk>

Crynodeb Gweithredol

Mae **Rhan Un** yr adroddiad hwn yn nodi argymhellion y Comisiwn ac yn rhoi rhagarweiniad byr i'r Ddeddf. Mae **Pennod Un** ("helpu ceiswyr") yn gosod allan ystod o argymhellion ar gyfer helpu ceiswyr wrth ddefnyddio'r Ddeddf. Yn yr adran hon argymhellwn fod awdurdodau cyhoeddus yn delio'n llawer cynt â cheiswyr. Argymhellwn, yn lle bod awdurdodau cyhoeddus yn gallu ymestyn y terfyn amser ar gyfer ateb cais o gyfnod heb ei gapio wrth iddynt ystyried y budd cyhoeddus, bod y cyfnod hwn yn cael ei gyfyngu'n statudol i 20 diwrnod gwaith; argymhellwn hefyd fod yr estyniad hwn i'r cyfyngiad amser ond yn cael ei gymhwyso lle mae'r cais yn gofyn am wybodaeth gymhleth neu swmpus, neu lle mae angen ymgynghori â thrydydd partion y gallai rhyddhau'r wybodaeth effeithio arnynt. Hefyd, rhown sylw i'r oedi sy'n gallu digwydd pan wrthodir cais a phan fydd ceisydd yn gofyn i awdurdod cyhoeddus adolygu ei benderfyniad. Ar hyn o bryd nid oes cyfyngiad penodedig ar faint o amser a gymerir i adolygu penderfyniad a chynigiwn gyfyngiad amser statudol o 20 diwrnod gwaith.

Argymhellwn fod pwerau erlyn yr IC yn cael eu cryfhau i'w gwneud yn haws iddo erlyn troseddau'n ymwneud â dinistrio gwybodaeth y gwnaed cais amdani o dan y Ddeddf, ac i gynyddu'r gosb am y trosedd hwn. Gwnawn nifer o argymhellion fel bod awdurdodau cyhoeddus yn rhyddhau mwy o wybodaeth yn rhagweithiol. Argymhellwn ei bod yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus sy'n cyflogi o leiaf cant o staff cyfwerth ag amser llawn gyhoeddi eu hystadegau ar gydymffurfio â'u dyletswyddau o dan y Ddeddf, ac yn cyhoeddi ymatebion i geisiadau lle rhyddheir gwybodaeth, ac argymhellwn hefyd fod mwy o wybodaeth yn cael ei chyhoeddi'n rhagweithiol am y costau traul a'r buddion o fath arall a delir i uwch staff gweithredol yn y sector cyhoeddus. Yn olaf, argymhellwn roi cyfrifoldeb a phwerau gorfodi i'r IC i sicrhau bod awdurdodau cyhoeddus yn cwrdd â'u hymrwymiaid i gyhoeddi gwybodaeth yn rhagweithiol.

Mae **Pennod Dau** ("adran 35") yn ystyried y warchodaeth a roddir gan yr esemptiadau sy'n diogelu llunio polisi llywodraeth, deunydd y Cabinet a chyfathrebu rhyng-weinidogol, cyngor gan Swyddogion y Gyfraith a gweithrediad swyddfeydd preifat gweinidogion. Ar gyfer y rhain argymhellwn fod yr esemptiad ar gyfer llunio polisi llywodraeth yn cael ei ail-ddrafftio i gyd-fynd yn fwy manwl â'r esemptiad yn Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004, a bod adrannau 35 a 36 yn fwy eglur fel bod deunydd yn ymwneud â phroses cyd-gytuno'r Cabinet yn cael ei ddiogelu o dan un esemptiad yn hytrach na chael ei wasgaru ar draws dau wahanol esemptiad. O ran y prawf budd cyhoeddus a gymhwysir o dan adran 35, argymhellwn wneud y Ddeddf yn fwy eglur fel ei bod yn glir nad yw'r angen am ofod diogel yn cael ei leihau dim ond oherwydd bod penderfyniad wedi'i wneud (er y bydd efallai'n cael ei leihau am resymau eraill) a bod adran 35 yn cael ei diwygio, felly pan wneir asesiad budd cyhoeddus y rhoddir peth pwysau ar fod angen diogelu cydgyfrifoldeb y Cabinet, a bod angen diogelu cyfnewidiadau barn a chyngor agored i bwrpas trafodaeth.

Mae **Pennod Tri** ("adran 36") yn ystyried y warchodaeth a roddir gan yr esemptiad sy'n diogelu gwybodaeth lle byddai ei rhyddhau'n amharu ar gyflawni busnes cyhoeddus yn effeithiol. Yma argymhellwn ddileu'r ddarpariaeth feichus sydd wedi hen ddyddio lle mae'n ofynnol cael barn resymol gan berson cymwys cyn y gellir cymhwyso esemptiad.

Mae **Pennod Pedwar** ("asesiadau risg") yn ystyried y warchodaeth a roddir o dan y Ddeddf i asesuadau risg agored. Daw i'r casgliad nad oes angen gwarchodaeth bellach.

Mae **Pennod Pump** ("feto'r Cabinet") yn ystyried a ddylai fod gan y weithrediaeth fetoderfynol ar ryddhau gwybodaeth, ac os dylai, ar ba delerau. Casglwn ei bod yn glir mai

bwriad y Senedd oedd bod gan y weithrediaeth fetu ac argymhellwn fod y llywodraeth yn deddfu fel ei bod yn gwbl glir, heb unrhyw amheuaeth, bod ganddi'r pŵer hwn. Argymhellwn y dylid gallu ymarfer y fetu pan fydd gan y weithrediaeth farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn rhyddhau, ac y gellir ymarfer y pŵer i wrthdroi penderfyniad yr IC. Argymhellwn mewn achosion lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, fod gan y weithrediaeth bŵer i ymarfer fetu o "gadarnhad" fel na fyddai unrhyw opsiynau apêl ar gael a byddai unrhyw her yn hytrach drwy adolygiad barnwrol o'r fetu honno yn yr Uchel Lys.

Mae **Pennod Chwech** ("y broses apeliadau") yn ystyried hyd y strwythur apêl presennol a'r amrywiol gamau apêl. Daw i'r casgliad fod yr apêl i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn dyblygu'n rhy agos yr asesiad o haeddiannau llawn a gyflawnir gan yr IC ac argymhellwn ddileu'r cam apêl hwn. Byddai hyn yn cryfhau sefyllfa'r IC fel y cyflafareddwr terfynol ar sylwedd achosion, ond (ac yn debyg i'r system yn yr Alban) byddai apêl i'r Uwch Dribiwnlys ar bwynt o gyfraith yn parhau.

Mae **Pennod Saith** ("beichiau ar awdurdodau cyhoeddus") yn ystyried baich ceisiadau ar gyrff cyhoeddus ac yn pwysu hyn yn erbyn budd y cyhoedd bod gwybodaeth ar gael. Gwnawn yn glir yn y cyswllt hwn nad ystyriwn ei bod yn briodol codi tâl ymlaen llaw. Argymhellwn fod yr ymrwymadau sydd ar awdurdodau cyhoeddus o ran ar ba ffurf y dylid darparu gwybodaeth yn cael eu hegluro; bod y pŵer i gyhoeddi cod ymarfer o dan adran 45 yn cael ei adolygu; a bod y cod yn cael ei ddiweddarau a'i ehangu. Argymhellwn hefyd fod canllawiau cryfach i awdurdodau cyhoeddus yn cael eu cynnwys yn y cod ar ddefnyddio adran 14 y Ddeddf i roi sylw i feichiau. Gwnaed adran 14, sy'n caniatáu gwrthod ceisiadau blinderus neu ailadroddus, yn fwy eglur yn ddiweddar a gellir ei defnyddio i wrthod ceisiadau sy'n anghymesur o feichus. Yn olaf argymhellwn fod y llywodraeth yn adolygu'r adnoddau sydd ar gael i'r Comisiynydd i sicrhau bod ganddo ddigon i gyflawni ei ddyletswyddau o dan y Ddeddf yn effeithiol

Mae **Rhan Dau** yr adroddiad hwn yn nodi nifer fach o feysydd lle teimlai'r Comisiwn na allai wneud argymhellion, naill ai oherwydd eu bod yn disgyn y tu allan i'n cylch gorchwyl neu oherwydd nad oedd gennym ddigon o dystiolaeth (neu lle'r oedd y dystiolaeth a dderbyniwyd yn rhy gyfartal). Ar gyfer y materion hyn ni wnawn unrhyw argymhelliad; mynegwn yn hytrach farnau dros dro'n unig.

Mae'r cyntaf o'r barnau hyn yn ymwneud ag ymestyn y Ddeddf i gyrff newydd. Yma mynegwn ein barn y dylid ymestyn y Ddeddf i rai sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus o dan gontract. Awgrymwn fod hyn yn cael ei wneud drwy drin gwybodaeth am berfformiad y contract fel gwybodaeth a ddelir ar ran yr awdurdod cyhoeddus sy'n contractio, er y credwn y dylid cyfyngu hyn i gontractau newydd yn unig a dim ond y contractau hynny sy'n werth £5m y flwyddyn neu fwy. Mynegwn ein barn hefyd nad oes dystiolaeth wedi ein hargyhoeddi i eithrio prifysgolion a sefydliadau addysg uwch rhag dod o fewn cwmpas y Ddeddf.

Yr ail o'r meysydd hyn yw newidiadau i'r uchafswm cost. Ystyriwn yr opsiwn y dylid cynyddu'r uchafswm cost yn unol â'r trothwy ar gyfer costau anghymesur, ac y dylid cynnwys costau golygu yng nghyswllt esemptiadau absoliwt fel gweithgaredd a ganiateir (ar yr amod bod yr IC yn gallu gwrthdroi'r gwrthodiad hwnnw lle mae'r budd cyhoeddus yn gryf o blaid ymateb i'r cais). Fodd bynnag ni allem wneud argymhelliad ar hyn, yn rhannol oherwydd dystiolaeth annigonol ac yn rhannol oherwydd bod y dystiolaeth a ddaeth i law'n rhy gyfartal.

Argymhellion

1. Helpu ceiswyr

Dylid ymestyn cylch gorchwyl y Comisiwn i edrych ar ddwy ochr y cydbwysedd rhwng tryloywder, atebolrwydd a diogelu deunydd sensitif yn drwyadl. Rydym felly'n croesawu'r ystod eang o gynigion a dderbyniwyd ar gyfer gwella sut y mae'r Ddeddf yn gweithio i geiswyr.

Mynd i'r afael ag oedi oherwydd yr estyniad budd cyhoeddus i'r cyfyngiad amser

Ar hyn o bryd mae adran 10 y Ddeddf yn nodi'n glir bod gan awdurdod cyhoeddus 20 diwrnod gwaith i ymateb i gais a wneir o dan y Ddeddf. Fodd bynnag gellir rhoi'r cyfyngiad amser hwn heibio lle mae angen i awdurdod cyhoeddus bwysu a mesur y budd cyhoeddus drwy gymhwyso esemptiad amodol. Lle mae'r cyfyngiad amser yn cael ei roi heibio, rhaid ateb cais ond o fewn cyfnod sy'n "rhesymol yn yr amgylchiadau".

Yn ôl ystadegau blynyddol y llywodraeth, yn 2014 gwnaed 34,623 o geisiadau datrysadwy i adrannau a chyrrff llywodraeth ganolog. Gyda 5% o'r rhain (1695) defnyddiwyd yr estyniad prawf budd cyhoeddus. Mae 24 o esemptiadau ac o'r rhain mae 15 yn amodol, chwech yn absoliwt a thri'n rhannol absoliwt a rhannol amodol (adrannau 36, 37 a 40). Er y defnyddir y prawf budd cyhoeddus mewn 60% o esemptiadau, ni ddefnyddir yr estyniad budd cyhoeddus ond mewn lleiafrif bychan o geisiadau i'r llywodraeth ganolog sydd modd eu datrys.

O'r 1695 o geisiadau yn 2014 a ddefnyddiodd yr estyniad i'r prawf budd cyhoeddus, cymrodd 42% o'r rhain 20 diwrnod gwaith neu lai i'w datrys. Cymrodd 33% 21-60 diwrnod; cymrodd 7% 61-100 diwrnod; a chymrodd 2% 101+ diwrnod. Felly mae lleiafrif o geisiadau sy'n cymryd amser sylweddol i'w datrys. Mae'n gwestiwn a fyddai'n well disgrifio achos sy'n cymryd 100+ diwrnod i'w ddatrys fel un sy'n manteisio ar estyniad amser a ganiateir, neu dim ond fel achos hwyr.

Yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn, dywedodd yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

"Mae'r ddarpariaeth hon yn amlwg wedi cael ei chamddefnyddio ar adegau. Yn y gorffennol mae'r cyn Wasanaeth Cenedlaethol Rheoli Troseddwyr (un o asiantaethau gweithredol y Weinyddiaeth Cyfiawnder) wedi rhoi 12 estyniad misol yn olynol o dan y ddarpariaeth hon gan ohirio ei ymateb i gais FOI am flwyddyn gyfan. Ni chredwn fod angen amser ychwanegol i ystyried prawf budd cyhoeddus. Mae'r ffaith bod angen ystyried a yw esemptiad yn berthnasol, ac os felly, a ddylid datgelu ar seiliau budd cyhoeddus, yn rhan o un broses barhaus. Nid oes angen 20 diwrnod gwaith ar unrhyw adran o'r llywodraeth i benderfynu a yw gwybodaeth benodol yn ymwneud â llunio polisi llywodraeth – ac yna 20 diwrnod gwaith arall i ystyried a ddylid datgelu ar seiliau budd cyhoeddus."

Rydym wedi ystyried yn ofalus a oes angen yr estyniad amser ychwanegol i ystyried y prawf budd cyhoeddus. Ym marn y Comisiwn, fel arfer nid oes angen yr estyniad amser i ystyried budd cyhoeddus a'r cwbl y mae'n ei wneud yw creu ansicrwydd a biwrocratiaeth ddiangen wrth weithredu'r Ddeddf, i geiswyr ac awdurdodau cyhoeddus fel ei gilydd. Dylai awdurdodau cyhoeddus fod yn ystyried pa esemptiadau sy'n berthnasol, a'r budd cyhoeddus mewn rhyddhau gwybodaeth, ar yr un pryd.

Wrth gwrs efallai bod lleiafrif o achosion arbennig o gymhleth lle byddai cyfiawnhad dros roi mwy o amser iddynt. O dan reoliad 7 yn Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004, caniateir estyniad o 20 diwrnod gwaith lle mae'r awdurdod cyhoeddus yn credu'n rhesymol, oherwydd bod y wybodaeth y gofynnir amdani'n gymhleth neu'n swmpus, y byddai'n anymarferol cydymffurfio â'r cais o fewn yr amser. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig i'r Comisiwn, dywedodd yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

“Os oes achos dros ymestyn yr amser dylai hynny ddigwydd lle mae angen ymgynghori'n helaeth ar lefel allanol, er enghraifft gyda thrydydd partion y gallai datgelu'r wybodaeth effeithio ar eu buddiannau masnachol neu lle mae cais yn cynnwys gwybodaeth swmpus iawn. Dylid nodi'r estyniad mwyaf y gellir ei ganiatáu, fel y gwnaed yn rheoliad 7(1) yr EIR.” (paragraff 129)

Cytunwn â hyn a chredwn os oes estyniad amser i'w roi y dylai hynny ddigwydd lle mae'r wybodaeth y gofynnir amdani'n gymhleth, yn swmpus neu lle mae angen ymgynghori â thrydydd partion y gallai rhyddhau'r wybodaeth effeithio arnynt. Ni ddylai fod yn estyniad penagored, dylid ei gyfyngu i 20 diwrnod gwaith ychwanegol.

Yn anochel bydd hyd yn oed yr estyniad estynedig hwn yn cael ei fethu mewn nifer fach o achosion arbennig o gymhleth neu anodd, ac nid oes unrhyw reswm pam na allai awdurdodau cyhoeddus fod yn agored ynghylch hynny. Lle methir y terfyn amser, gall ceisydd gwyno i'r IC a bydd gan yr IC bŵer wedyn i ddechrau ymchwiliad.

Mae nifer o gyrrff sy'n elwa o gyfyngiadau amser arbennig o dan Reoliadau Rhyddid Gwybodaeth (Cyfnod Amser i Gydymffurfio â Chais) 2004, 2009 a 2010. Oherwydd bod y cyrrff hyn eisoes yn elwa o derfynau amser estynedig ar gyfer ymateb i geisiadau, ni chredwn fod rheswm dros eu trin yn wahanol o gwbl i unrhyw gorff arall yng nghyswllt y newidiadau sy'n cael eu hargymell i'r estyniad amser.

Argymhelliad 1: Bod y llywodraeth yn deddfu i ddiwygio adran 10(3) i ddileu'r estyniad prawf budd cyhoeddus i'r cyfyngiad amser, ac yn hytrach yn ei le'n cyflwyno estyniad ar gyfyngiad amser ar gyfer ceisiadau lle mae'r awdurdod cyhoeddus yn credu'n rhesymol y byddai'n anymarferol ymateb i'r cais mewn pryd oherwydd cymhlethdod neu swmp y wybodaeth y gofynnir amdani, neu oherwydd bod angen ymgynghori â thrydydd partion y gallai rhyddhau'r wybodaeth y gofynnir amdani effeithio arnynt. Bydd yr estyniad hwn i'r cyfyngiad amser yn cael ei gyfyngu i 20 diwrnod gwaith ychwanegol.

Mynd i'r afael ag oedi oherwydd adolygiadau mewnol

Mae adran 45 y Ddeddf yn nodi'n glir bod angen i awdurdodau cyhoeddus fod â gweithdrefnau yn eu lle i ddelio â chwynion am sut yr ymdrinnir â cheisiadau am wybodaeth. Gelwir y chwynion hyn yn “adolygiadau mewnol”. Gall adolygiadau mewnol greu oedi sylweddol i geiswyr all ddisgwyl ymateb ond o fewn cyfnod “rhesymol” o amser oherwydd nad oes cyfyngiad amser statudol ar gyfer yr adolygiadau hyn. Mae [canllawiau](#) ar adolygiadau mewnol yn nodi fel a ganlyn:

“dylai awdurdodau bennu eu hamseroedd targed eu hunain ar gyfer delio â chwynion; dylai'r rhain fod yn rhesymol.....” (paragraff 42, adran 45 y Cod Ymarfer).

Roedd rhai a ymatebodd i'n cais am dystiolaeth yn cwestiynu gwerth yr adolygiad mewnol a hefyd yn lleisio pryder am yr oedi y gallai ei achosi. Dywedodd yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

“Cwestiynwn werth yr adolygiad mewnol. Y cwbl efallai a wna yw achosi oedi pellach i'r ceisydd a lleihau'r pwysau ar awdurdodau i wneud penderfyniad cywir ar y dechrau.” (paragraff 132)

Meddai Associated Newspapers Limited:

“Mae problem ddifrifol gyda'r amser y mae'n ei gymryd i apelio yn erbyn gwrthodiad. Yn ymarferol, mae'r oedi sy'n gynhenid yn y system yn cymell pobl yn gryf rhag mynd ar ôl cais ymhellach ar ôl ei wrthod. Fodd bynnag, heb roi adnoddau pellach i'r ICO, nid yw'r ANL yn gweld unrhyw ateb hawdd i'r broblem. Fodd bynnag mae'n awgrymu y byddai dileu'r angen i gynnal adolygiad mewnol o benderfyniad cyn y gall apêl orwedd yn ffordd synhwyrol o leihau'r oedi. Ym mhrofiad yr ANL, prin y mae adolygiadau mewnol yn newid y canlyniad.”

Meddai Cyngor Sir Cymbria:

“Ym mhrofiad y Cyngor mae'r broses tair haen bresennol: (1) ymateb i'r cais (2) Adolygiad Mewnol, a (3) Cwyno i'r ICO / Tribiwnlys yn aneffeithiol yn drwm ar adnoddau a phur anaml yn arwain at newid y datgeliad cychwynnol mewn unrhyw ffordd. O ganlyniad, mae'r Cyngor o blaid system lle mae ein hymateb cychwynnol yn cael ei ystyried yn llwyr a'i gymeradwyo ar lefel uwch fel bod y ceisydd yn gallu cwyno'n uniongyrchol i'r Comisiynydd Gwybodaeth. O ganlyniad, mae'r Cyngor yn gryf o blaid dileu'r broses 'Adolygiad Mewnol'”.

Teimlai ymatebwyr eraill fod gwerth i'r broses adolygiad mewnol. Meddai'r BBC:

“Mae'r system adolygiad mewnol yn rhoi cyfle i awdurdodau cyhoeddus adolygu eu hymateb a rhoi gwybodaeth bellach i geiswyr am y rhesymau y tu ôl i benderfyniad neu gyfle i ystyried a fyddai ateb anffurfiol efallai'n briodol gan felly arbed adnoddau cyhoeddus.”

ac yn ôl yr Ymgyrch yn Erbyn y Fasnach Arfau:

“...mae gan y system bresennol y fantais, yn y cam adolygiad mewnol, o roi cyfle i'r awdurdod cyhoeddus edrych drachefn ar ei benderfyniad cyn gadael i'r ddwy ochr, yng ngham y Comisiynydd Gwybodaeth, gyflwyno eu dadleuon.”

Dengys ystadegau cenedlaethol fod adolygiadau mewnol yn gallu cymryd amser maith. Er enghraifft, ar gyfer adolygiadau mewnol a gwblhawyd yn 2014 gan gyrff llywodraeth ganolog⁴, cymrodd 62% o'r adolygiadau hyn 20 diwrnod gwaith neu lai; cymrodd 30% rhwng 21 a 60 diwrnod gwaith; cymrodd 5% rhwng 60 a 100 diwrnod a chymrodd 2% dros 100 diwrnod.

Mae'r IC wedi cyhoeddi canllawiau'n nodi ei fod yn disgwyl i bob adolygiad mewnol gael ei gyflawni o fewn 20 diwrnod gwaith. Ni all ceisydd sy'n anfodlon â'r ffordd y deliodd awdurdod cyhoeddus â'u cais apelio i'r IC hyd nes eu bod wedi gofyn am adolygiad mewnol, er y gallai'r IC benderfynu gwrando apêl cyn cwblhau'r adolygiad mewnol os yw awdurdod cyhoeddus yn cymryd gormod o amser.

⁴ Blwyddlyfr Ystadegau Rhyddid Gwybodaeth: Gweithrediad mewn Llywodraeth Ganolog 2014; https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/423487/foi-statistics-oct-dec-2014-annual.pdf

Ym marn y Comisiwn dylai awdurdodau cyhoeddus fod yn cael pethau'n iawn y tro cyntaf, ac os nad ydynt na ddylid achosi oedi diderfyn pellach i geiswyr tra bo'r mater yn cael ei adolygu am yr eildro. Ystyriwn felly y dylid gwneud canllawiau'r IC yn statudol a bod gofyniad yn cael ei gyflwyno bod pob adolygiad mewnol yn cael ei gwblhau o fewn 20 diwrnod gwaith. Er mwyn osgoi amheuaeth, credwn y dylid gwneud hyn gyda phob cais am wybodaeth (h.y. nid dim ond rhai'n ymwneud ag adrannau 35 a 36).

Argymhelliad 2: Bod y llywodraeth yn deddfu i osod cyfyngiad amser statudol o 20 diwrnod gwaith ar gyfer adolygiadau mewnol.

Cryfhau pwerau erlyn y Comisiynydd Gwybodaeth

O dan adran 77 y Ddeddf mae'n drosedd diannod newid, aflunio, blocio, dileu, dinistrio neu guddio gwybodaeth ar ôl i rywun wneud cais amdani o dan y Ddeddf gyda'r bwriad o atal ei datgelu. Y gosb yw dirwy heb fod dros lefel 5 ar y raddfa safonol. Ar 12 Mawrth 2015 daeth adran 85 Deddf Cymorth Cyfreithiol, Deddfrydu a Chosbi Troseddwyd 2012 i rym. Ei heffaith oedd codi'r cap o £5000 ar ddirwyon lefel 5. Felly mae'r uchafswm cosb am drosedd o dan adran 77 bellach yn ddirwy ddigifyngiad.

O dan adran 127 Deddf Llysoedd Ynadon 1980 rhaid i unrhyw erlyniad am drosedd diannod yn unig ddechrau o fewn chwe mis i gyflawni'r trosedd, oni bai fod deddfwriaeth yn nodi'n wahanol. Hyd yma nid oes erlyniad erioed wedi bod o dan adran 77 er bod cwynion wedi'u gwneud i'r IC.

Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Dethol Cyfiawnder yn ystod ei graffu ôl-ddeddfwriaethol ar y Ddeddf, eglurodd yr IC erbyn y byddai awdurdod cyhoeddus wedi penderfynu cais ac yntau wedyn wedi derbyn ac ymchwilio i gŵyn, y byddai chwe mis o'r amser y cyflawnid unrhyw drosedd yn debygol o fod wedi pasio'n barod. Roedd hyn yn ei gwneud yn anodd iawn iddo ddechrau ymchwiliad er mwyn dod ag erlyniad o fewn chwe mis.

Mae'r Comisiwn yn derbyn bod y pŵer i erlyn fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd yn annhebygol byth o gael ei ddefnyddio. Yn ein barn ni roedd y Pwyllgor Dethol Cyfiawnder yn iawn i argymhell, yn ystod y cam craffu ôl-ddeddfwriaethol, y dylid gwneud hyn yn drosedd neillffordd. Effaith hyn fyddai codi'r cyfyngiad amser i rai sydd am erlyn, a byddai hefyd yn caniatáu dedfryd o garchar am droseddau dinistrio gwybodaeth arbennig o ddifrifol.

Argymhelliad 3: Bod y llywodraeth yn deddfu i wneud y trosedd o dan adran 77 y Ddeddf yn drosedd neillffordd.

Gorfodi cyhoeddi ystadegau ar gydymffurfio

Wrth gyflawni ein tasg, ar adegau mae'r Comisiwn wedi teimlo rhwystredigaeth gyda'r diffyg ystadegau dibynadwy ar gydymffurfio â'r Ddeddf ar draws y sector cyhoeddus. Mae'r llywodraeth yn casglu a chyhoeddi ystadegau cenedlaethol ar berfformiad cydymffurfio adrannau a chyrrff llywodraeth ganolog. Nid oes ystadegau cyffelyb ar gyfer y sector cyhoeddus ehangach er cydnabyddwn fod rhai awdurdodau cyhoeddus yn dewis cyhoeddi ystadegau ar geisiadau a dderbynnir. Wrth roi tystiolaeth lafar i'r Comisiwn, meddai'r IC:

“Mae'r system yn yr Alban, wrth gwrs, ar raddfa lawer llai ond medrant wneud yno rywbeth y byddwn yn falch iawn o'i weld yn cael ei wneud yma. Mae gwybodaeth well o lawer am beth yn union sy'n digwydd gyda Rhyddid Gwybodaeth yn yr Alban, oherwydd mae pob awdurdod cyhoeddus yn adrodd ar eu hystadegau perfformiad i Gomisiynydd Gwybodaeth yr Alban a chaiff yr ystadegau hynny eu cadarnhau neu ddim eu cadarnhau. Nid oes gennyf ddarlun o'r fath ar gyfer gweddill y DU. Yr unig ffigurau sydd gennyf yw rhai gan lywodraeth ganolog, sy'n rhai cyfunol. Ond mae gennym gymaint yn fwy o awdurdodau cyhoeddus, byddai'n dda cael y math hwnnw o wybodaeth.”

Cydnabyddwn fod y diffyg ystadegau gan y sector cyhoeddus ehangach yn gwneud gwaith yr IC o fonitro a gorfodi cydymffurfio â'r Ddeddf yn llawer anoddach. Y tu allan i lywodraeth ganolog, rhaid iddo ddiwynnu ar fonitro nifer y cwynion a dderbynnir am gorff penodol i benderfynu a oes angen cymryd camau gorfodi. Felly mae cyflwyno gofyniad bod awdurdodau cyhoeddus yn cyhoeddi ystadegau ar eu perfformiad cydymffurfio o dan y Ddeddf yn apelio atom.

Er nad oes gennym wrthwynebiad i awdurdodau cyhoeddus yn cyhoeddi eu hystadegau eu hunain, credwn y byddai'r ystadegau hyn yn fwy defnyddiol pe byddent hefyd yn cael eu cyflwyno i gorff canolog a allai eu cyfuno wedyn yn un datganiad ffurfiol y gellid ei gyhoeddi. Drwy wneud hyn ni fyddai angen i'r cyhoedd bori drwy filoedd o wefannau gwahanol. Gallai corff canolog hefyd ddiffinio union sgôp yr ystadegau y dylid eu casglu gan felly sicrhau bod y ffigurau'n gyson. Nid oes gennym farn gref ynghylch a ddylid adrodd yr ystadegau hyn i adran o'r llywodraeth (fel sy'n digwydd gydag ystadegau'r llywodraeth ganolog sydd, yn hanesyddol, wedi cael eu cyhoeddi gan y Weinyddiaeth Cyfiawnder), neu i'r IC, ond dylai corff canolog fod yn gyfrifol am gydlynu'r ystadegau.

Fodd bynnag, rydym yn awyddus i beidio â rhoi beichiau ychwanegol ar awdurdodau cyhoeddus bach fel cynghorau plwyf neu ysgolion a fyddai heb yr adnoddau efallai i brosesu ystadegau o'r fath. Felly bwriadwn i'r ymrwymiad hwn fod yn berthnasol ond i'r awdurdodau cyhoeddus hynny sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn. Credwn fod hyn yn taro'r cydbwysedd iawn o ran gwella'r wybodaeth sydd ar gael am gydymffurfio o dan y Ddeddf a pheidio â rhoi baich ar gyrrff cyhoeddus bach.

Argymhelliad 4: Bod y llywodraeth yn deddfu i'w gwneud yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf ac sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn gyhoeddi ystadegau ar eu perfformiad cydymffurfio o dan y Ddeddf. Dylai corff canolog, fel adran neu'r IC, fod yn gyfrifol am gydlynu cyhoeddiad yr ystadegau hyn.

Gorfodi cyhoeddi ymatebion i geisiadau

Mae'r IC yn annog (ond nid yw'n gorfodi) drwy ei gynllun cyhoeddi rhagweithiol bod awdurdodau cyhoeddus yn cyhoeddi cofrestr ddatgelu o'u hymatebion i geisiadau a wnaed o dan y Ddeddf, a allai fod o ddiddordeb ehangach i'r cyhoedd. Yn ein barn ni dylid ehangu hyn fel bod pob ymateb i gais yn cael ei gyhoeddi fel mater o drefn, ac o ddewis cyn gynted ag y rhyddheir y wybodaeth. Bwriadwn i hyn fod yn berthnasol ond i geisiadau lle rhyddheir gwybodaeth yn llwyr neu'n rhannol, ac nid i geisiadau a wrthodir. Byddai'r gofyniad i gyhoeddi ymatebion a cheisiadau'n ddarostyngedig i gydymffurfio, fel arfer, â Deddf Diogelu Data 1998, ac felly ni fyddai raid cyhoeddi data personol y ceisydd.

Cyhoeddir atebion i geisiadau eisoes lle gwneir hwynt drwy wefannau cyhoeddus fel WhatDoTheyKnow.com, ond credwn y dylai hyn fod yn norm. Credwn y bydd gan hyn nifer o fanteision, fel helpu ceiswyr i gael gafael ar wybodaeth a ryddhawyd eisoes a heb fod angen

iddynt wneud cais, lleihau ceisiadau diangen am wybodaeth a gyhoeddwyd eisoes, ac fel na fyddai raid i awdurdodau cyhoeddus ateb ceisiadau dyblyg a'r oll y byddai angen iddynt ei wneud byddai cyfeirio at wybodaeth ar eu gwefannau.

Cydnabyddwn y bydd cydymffurfio â'r gofyniad hwn efallai'n rhoi baich a chost ychwanegol ar awdurdodau cyhoeddus. Er y gobeithiem y byddai hyn yn cael ei wrthbwyso gan lai o geisiadau diangen, a'r argymhellion eraill a wneir yn yr adroddiad hwn, cydnabyddwn y gallai hyn fod yn faich sylweddol ar yr awdurdodau cyhoeddus lleiaf. Felly bwriadwn gyfyngu'r ymrwymiad newydd hwn i awdurdodau cyhoeddus sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn.

Argymhelliad 5: Bod y llywodraeth yn deddfu i'w gwneud yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf ac sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn gyhoeddi eu holl geisiadau ac ymatebion lle darperir gwybodaeth i geisydd. Dylid gwneud hyn bob tro cyn gynted ag y rhyddheir gwybodaeth, lle mae hynny'n ymarferol.

Bod yn fwy rhagweithiol dryloyw ynghylch cyflogau a buddion uwch staff gweithredol

Mae ystod o ymrwymadau pwysig ar gyrrff cyhoeddus eisoes i gyhoeddi gwybodaeth am gyflogau eu huwch staff gweithredol. O dan adran 5.2.2 yn Llawlyfr Adroddiadau Ariannol y Trysorlys, mae'n ofynnol i bob endid sector cyhoeddus, heblaw am awdurdodau lleol, corfforaethau cyhoeddus nad ydynt yn gronfeydd masnachu, a Chyrrff Hyd Braich elusennol, gyhoeddi adroddiad taliadau sy'n gyson â Deddf Cwmnïau 2006 a rheoliad 11 o Reoliadau Cwmnïau a Grwpiau Mawr a Chanolig (Cyfrifon ac Adroddiadau) 2008. Mae gan Ymddiriedolaethau'r GIG ac Ymddiriedolaethau Sefydledig lawlyfrau adrodd ar wahân ond cydymffurfiol sy'n cyflwyno ymrwymadau tebyg.

Mae'r gofyniad hwn yn berthnasol (ar gyfer adrannau) i weinidogion, yr Ysgrifennydd Parhaol (neu swydd gyfatebol) a'r bwrdd rheoli, ac ar gyfer cyrrff eraill y Cadeirydd neu'r Prif Weithredwr a'r bwrdd rheoli. Rhaid enwi'r unigolion hyn, ac o dan adran 5.2.27 yn y Llawlyfr, nodir bod angen i'r wybodaeth am gyflogau gynnwys union gyflogau gweinidogion a chyflogau mewn bandiau o £5000 ar gyfer swyddogion.

O dan adran 19 y Ddeddf mae'n ofynnol i awdurdodau cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf baratoi cynllun cyhoeddi wedi'i gymeradwyo gan yr IC. Mae'r IC yn darparu cynllun enghreifftiol neu fodel sy'n nodi y dylai cyrrff llywodraeth ganolog gyhoeddi cyfanswm y lwfansau a'r treuliau a delir i uwch staff unigol ac aelodau o'r bwrdd rheoli neu'r corff llywodraethu drwy gyfeirio at gategorïau.

Ar gyfer awdurdodau lleol, o dan adran 38 Deddf Lleoliaeth 2011, mae'n ofynnol i awdurdodau lleol gyhoeddi datganiad polisi cyflogau blynyddol yn nodi'r taliadau a delir i'w prif swyddogion, gan gynnwys unrhyw godiadau cyflog, bonysau, a sut y maent yn cymharu â chyflogau'r staff sy'n cael eu talu lleiaf. Mae Rheoliadau Cyfrifon ac Archwilio (Lloegr) 2015 yn gofyn bod cyrrff cyhoeddus, heblaw am gyrrff iechyd, yn cyhoeddi'r wybodaeth ganlynol yn eu datganiad cyfrifon:

- nifer y staff ar gyflog o fwy na £50,000 y flwyddyn (wedi'i dorri lawr yn fracedi o £5,000);
- ar gyfer uwch aelodau staff, dylid cyhoeddi cyflogau, lwfansau, ffioedd, cyfraniadau pensiwn, treuliau, bonysau ac iawndal a dalwyd am golli cyflogaeth. Uwch aelodau

staff yw rhai sy'n ennill £50,000 y flwyddyn ac sy'n bennaeth ar wasanaeth cyhoeddus, neu sy'n ennill £150,000 y flwyddyn neu fwy; a

- bod uwch aelodau staff yn cael eu hadnabod wrth deitlau eu swyddi, ond rhaid adnabod y staff sy'n ennill £150,000 neu fwy wrth eu henwau hefyd.

Er bod ymrwymïadau rhagweithiol sylweddol eisoes yng nghyswllt cyflogau uwch staff gweithredol, rydym wedi derbyn tystiolaeth y gellid bod yn gwneud mwy. Yn benodol rydym wedi nodi, yn amlach na pheidio, na chyhoeddir manylion am dreulïau a buddïon o fath arall, a bod ceisiadau a wnaed o dan y Ddeddf wedi llwyddo i ddatgelu gwybodaeth briodol a dadorchuddio arferion amheus.

Credwn y dylid cael mwy o dryloywder yng nghyswllt uwch staff gweithredol y sector cyhoeddus o ran treulïau a buddïon o fath arall. Fodd bynnag ni ddymunwn roi beichïau rhy drwm ar gyrff cyhoeddus a byddai unrhyw argymhelliad i gyhoeddi'r holl fanylion am dreulïau a buddïon o fath arall efallai'n ormesol. Ystyriwn felly y dylid ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau cyhoeddus gyhoeddi yn eu datganiad cyfrifol gyfanswm y treulïau a'r buddïon o fath arall ar gyfer eu huwch aelodau staff, ynghyd â dadansoddiad ohonynt drwy gyfeirio at gategoriâu. Dylai'r categorïau hyn fod yn ddealladwy i'r person llewg a gallent gynnwys, er enghraifft, "car cwmni", "yswiriant meddygol" ac yn y blaen. Dylid ymestyn yr ymrwymïadau hyn i uwch aelodau staff fel y diffinnir hwynt gan Reoliadau Cyfrifon ac Archwilio (Lloegr) 2015, ond hefyd i gynnwys cyrff ieuchyd.

Argymhelliad 6: Ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus gyhoeddi yn eu datganiad cyfrifon blynyddol ddadansoddiad o'r treulïau a'r buddïon o fath arall a delir i uwch aelodau staff a thrwy gyfeirio at gategoriâu clir.

Gorfodi ymrwymïadau tryloywder rhagweithiol

Mae gan awdurdodau cyhoeddus ystod o ymrwymïadau tryloywder rhagweithiol. Mae'r rhain yn cynnwys eu hymrwymïadau:

- yn Llawlyfr Adroddiadau Ariannol y Trysorlys (fel y cyfeirir ato uchod) i gyhoeddi gwybodaeth am gyflogau a buddïon a delir i uwch aelodau staff
- o dan adran 19 y Ddeddf, i gyhoeddi gwybodaeth yn unol â chynllun cyhoeddi wedi'i gymeradwyo gan yr IC, sy'n cynnwys gwybodaeth am wariant, contractau a thendrau, a chyflogau a buddïon uwch aelodau staff.
- ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru a Lloegr, y gofynion o dan Reoliadau Cyfrifon ac Archwilio 2015 i gyhoeddi gwybodaeth am gyflogau a buddïon uwch aelodau staff.
- ar gyfer llywodraeth leol yn Lloegr, y gofynion o dan [Gôd](#) Tryloywder Llywodraeth Leol 2015, sy'n cynnwys gwybodaeth am wariant, contractau a thendrau, a chyflogau a buddïon a delir i uwch aelodau staff

Lleisiodd rai o'r ymatebwyr bryderon ynghylch methiant awdurdodau cyhoeddus i gyhoeddi gwybodaeth yn rhagweithiol sy'n ofynnol iddynt ei chyhoeddi, gan arwain at geisiadau diangen o dan y Ddeddf. Meddai'r Spend Network, yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Comisiwn:

“Ers 2010, mae’n orfodol bod awdurdodau llywodraethol yn cyhoeddi data ar wariant, felly mae rhagdybiaeth ymhlith llawer mewn llywodraeth bod data ar gaffael eisoes yn agored. Gweithiwn â’r ffeiliau gwariant sy’n orfodol iddynt gael eu cyhoeddi gan lywodraeth leol a chanolog. Er yr orfodaeth i’w cyhoeddi, rhaid i ni’n aml wneud ceisiadau FOI i gyrrff cyhoeddus am y data hwn a hyd yn oed wedyn rydym yn cael trafferth cael gafael ar ddata drwy’r ceisiadau FOI hyn.....Mae’r baich o wneud a rheoli’r ceisiadau hyn yn uchel. Byddai hyn yn ddealladwy pe byddem yn gofyn am ddata nad oes raid eisoes iddo gael ei gyhoeddi, ond gofyn yr ydym am ddata sy’n orfodol iddo gael ei gyhoeddi ers bron i chwe blynedd a lle mae cyfarwyddiadau manwl ar y safonau y dylai’r cyhoeddwy eu cwrdd.”

Er bod gan yr IC y pŵer i orfodi cydymffurfio (drwy hysbysiad gorfodi) â gofynion y cynllun cyhoeddi, nid oes ganddo bŵer na rôl i orfodi unrhyw ymrwymadau tryloywder rhagweithiol eraill, gan gynnwys y rhai sy’n ymwneud â’r Cod Tryloywder Llywodraeth Leol.

Barn y Comisiwn yw y dylai rhywun fod yn gyfrifol am fonitro awdurdodau cyhoeddus a sicrhau eu bod yn cydymffurfio â’u hymrwymadau i gyhoeddi’n rhagweithiol. Oherwydd bod gan yr IC eisoes gyfrifoldeb am gynlluniau cyhoeddi sy’n gorgyffwrdd â rhai o’r ymrwymadau tryloywder eraill, credwn mai’r IC ddylai fod yn gyfrifol am hyn.

Dylai hyn gynnwys monitro a gorfodi’r ymrwymadau newydd sy’n cael eu hargymell yn yr adroddiad hwn ar gyfer cyhoeddi ystadegau cydymffurfio’n rhagweithiol (argymhelliad 4), cyhoeddi ymatebion i geisiadau a wneir o dan y Ddeddf (argymhelliad 5), a chyhoeddi mwy o wybodaeth am gyflogau a buddion uwch aelodau staff (argymhelliad 6).

Mae’r IC wedi rhoi tystiolaeth bod ei gyllideb yn ei gyfyngu o ran yr hyn y gall ei wneud y tu allan i’w ddyletswyddau craidd, ac y byddai angen adnoddau priodol ar gyfer unrhyw ddyletswyddau newydd. Dywedwn fwy am hyn isod (gweler argymhelliad 21).

Argymhelliad 7: Dylai’r llywodraeth roi’r cyfrifoldeb am fonitro a sicrhau bod awdurdodau cyhoeddus yn cydymffurfio â’u hymrwymadau i gyhoeddi’n rhagweithiol i’r IC.

2. Adran 35

Esemptiad seiliedig ar ddsbarth yw adran 35 y Ddeddf. Mae'n berthnasol i adrannau llywodraeth yn unig ac yn darparu ar gyfer pedwar esemptiad yng nghyswllt rhyddhau gwybodaeth i ddiogelu llywodraeth dda a darparu gofod diogel ar gyfer llunio polisi. Amodir yr esemptiadau gan brawf budd cyhoeddus.

Rhwng 2005 a 2015 derbyniodd llywodraeth ganolog dros 400,000 o geisiadau o dan y Ddeddf. Mewn dros 90,000 ohonynt, dibynnwyd ar eithriadau neu esemptiadau i atal y wybodaeth y gofynnwyd amdani. O'r rhain, cafodd esemptiadau adran 35 eu cymhwysu dros 8,000 o weithiau. Yn y mwyafrif llethol o'r ceisiadau hyn, ni aethpwyd ymlaen â'r mater. Mewn lleiafrif bychan o'r ceisiadau, gofynnodd y ceisydd am adolygiad mewnol.

Mewn 213 o achosion, parhawyd i atal y wybodaeth o dan adran 35 ar ôl cynnal adolygiad mewnol ac apeliodd y ceisydd i'r IC. Cyflwynir canlyniadau'r apelioddau hynny yn nhabl 1 isod.

Tabl 1: Canlyniad apelioddau adran 35 i'r Comisiynydd Gwybodaeth (IC)							
Blwyddyn (galendr)	Cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Cyfanswm
	Nifer	Procent	Nifer	Procent	Nifer	Procent	
2015	24	83%	2	7%	3	10%	29
2014	21	68%	1	3%	9	29%	31
2013	18	69%	1	4%	7	27%	26
2012	23	66%	3	9%	9	26%	35
2011	12	52%	3	13%	8	35%	23
2010	10	56%	1	6%	7	39%	18
2009	7	35%	4	20%	9	45%	20
2008	8	44%	3	17%	7	39%	18
2007	0	0%	1	14%	6	86%	7
2006	0	0%	1	17%	5	83%	6
Cyfanswm	123	58%	20	9%	70	33%	213

Ffynhonnell: Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth

Dengys y data hwn fod yr IC, ar gyfartaledd, yn cadarnhau'n llawn bron i 60% o benderfyniadau awdurdodau cyhoeddus. Ers 2009 mae cyfraddau llwyddiant awdurdodau cyhoeddus wedi cynyddu o gryn dipyn, a bellach cadarnheir yn llawn tua 70% o benderfyniadau awdurdodau cyhoeddus.

Arweiniodd y 213 o apelioddau a benderfynwyd gan yr IC, ar apêl, at 40 o benderfyniadau pellach ynghylch adran 35 gan y Tribiwnlys Haen Gyntaf ("FTT") (Hawliau Gwybodaeth). Daethpwyd â 24 (60%) o'r apelioddau hyn gan awdurdodau cyhoeddus, 14 (35%) gan geiswyr ac mewn dau achos (5%) apeliodd y ddwy ochr. Cododd y rhain o 12 o benderfyniadau gan yr IC oedd yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, 10 o benderfyniadau oedd yn rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, a 18 o benderfyniadau oedd yn gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus. Cyflwynir canlyniad yr apelioddau hyn i'r FTT yn ffigur 2 a thabl 2a.



Tabl 2a: canlyniadau penderfyniadau'r FTT ar adran 35 2005-2015

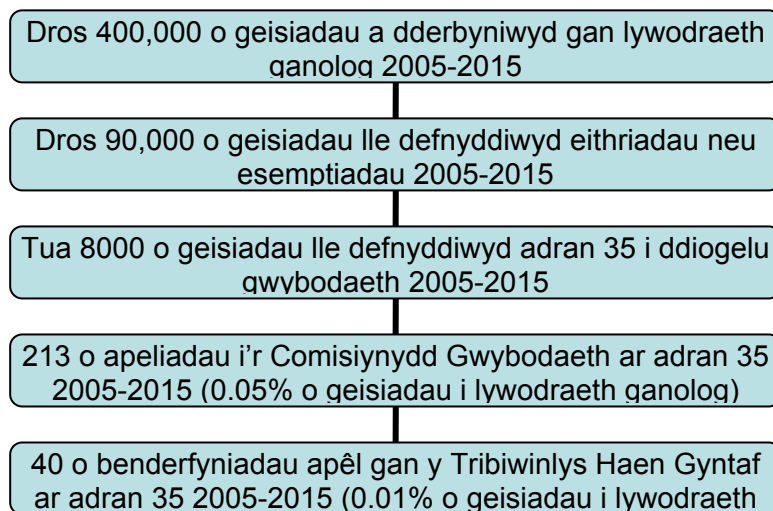
Cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	15	37.5%
Rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	13	32.5%
Gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	12	30%
Cyfanswm	40	100%

Dengys tabl 2a fod y FTT yn cadarnhau penderfyniadau awdurdodau cyhoeddus mewn 37.5% o'r penderfyniadau ar adran 35. Dengys ymchwili⁵ fod y FTT yn cytuno ag asesiad gwreiddiol yr IC mewn 28 allan o 40 (70%) o'r penderfyniadau.

Mewn naw penderfyniad (22.5%) lle'r oedd y FTT yn anghytuno â'r ICO, dyfarnodd yn fwy o blaid yr awdurdod cyhoeddus. Mewn tri phenderfyniad (7.5%) lle'r oedd y FTT yn anghytuno â'r ICO, dyfarnodd yn llai o blaid yr awdurdod cyhoeddus.

Daeth y FTT i gasgliad cwbl groes i'r ICO mewn pum penderfyniad (12.5%) (gan gadarnhau penderfyniad y corff cyhoeddus ar bedwar achlysur a'i wrthdroi unwaith).

Mae'n werth nodi mai rhan fach iawn iawn o'r ceisiadau a dderbynnir gan adrannau'r llywodraeth yw nifer y ceisiadau sy'n destun yr anghydfodau hyn. Dangosir hyn gan ffigur 3 isod.



Gweithrediad adran 35

Mewn ymateb i'n cais am dystiolaeth derbyniwyd sylwadau cryf ynghylch pa mor effeithiol yw'r warchodaeth bresennol, a gwerth cymhwyso prawf budd cyhoeddus i'r esemptiad. Er enghraifft, yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn, meddai'r News Media Association:

“Wrth asesu lle mae'r budd cyhoeddus, mae'r Comisiynydd a'r Tribiwinlys yn gyson a disgwylidig barchus o'r pryderon a gyflwynir yn y cais am dystiolaeth ynghylch bod angen cynnal gofod diogel ar gyfer llunio polisi a rhoi cyngor agored. Mae'r NMA o'r farn bod y dull a fabwysiedir ganddynt o ddiogelu gwybodaeth yn drwyadl wrth lunio polisi, ac yna pwysu a mesur y budd cyhoeddus ar gyfer ei rhyddhau wedyn, yn synhwyrol a'r ffordd orau o gyrraedd canlyniadau teg sy'n adlewyrchu ffeithiau'r achos.” (paragraff 5)

Dywedodd yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

“...mae darpariaethau presennol y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth ar ddatgelu trafodaethau mewnol yn rhoi mwy na digon o warchodaeth i wybodaeth sensitif. Nid oes achos dros roi mwy o warchodaeth... Byddai'r awgrym y gallai'r esemptiadau hyn weithredu heb y prawf budd cyhoeddus, p'un ai am 20 mlynedd neu gyfnod byrrach,

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/tribunal-outcomes-for-the-freedom-of-information-act-sections-35-and-36-research>

yn gam anferth yn ôl ac yn gwbl groes i ddisgwyliadau'r cyhoedd, gofynion atebolwydd ac ymrwymiad dywededig y llywodraeth i fod yn agored." (para. 2-6)

Cefnogwyd y barnau uchod gan dystiolaeth lafar a gyflwynwyd i'r Comisiwn yn ystod sesiynau tystiolaeth cyhoeddus.

Ym marn y Comisiwn, mae gweithrediad adran 35 wedi darparu elfen helaeth iawn o warchodaeth i wybodaeth sensitif sy'n cael ei dal gan lywodraeth ganolog. Cawsom ein darbwylo nad oes angen darparu esemptiad absoliwt ar gyfer y categori hwn; hynny yw, ni chefnogwn ddileu elfen y prawf budd cyhoeddus. Yn amlwg, mae cyrff cyhoeddus y gallu defnyddio adran 35 gyda rhagolygon rhesymol o ddiogelu gwybodaeth sensitif. Wrth gyrraedd y casgliad hwn cawsom ein darbwylo gan y dystiolaeth a dderbyniwyd gan yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth a chan yr IC, ynghyd ag amryw o rai eraill, bod y prawf budd cyhoeddus yn rhan werthfawr o gynllun y Ddeddf.

Lle mae'r IC a'r Tribiwnlys wedi gwrthdroi penderfyniadau awdurdodau cyhoeddus, ar y cyfan gwnaed hyn yng ngoleuni oed y deunydd, neu y byddai ei ryddhau'n annhebygol o achosi niwed (oherwydd ei fod, er enghraifft, fwy neu lai'n ffeithiol). O bryd i'w gilydd ymddengys mai'r ffactor a drodd y fantol oedd proffil uchel neu natur ddadleuol y maes dan sylw.

Gofidiwn ynghylch y dystiolaeth a dderbyniwyd ynghylch y ffordd y mae awdurdodau cyhoeddus (yn enwedig llywodraeth ganolog) yn ymdrin â rhai ceisiadau. Ymddengys i achosion yn ymwneud â gwybodaeth ddiffaith neu ffeithiol gael eu gwrthsefyll dim ond ar y sail y byddai rhyddhau'r wybodaeth y gofynnwyd amdani'n gosod cynsail ar gyfer ceisiadau tebyg, beth bynnag oedd eu cynnwys. Ym marn y Comisiwn, mae hyn yn sail wan ar gyfer gwrthod cais. Mae'n glir bod yr IC a'r tribiwnlysoedd yn ymdrin â phob penderfyniad fesul achos, ac nad yw penderfyniadau'r IC na rhai'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn gosod cynseiliau ffurfiol. Symudodd y cyfrifoldeb polisi dros ryddid gwybodaeth at Swyddfa'r Cabinet yn ddiweddar. Ystyriwn fod hyn yn rhoi cyfle ar gyfer canoli arweinyddiaeth yn y maes hwn i atgoffa awdurdodau cyhoeddus na ddylent fod yn ymwrthod â cheisiadau dim ond ar y sail y byddai darparu'r wybodaeth y gofynnwyd amdani'n gosod cynsail ddiiesiau, beth bynnag oedd eu cynnwys.

Maes arall sydd wedi ein trwblo yw tueddiad awdurdodau lleol i ddibynnu ar ddadleuon cyffredinol ynghylch y budd cyhoeddus mewn datgelu. Er bod mathau o wybodaeth sydd, ac a ddylai, ddenu budd cyhoeddus cryf ar sail dosbarth (er enghraifft, deunydd yn ymwneud â chydgyfrifoldeb y Cabinet neu fraint broffesiynol gyfreithiol), rydym yn ymwybodol o'r canllawiau a roed gan benderfyniad yr Uwch Dribiwnlys yn *Yr Adran Iechyd v IC a Lewis* [2015] UKUT 0159 (AAC). Yn yr achos hwnnw roedd yr Uwch Dribiwnlys wedi nodi'n glir, wrth gynnig dadleuon budd cyhoeddus y dylai'r ddwy ochr geisio nodi'r niweidiau penodol a fyddai'n digwydd pe bai'r wybodaeth yn cael ei rhyddhau, a'r manteision penodol (cyn belled ag yr oedd modd) o ryddhau'r wybodaeth, yn hytrach na chyflwyno dadleuon dosbarth cyffredinol.

Drafftio adran 35

Fodd bynnag mae cryn ansicrwydd ynghylch sut y mae adran 35 yn gweithredu. Mae hyn yn rhannol oherwydd sut y'i drafftwyd ac yn rhannol oherwydd gweithrediad y prawf budd cyhoeddus. Ystyriwn fod hyn wedi achosi pryder diangen i lywodraeth ganolog ynghyd â diffyg hyder yn y warchodaeth y dyfeisiwyd hi i'w darparu, a hefyd ansicrwydd i geiswyr.

Wrth archwilio'r dystiolaeth a dderbyniwyd, a phenderfyniadau blaenorol yr IC a'r tribiwnlysoedd, gwelsom fod achosion lle'r oedd dryswch ac anghydfod ynghylch sgôp yr esemptiad yn adran 35(1) (a) sy'n esemptio gwybodaeth yn ymwneud â llunio a datblygu

polisi llywodraeth. Ystyriwn fod y rhain yn symptomatig o ansicrwydd ehangach ynghylch sgôp yr esemptiad hwn mewn achosion nad ydynt yn mynd mor bell â'r IC neu'r tribiwnlys.

Y mater cyntaf sy'n creu dryswch yw a oes angen i bolisi fod yn cael ei ddatblygu'n weithredol cyn gallu cymhwyso adran 35(1) (a). Mewn rhai achosion gwrthodwyd defnyddio'r esemptiad hwn oherwydd ystyriwyd bod y wybodaeth yn ymwneud â gweithredu yn hytrach na datblygu polisi⁶, neu lle'r oedd y cysylltiad rhwng y wybodaeth a'r broses weithredol o ddatblygu polisi'n aneglur⁷. Mae hyn i gyd yn creu ansicrwydd pellach ynghylch pa esemptiad i'w gymhwyso i ddeunydd neilltuol, ac yn rhoi baich ychwanegol ar awdurdodau cyhoeddus, yr IC a'r tribiwnlysoedd.

Lle na fyddai adran 35(1)(a) yn gymwys am unrhyw un o'r rhesymau uchod, fel arfer byddid yn hytrach yn gallu cymhwyso adran 36. Mae'r gorgyffwrdd hwn rhwng y ddwy adran felly'n golygu nad yw sgôp cul yr esemptiad ar gyfer llunio a datblygu polisi'n ddiweddedd ar y mater. Yn hytrach, mae'r holl symud yn ôl a blaen rhwng y ddwy adran yn creu dryswch a biwrocratiaeth ychwanegol ac yn tynnu'r sylw o'r prif fater sef a fyddai rhyddhau'r wybodaeth o fudd cyhoeddus neu beidio.

Felly ym marn y Comisiwn dylid ailystyried drafftio adran 35(1)(a) gan aros yn agos at y bwriad polisi gwreiddiol. Rydym wedi ystyried amrywiol opsiynau ail-eirio ar gyfer ailddrafftio adran 35(1)(a). Mae terminoleg yr eithriad a ddarperir ar ei gyfer yn rheoliad 12(4)(e) Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004 (EIR), mewn egwyddor, yn apelio atom. Mae hyn yn esemptio, yn ddarostyngedig i brawf budd cyhoeddus, gwybodaeth a fyddai'n datgelu cyfathrebu mewnol. Mae dull yr IC o ymdrin â'r eithriad cyfathrebu mewnol yn nodi'n glir "mai'r rhesymeg sylfaenol y tu ôl i'r eithriad yw y dylai fod gan awdurdodau cyhoeddus y gofod angenrheidiol i feddwl yn breifat." (para 10). Mae'r IC yn nodi "bydd llawer o'r dadleuon ynghylch gwarchod gofod meddwl preifat yn debyg i'r rhai a wneir o dan adran 35 (llunio polisi llywodraeth) ac adran 36 (niwed i gyflawni busnes llywodraeth yn effeithiol) o'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth (para 12). Felly mae'r eithriad yn yr EIR ac adran 35 yn ceisio rhoi grym i'r un bwriad polisi.

Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn bryderus y gallai'r esemptiad cyfathrebu mewnol o dan y Rheoliadau EIR fod yn rhy eang i'w fewnforio'n uniongyrchol i'r Ddeddf. Mae'r Rheoliadau EIR, wrth natur, yn gyfyngedig i wybodaeth amgylcheddol tra byddai darpariaeth o'r fath yn y Ddeddf yn berthnasol i holl wybodaeth y llywodraeth ganolog. Oherwydd bod y wybodaeth allweddol y bwriedir i adran 35(1)(a) ei diogelu'n berthnasol yng nghyswllt polisi llywodraeth, barn y Comisiwn yw y dylid cyfyngu'r esemptiad ar gyfer cyfathrebu mewnol i wybodaeth sy'n ymwneud â pholisi llywodraeth.

Byddai hyn yn ehangach na'r esemptiad presennol yn adran 35(1)(a) ac yn dileu'r cyfyngiad presennol o "llunio a datblygu". Byddai'r esemptiad diwygiedig yn cynnwys gwybodaeth yn ymwneud â llunio neu ddatblygu polisi p'un ai oedd polisi'n cael ei lunio'n weithredol neu beidio, a ph'un ai oedd toriad yn y datblygiad hwnnw, ac yn cynnwys gweithrediad polisi yn ogystal â'i adolygu a'i werthuso. Effaith hyn fyddai gwneud i ffwrdd â'r ansicrwydd presennol ynghylch sgôp yr esemptiad hwn gan adael i geiswyr, awdurdodau cyhoeddus a chyrrff apêl ganolbwyntio ar y prif gwestiwn sef a oedd rhyddhau'r wybodaeth er budd cyhoeddus neu beidio.

Bydd cyfathrebiad yn ymwneud â pholisi llywodraeth yn fewnol ac felly'n cael ei ddiogelu o bosibl gan yr esemptiad lle na fyddai'n cael ei rannu y tu allan i awdurdod cyhoeddus. Mae hyn yn ymestyn i gyrff sy'n rhan o adran llywodraeth, fel asiantaethau gweithredol, ond nid i

⁶ Er enghraifft, yr hysbysiadau o benderfyniad canlynol gan y Comisiynydd: FS50420602, FS50375926

⁷ Er enghraifft, yr hysbysiadau o benderfyniad canlynol gan y Comisiynydd: FS50378248, FS50512109

gyrff ar wahân fel cyrff cyhoeddus anadrannol. Dylid trin adrannau llywodraeth ganolog fel pe byddent yn un awdurdod cyhoeddus i bwrpas yr esemptiad hwn, fel sy'n digwydd yn barod ar gyfer yr eithriad EIR.

Ni ystyriwn y bydd y newid hwn yn golygu bod llawer mwy o ddeunydd ychwanegol yn cael ei esemptio. Mae hyn oherwydd bod adran 36(2)(c) eisoes yn darparu esemptiad eang iawn i bob awdurdod cyhoeddus ac y gellir eisoes ei gymhwyso i gyfathrebu mewnol. Ond bydd y newid hwn yn gwneud adran 35 yn fwy eglur ac yn haws ei defnyddio a'i deall.

Argymhelliad 8: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddisodli adran 35(1)(a) ag esemptiad fydd yn diogelu gwybodaeth a fyddai'n datgelu cyfathrebu mewnol yn ymwneud â pholis llywodraeth.

Mae'r Comisiwn hefyd wedi ystyried y warchodaeth a roddir o dan adran 35 i ddeunydd yn ymwneud â chydgyfrifoldeb y Cabinet. Derbyniwyd tystiolaeth ar hyn gan yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth oedd yn bryderus y gellid gwneud y warchodaeth ar gyfer cofnodion a phapurau'r Cabinet yn "absoliwt".

"Byddai unrhyw ymgais i eithrio papurau'r Cabinet, ac yn enwedig papurau pwyllgor y Cabinet o gael eu gweld, yn arbennig o ddifrodus. Mae llawer iawn o drafodaethau'r llywodraeth rhwng adrannau'n digwydd drwy system bwyllgora'r Cabinet. Ymdrinnir â llawer o hyn drwy ohebiaeth a heb gyfarfodydd o gwbl...Mae'r ffaith bod angen i system bwyllgora'r Cabinet ymdrin â materion sy'n debygol o arwain at 'sylw neu feirniadaeth gyhoeddus sylweddol' yn dangos yn glir pa mor annerbyniol fyddai esemptiad newydd ar gyfer y Cabinet neu bwyllgorau'r Cabinet. Byddai'n awtomatig yn eithrio unrhyw gynigion dadleuol o geisiadau FOI. Byddai hefyd yn gyfrwng i warantu cyfrinachedd ar gyfer unrhyw wybodaeth anghyfleus, ar unrhyw bwnc, drwy sicrhau ei bod yn cael ei chylchredeg 'er gwybodaeth' drwy system bwyllgora'r Cabinet.

Meddai'r IC:

"Mae prosesau cyd-drafod a chyd-gytuno'r Cabinet yn amlwg yn haeddu gwarchodaeth sylweddol. Bydd cynnal athrawiaeth cydgyfrifoldeb bob amser yn ennyn diddordeb cyhoeddus sylweddol, hyd yn oed ar ôl gwneud penderfyniad. Gallai hyn leihau i raddau wrth i amser maith fynd heibio, ac unigolion perthnasol heb fod mwyach yn wleidyddol weithredol, a / neu lle mae cyfrinachedd y wybodaeth eisoes wedi'i danseilio oherwydd bod cofiant neu ddatganiadau cyhoeddus eraill wedi cael eu cyhoeddi....Mae hyblygrwydd y prawf budd cyhoeddus yn elfen bwysig o'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth ac mae'r Comisiynydd yn credu, ar y cyfan, bod y dystiolaeth yn dangos y gallai'r cysyniad hyblyg hwn ddarparu'r warchodaeth a'r parch iawn i'r confensiwn cyfansoddiadol hwn gan gydnabod nad yw'r confensiwn yn absoliwt." (paragraff 27, 32)

Ar ôl ystyried yr holl dystiolaeth, barn y Comisiwn yw bod adran 35 yn taro'r cydbwysedd priodol o ran gwarchodaeth ar gyfer deunydd yn ymwneud â chyd-benderfyniadau'r Cabinet. Ni ystyriwn fod angen esemptiad absoliwt, a chyd-nabyddwn fod yr esemptiad – gyda fetog gan y Cabinet fel cynhorthwy pellach, ac o'i weithredu fel y bwriedid gan y Senedd – wedi darparu gwarchodaeth ddigonol ar gyfer deunydd yn ymwneud â'r Cabinet.

Fodd bynnag, mae peth trafferth gyda drafftio'r adran hon. Yn benodol, mae culni adran 35(1)(b) yn golygu bod rhywfaint o ddeunydd cyd-gyfrifoldeb yn disgyn y tu allan i'r adran

hon, a rhaid i awdurdodau cyhoeddus hefyd ddibynnu ar y warchodaeth o dan adran 36(2)(a).

Fel y mae adran 35(5) yn ei nodi'n glir, mae "cyfathrebu gweinidogol" yn golygu cyfathrebu rhyng-weinidogol ac yn cynnwys trafodaethau Cabinet a phenderfyniadau a wneir gan y Cabinet neu un o is-bwyllgorau'r Cabinet. Ond nid yw'n esemptio gwybodaeth a allai gynnwys cyd-gyfrifoldeb y Cabinet, ond nad yw'n cynnwys cyfathrebu rhyng-weinidogol, fel deunydd sy'n datgelu safiad gweinidog unigol ar fater a benderfynwyd neu sydd i'w benderfynu gan y Cabinet.

Er mwyn gwarchod yr olaf, mae angen dibynnu ar adran 36(2)(a) sy'n cynnwys deunydd y byddai ei ddatgelu yn, neu'n debygol, o wneud niwed i gynnal confensiwn cyd-gyfrifoldeb Gweinidogion y Goron. Mae adrannau 35 a 36 yn ddarostyngedig i brawf budd cyhoeddus.

Barn y Comisiwn yw bod hollti'r esemptiadau sy'n gwarchod cyd-gyfrifoldeb y Cabinet yn y modd hwn yn ddiangen o gymhleth a dryslyd. Felly mae'r Comisiwn yn ystyried y byddai'n well ehangu'r esemptiad yn adran 35(1)(b) fel, yn ogystal ag unrhyw gyfathrebu rhyng-weinidogol, ei fod hefyd yn cynnwys unrhyw ddeunydd yn ymwneud â chyd-benderfyniadau'r Cabinet, p'un ai drwy gyfathrebu rhyng-weinidogol neu fel arall. Byddai hyn yn golygu y gellid diddymu adran 36(2)(a).

Effaith hyn fyddai darparu gwarchodaeth glir a chyson ar gyfer pob agwedd ar gydgyfrifoldeb, a byddai hefyd yn golygu bod peth deunydd oedd yn ddarostyngedig i'r esemptiad seiliedig ar niwed yn adran 36 yn dod o dan esemptiad seiliedig ar ddsbarth yn adran 35. Ni ystyriwn y bydd y newid hwn yn cael effaith arbennig o sylweddol ar faint o ddeunydd a ryddheir o dan y Ddeddf, o ystyried y pwysau sylweddol a roddir eisoes gan yr IC a'r triwilysoedd i ddeunydd sy'n ymwneud â chyd-benderfyniadau'r Cabinet. Er hynny gellid rhyddhau deunydd o'r fath o hyd lle oedd hynny er budd cyhoeddus.

Argymhelliad 9: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ehangu adran 35(1)(b) fel, yn ogystal â gwarchod cyfathrebu rhyng-weinidogol, ei bod hefyd yn diogelu unrhyw wybodaeth yn ymwneud â chyd-benderfyniadau'r Cabinet, ac yn diddymu adran 36(2)(a).

Y prawf budd cyhoeddus

Nid yw'r Ddeddf yn diffinio'r prawf budd cyhoeddus, ond yn gyffredinol ystyrir ei fod yn ymarfer eang sy'n ystyried yr holl ffactorau perthnasol wrth asesu beth sydd o fudd cyffredinol i'r cyhoedd. Nid oes unrhyw restr cynhwysfawr na phenodol o'r ffactorau sydd angen eu hystyried a'u cydbwysu.

Fodd bynnag rhoddir rhai canllawiau ynghylch ymarfer y prawf budd cyhoeddus yng nghyswllt adran 35(1)(a). Mae adran 35(4) y Ddeddf yn nodi "rhaid ystyried y budd cyhoeddus penodol mewn datgelu gwybodaeth ffeithiol a ddefnyddiwyd, neu y bwriedir ei defnyddio, i ddarparu cefndir gwybodus i benderfyniadau". Diben hyn yn glir yw anfon signal a ddylai oleuo unrhyw ystyriaeth o'r budd cyhoeddus yng nghyswllt ceisiadau am wybodaeth am bolisi llywodraeth.

Ymddengys awdurdodau cyhoeddus i fod yn ddigon abl ar y cyfan i asesu'r budd cyhoeddus: mae'r IC yn cadarnhau tua 70% o benderfyniadau adran 35 gan awdurdodau cyhoeddus a anfonir ato ar apêl, ac ni herir tua 80% o'r penderfyniadau hyn.

Fodd bynnag, erys cyfle sylweddol (un ym mhob tri ar gyfartaledd) y bydd yr IC yn gwrthdroi unrhyw benderfyniad a anfonir ato ar apêl eto i ddibynnu ar adran 35. Parhau y mae'r

ansicrwydd ynghylch asesu'r budd cyhoeddus ar lefel y FTT hefyd. Er bod y FTT yn cytuno'n amlach na pheidio â'r IC, mae'n arwyddocaol mewn 12% o benderfyniadau adran 35 a 23% o benderfyniadau adran 36, bod y FTT yn dod i gasgliad cwbl groes i'r IC a bod llawer o'r achosion hyn yn troi ar benderfyniadau ynghylch y budd cyhoeddus. Ni thynnwn sylw at y ffaith hon er mwyn beirniadu'r IC na'r FTT, ond yn hytrach i ddangos mewn rhai achosion bod ansicrwydd sylweddol gyda phenderfynu lle y mae'r budd cyhoeddus, ac y gallai dwy garfan o bobl resymol yn hawdd anghytuno. Mae hyn yn creu tirlun anodd i awdurdodau cyhoeddus sy'n rhaid iddynt wneud y penderfyniadau hyn.

Mae materion penodol sy'n ychwanegu at yr ansicrwydd hwn. Y cyntaf o'r rhain yw'r mater o ofod i drafod, a phryd y mae'r budd cyhoeddus mewn cynnal gofod diogel i drafod yn fewnol yn peidio â bod. Yn ein cais am dystiolaeth tynnem sylw at ganllawiau'r IC lle mae'n dweud:

“Bydd yr angen am ofod diogel ar ei gryfaf pan fo'r mater dan sylw'n dal i fod yn fyw. Unwaith y bydd y llywodraeth wedi gwneud ei phenderfyniad, ni fydd mwyach angen gofod diogel i drafod ac ni fydd gan y ddadl hon fawr ddim i'w chymeradwyo.”
(paragraff 196, canllawiau'r ICO ar adran 35 y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth)

Yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn, eglurodd yr IC fod ei ganllawiau ond yn cyfeirio at y ffaith bod yr angen am ofod diogel i drafod yn dod yn ddiangen ar ôl i benderfyniad gael ei wneud. Ond pwysleisiodd fod ystod o ffactorau eraill a allai olygu bod gwybodaeth cyn-benderfyniad yn parhau i fod yn sensitif ar ôl i'r penderfyniad gael ei wneud, ac roedd hyn yn cynnwys y potensial ar gyfer 'effaith oeri'.

Ym marn y Comisiwn mae'r dehongliad hwn yn camddeall natur y gofod diogel yn sylweddol. Mae darparu gofod diogel, mewnol i drafod yn caniatáu ar gyfer trafodaethau a chyngor agored, ac ar gyfer ystyried yr ystod lawn o opsiynau, gan gynnwys rhai y tybiwyd, ar ôl eu trafod, eu bod yn annerbyniol, ac ar gyfer beirniadu a herio'r rhain. Mae'n bwysig na ddylai gweinidogion a swyddogion deimlo rhwystr neu gymhelliad i beidio â chyflwyno deunydd trafodaeth ysgrifenedig yn ystod proses drafod. Pe bai'r trafodaethau mewnol hyn yn cael eu cyhoeddi'n fuan ar ôl y penderfyniad, byddai'n tanseilio holl egwyddor y gofod diogel. Yng nghyd-destun penderfyniadau polisi byddai'r dehongliad hwn yn golygu, oni bai fod ffactorau ychwanegol a fyddai'n gwneud y deunydd cyn-benderfyniad yn sensitif, y gallai cyngor gan swyddogion a chofnodion o drafod opsiynau'n agored gael eu rhyddhau'n syth ar ôl gwneud penderfyniad. Ni welwn sut y gallai cyfranogwyr deimlo'n hyderus i gymryd rhan mewn trafodaethau agored a dychmygus pe gwyddent y gellid gwneud y trafodaethau hyn yn gyhoeddus unwaith y byddai penderfyniad yn cael ei wneud. Nid yw dweud nad yw pobl, yn y rhan fwyaf o achosion, yn gwneud ceisiadau o dan y Ddeddf am y wybodaeth hon yn ateb y pryder hwn o gwbl: y ffaith yw y gallent, ac ni fyddai swyddogion a gweinidogion yn gwybod ym mha achosion y byddid yn gwneud ceisiadau.

Byddai rhyddhau deunydd yn dangos gwerthusiad agored o'r opsiynau ac argymhellion gan swyddogion yn syth ar ôl penderfyniad yr un mor ddifrodus â rhyddhau deunydd o'r fath yn ystod y broses drafod. Mae'n debyg y byddai gweinidogion yn canfod eu hunain yn cael eu beirniadu pe na fyddent wedi dilyn cyngor swyddogol, a byddai'n gwneud niwed i natur ddiduedd y gwasanaeth sifil lle byddai uwch swyddogion yn gyhoeddus yn ceisio amddiffyn ac egluro polisi ar ôl iddynt ddadlau'n breifat yn ei erbyn.

Enghraifft yw hon o fater lle arweiniodd y dehongli a'r arferion yng nghyswllt y Ddeddf, yn hytrach na'r ddeddfwriaeth ei hun, at safiadau braidd yn od. Yn ystod y trafodaethau Seneddol a arweiniodd at daith y Ddeddf drwy'r Senedd, roedd consensws cyffredinol y dylid gwarchod cyngor swyddogol agored ac opsiynau ar gyfer Gweinidogion. Er enghraifft:

“Ann Widdecombe (Ysgrifennydd Cartref yr Wrthblaid - Ceidwadwyr): Ni fydd neb yn dadlau – ac nid oes neb wedi gwneud erioed – y dylid cyhoeddi cyngor mewnol ar

ffurf barn a gyflwynir gan was sifil i Weinidog. Byddai hynny'n gwneud llywodraeth yn gwbl anhydryn." (Ail Ddarlleniad Tŷ'r Cyffredin, Hansard 7 Rhag 1999: Colofn 721)

"Dr David Clark (Cyn Weinidog Llafur): Ar fater y cyngor ar bolisi.....credaf fod pobl y wlad hon yn ethol llywodraeth i lywodraethu; felly mae'n bwysig bod y llywodraeth yn gallu llywodraethu. Mae'r un mor bwysig nad yw pob penderfyniad yn cael ei wneud mewn bowlen pysgodyn aur. Gallaf ddeall pam na ddylid gwneud y cyngor ar faterion cyfoes rhwng Gweinidogion a'u cynghorwyr yn gyhoeddus." (Ail Ddarlleniad Tŷ'r Cyffredin, Hansard 7 Rhag 1999: Colofn 743)

Mark Fisher (Meinciau cefn Llafur): "...Mae pawb yn rhannu uchelgais y llywodraeth y dylid esemptio trafodaethau a dadansoddi rhyng-weinidogol, dadleuon ac opsiynau, a chyngor gan weision sifil. Wrth gwrs y dylid eu hesemptio; ni all llywodraeth barhau oni bai yr esemptir hwynt..." ([Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin](#), 27 Ionawr 2000)

Yr Arglwydd McNally (Gweinidog yr Wrthblaid - Democratiaid Rhyddfrydol): "...Byddem hefyd yn derbyn yr achos dros ryddhau gwahanol opsiynau polisi ond yn amodol ar brawf niwed. Ni fyddai cyngor ar yr opsiynau'n cael eu rhyddhau, ond ein barn yn gyffredinol yw na ddylai fod yn ofynnol i Weinidogion a'u cynghorwyr drafod polisi mewn bowlen pysgodyn aur, ond y dylai'r wybodaeth gefndir sylfaenol fod ar gael i'r cyhoedd ar gais..." (Ail Ddarlleniad Tŷ'r Arglwyddi, 20 Ebrill 2000: Colofn 838)

Nid oedd unrhyw awgrym y dylai'r warchodaeth a roddir gan adran 35(1)(a) ar gyfer trafod materion polisi'n fewnol ddod i ben y funud y gwneir unrhyw benderfyniad.

Mae'r Comisiwn felly'n ystyried y dylid diwygio'r Ddeddf i wneud y mater hwn yn fwy eglur. Er na fyddai'r ffaith bod penderfyniad wedi'i wneud mwyach yn penderfynu'r budd cyhoeddus, mae ystod o ffactorau eraill a fyddai'n parhau i fod yn berthnasol. Er enghraifft, byddai cynnwys penodol y deunydd neu oed y deunydd dan sylw yn dal i fod yn berthnasol i asesu a oedd y budd cyhoeddus mewn atal neu ryddhau'r wybodaeth.

Argymhelliad 10: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 35 fel ei bod yn glir, wrth wneud penderfyniad budd cyhoeddus o dan adran 35(1)(a), nad yw'r budd cyhoeddus mewn cynnal esemptiad yn ddim llai oherwydd bod penderfyniad wedi'i wneud ar y mater.

Mater arall a gododd gyda sut y dehonglir y Ddeddf yw pa bwysau i'w rhoi i'r esemptiadau wrth asesu'r budd cyhoeddus. I asesu a oes budd cyhoeddus mewn rhyddhau gwybodaeth y byddai adran 35 yn berthnasol iddi, cyflawnir ymarfer i bwysu a mesur y budd cyhoeddus. Nid yw'r ffaith bod y wybodaeth yn y dosbarth deunydd a ddaw o dan adran 35(1)(a) a (b) yn berthnasol o gwbl i'r prawf hwn, ac o ran y budd cyhoeddus mewn atal y wybodaeth, mae'r fantol yn cychwyn yn wag. Ar y llaw arall a'r ochr arall i'r fantol, mae bob amser y budd cyhoeddus cyffredinol mewn tryloywder ac atebolrwydd.

Gyda rhai esemptiadau cafwyd bod "pwysau cynhenid" wrth gymhwyso'r esemptiad, fel bod budd cyhoeddus o'r cychwyn mewn diogelu gwybodaeth y byddai'r esemptiad yn berthnasol iddi. Un enghraifft o hyn yw adran 42 y Ddeddf lle caiff ei gydnabod bod budd cyhoeddus cynhenid mewn gwarchod braint broffesiynol gyfreithiol o ystyried ei rôl bwysig mewn dadleuon cyfreithiol. Cyfyd y mater hwn yn fwy amlwg fyth gyda chyngor gan Swyddogion y Gyfraith, a warchodir gan adran 35(1)(c), lle mae confensiwn hirsefydlog bod cyngor o'r fath, a'r ffaith y gofynnwyd neu na ofynnwyd am gyngor o'r fath, ddim ar gael i'r cyhoedd oni bai fod y Twrnaï Cyffredinol yn penderfynu bod budd cyhoeddus mewn gwneud hynny.

Barn y Comisiwn yw y dylid hefyd rhoi pwysau i'r angen i warchod yr egwyddor o gydgyfrifoldeb y Cabinet, a bod angen gofod i drafod lle gellir pwyso a mesur cyngor ac opsiynau. Dylai hyn gynnwys bod angen gofod i feddwl ar swyddogion er mwyn gwarchod nid yn unig eu cyngor, ond eu drafftiau a'u llyfrau nodiadau.

Nid yw'n fwriad gennym wahardd deunydd fel hyn rhag cael ei ryddhau, ond gwneud newid technegol i greu cae chwarae mwy gwastad wrth asesu cydbwysedd y budd cyhoeddus. Mae'n debyg y bydd y newid hwn ond yn effeithio ar nifer fach o achosion lle mae'r budd cyhoeddus yn rhy gyfartal.

Fe wnaethom ystyried a ddylid ychwanegu ffactorau eraill y dylid eu hystyried wrth asesu'r budd cyhoeddus; er enghraifft, a oes amheuaeth gredadwy o ddrwgweithredu ar ran yr awdurdod cyhoeddus. Fodd bynnag ystyriwn fod materion o'r fath eisoes yn cael eu hystyried fel rhan o'r prawf budd cyhoeddus, a bod pwysau sylweddol yn cael eu rhoi iddynt. Cefnogir hyn gan [ganllawiau'r](#) IC ar y prawf budd cyhoeddus sy'n dweud: "Enghraifft bellach o fudd cyhoeddus posibl mewn tryloywder yw lle mae amheuaeth o ddrwgweithredu ar ran yr awdurdod cyhoeddus" (paragraff 32).

Argymhelliad 11: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 35 fel ei bod yn glir, wrth benderfynu a oes budd cyhoeddus o dan adran 35, y dylid ystyried y budd cyhoeddus penodol mewn cynnal confensiwn y cydgyfrifoldeb gan Weinidogion y Goron, a bod angen cyfnewidiadau barn a chynghor agored a di-flewyn-ar-dafod i bwrpas cynnal trafodaethau.

3. Adran 36

Mae adran 36 yn berthnasol i bob awdurdod cyhoeddus ac yn seiliedig ar niwed yn hytrach na dosbarth. Mae hyn yn gofyn bod person cymwys yn rhoi 'barn resymol' y byddai rhyddhau'r wybodaeth yn debygol o effeithio'n niweidiol ar gyflawni busnes cyhoeddus yn effeithiol. Ac oherwydd ei fod yn esemptiad amodol, mae hefyd angen prawf budd cyhoeddus. Os defnyddir adran 36 ni ellir wedyn defnyddio adran 35.

Rhwng 2005 a 2014, defnyddiwyd adran 36 gan llywodraeth ganolog 3,532 o weithiau. Yn y mwyafrif llethol o'r ceisiadau hyn, ni aethpwyd ymlaen â'r mater. Mewn lleiafrif bychan o'r ceisiadau, gofynnodd y ceisydd am adolygiad mewnol. Nid oes gennym ystadegau am faint o weithiau y defnyddiwyd yr esemptiad hwn gan gyrff cyhoeddus eraill.

Mewn 339 o achosion yn effeithio ar bob awdurdod cyhoeddus (ac nid dim ond llywodraeth ganolog), parhawyd i atal y wybodaeth o dan adran 36 ac apeliodd y ceisydd i'r IC. Cyflwynir canlyniadau'r apeliadau hynny yn nhabl 4 isod.

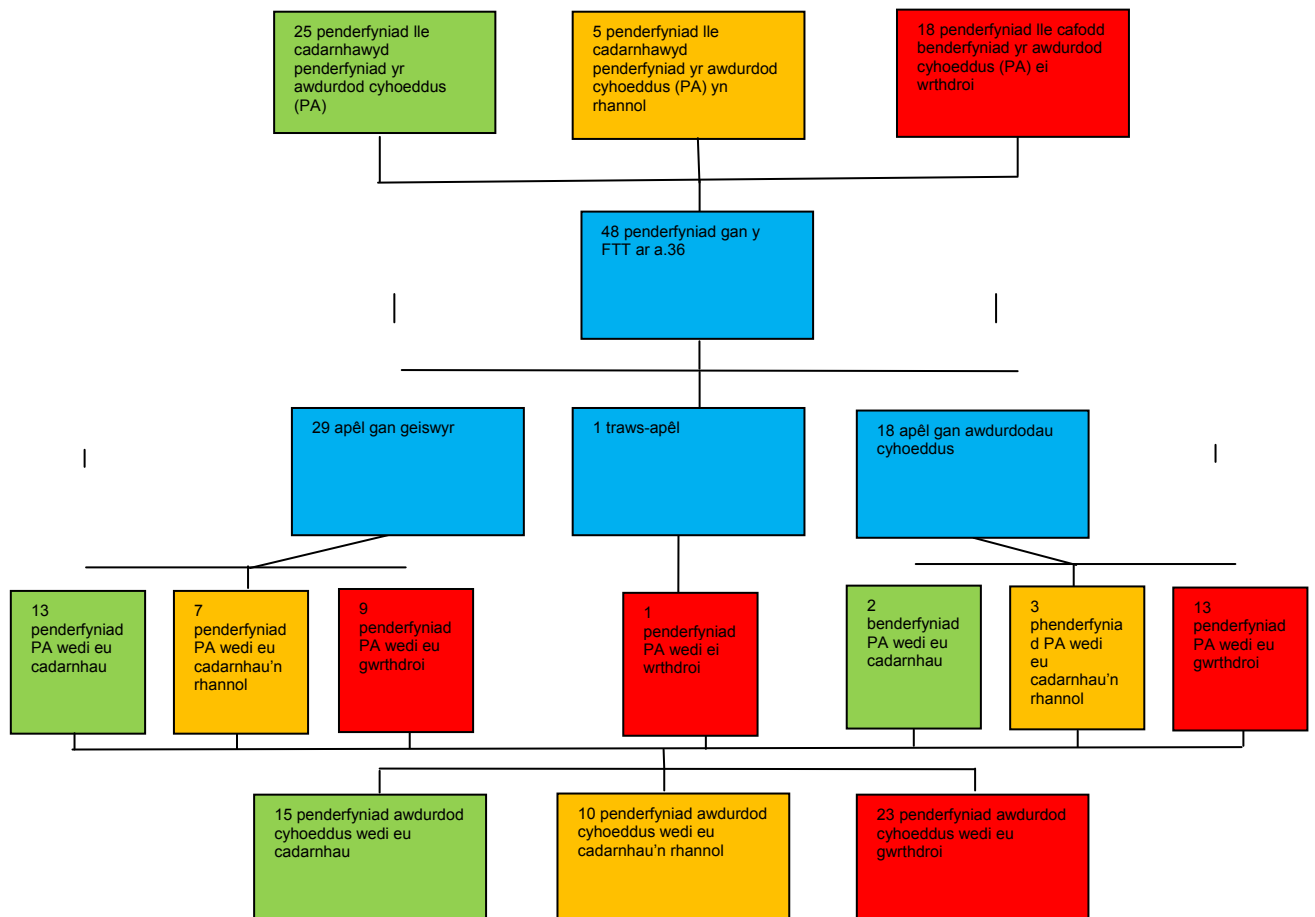
Tabl 4: Canlyniad apeliadau adran 36 i'r Comisiynydd Gwybodaeth (pob corff cyhoeddus)							
Blwyddyn	Cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus		Cyfanswm
2015	21	57%	2	5%	14	38%	37
2014	36	54%	5	7%	26	39%	67
2013	46	64%	5	7%	21	29%	72
2012	44	70%	3	5%	16	25%	63
2011	11	55%	5	25%	4	20%	20
2010	15	75%	1	5%	4	20%	20
2009	10	50%	4	20%	6	30%	20
2008	5	24%	6	28%	10	48%	21
2007	4	57%	2	29%	1	14%	7
2006	9	75%	0	0%	3	25%	12
Prif Gyfanswm	201	59%	33	10%	105	31%	339

Ffynhonnell: Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth

Dengys tabl 4 fod penderfyniadau gan awdurdodau cyhoeddus, yn gyffredinol, yn cael eu cadarnhau gan yr IC 59% o'r amser. Roedd 51% (173 allan o 339) o'r achosion lle dibynnwyd ar adran 36 yn ymwneud ag adrannau a chyrrff llywodraeth ganolog. Roedd 19% (66) yn ymwneud â llywodraeth leol a 7% (24) yn ymwneud â chyrrff addysgol.

I bwrpas cymhariaeth, mae'r canlyniadau ar gyfer llywodraeth ganolog fel a ganlyn: Cadarnhawyd 97 (56%) o benderfyniadau awdurdodau cyhoeddus, cadarnhawyd 21 (12%) yn rhannol a chafodd 55 (32%) eu gwrthdroi. Dengys hyn fod y canlyniadau llywodraeth ganolog yn gynrychiadol o duedd ehangach gyda chanlyniadau cyrrff cyhoeddus yn gyffredinol.

Arweiniodd y 339 apêl a benderfynwyd gan yr IC at 48 o benderfyniadau apêl pellach ynghylch adran 36 gan y FTT. Dengys ymchwili⁸ fod 18 (37.5%) o'r apeliadau hyn wedi eu gwneud gan awdurdodau cyhoeddus, 29 (60.5%) gan geiswyr, a bod y ddwy ochr wedi apelio mewn un achos (2%). Cododd y rhain o 25 penderfyniad gan yr IC oedd yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, 5 penderfyniad oedd yn rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus, a 18 penderfyniad oedd yn gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus. Cyflwynir canlyniad yr apeliadau hyn i'r FTT yn ffigwr 5 a thabl 5a.



Tabl 5a: canlyniadau apeliadau i'r FTT ar adran 36 2005-2015

Cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	15	31%
Rhannol gadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	10	21%
Gwrthdroi penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus	23	48%
Cyfanswm	48	

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/tribunal-outcomes-for-the-freedom-of-information-act-sections-35-and-36-research>

Cytunodd y FTT ag asesiad gwreiddiol yr IC mewn 32 allan o 48 (67%) o'r penderfyniadau. Mewn pedwar penderfyniad (8%) lle'r oedd y FTT yn anghytuno â'r ICO, dyfarnodd yn fwy o blaid yr awdurdod cyhoeddus. Mewn 12 penderfyniad (25%) lle'r oedd y FTT yn anghytuno â'r ICO, dyfarnodd yn llai o blaid yr awdurdod cyhoeddus.

Daeth y FTT i gasgliad cwbl groes i'r ICO mewn 11 penderfyniad (23%) (gan gadarnhau penderfyniad y corff cyhoeddus ar ddau achlysur a gwrthdroi penderfyniad y corff cyhoeddus ar naw achlysur).

Gweithrediad adran 36

Ym marn y Comisiwn, ar y cyfan mae adran 36 yn rhoi gwarchodaeth gytbwys briodol ar gyfer gwybodaeth sensitif sy'n cael ei dal gan awdurdodau cyhoeddus. Fodd bynnag mae un maes lle cawsom ein darbwyllo bod angen diwygio'r ddarpariaeth.

Y person cymwys

Pan gyflwynwyd y Ddeddf i'r Senedd yn wreiddiol, roedd adran 36 yn darparu esemptiad seiliedig ar niwed a oedd, mewn gwirionedd, yn absoliwt. Lle penderfynwyd bod deunydd yn esempt o dan yr adran hon, roedd gan yr awdurdod cyhoeddus ddisgresiwn i ryddhau'r deunydd os penderfynai fod hynny o fudd i'r cyhoedd.

Byddai'r IC wedi bod â'r pŵer i benderfynu drosto ei hun ar apêl a fyddai unrhyw niwed yn, neu'n debygol, o ddigwydd. Er enghraifft, yng nghyswllt adran 43 lle byddai datgelu'n gwneud niwed i fuddiannau masnachol.

Fodd bynnag yng nghyswllt adran 36, roedd gofyn bod yr esemptiad yn cael ei gymhwysu gan "berson cymwys" yn cyfyngu pŵer adolygu'r IC i ryw fath o 'adolygiad barnwrol'. Golygai hyn na fyddai'r IC wedi gallu penderfynu drosto'i hun ar y mater o niwed fel y byddai wedi gallu ar gyfer esemptiadau eraill - gallai ond penderfynu a oedd barn y person cymwys y byddai niwed yn, neu'n debygol o ddigwydd, yn farn resymol.

"Mae'r comisiynydd gwybodaeth yn penderfynu yng ngham un a allai unrhyw berson cymwys rhesymol ddod i'r casgliad y byddai niwed yn cael ei achosi. Gall ymyrryd yn y cam hwnnw dim ond ar sail yr adolygiad barnwrol. Pe bai'n casglu na allai unrhyw berson cymwys rhesymol ddod i'r casgliad y byddai niwed yn cael ei achosi o dan Gymal 34, gallai wrthdroi'r penderfyniad a gofyn am ddatgelu'r wybodaeth." (Yr Arglwydd Falconer o Thoroton, Pwyllgor yr Arglwyddi, Mesur Rhyddid Gwybodaeth, Hansard 24 Hydref 2000: Colofn 307)

Golygai hyn fod math uwch o warchodaeth yn cael ei roi gan adran 36 nag ar gyfer esemptiadau eraill seiliedig ar niwed, ar yr amod bod yr esemptiad yn cael ei ymarfer gan y person cymwys.

Yna cyflwynodd y llywodraeth ar y pryd ddiwygiadau oedd yn rhoi pŵer i'r IC benderfynu ynghylch y budd cyhoeddus, gan gynnwys ar gyfer adran 36. Fodd bynnag, ni chymrodd y llywodraeth y cyfle i ddileu'r gofyniad bod angen person cymwys. Mae'r sefyllfa bellach yn un braidd yn rhyfedd, gyda'r IC wedi'i wahardd rhag penderfynu drosto'i hun a fyddai niwed yn, neu'n debygol, o ddigwydd, ond mae ganddo'r pŵer i benderfynu a fyddai rhyddhau gwybodaeth o fudd i'r cyhoedd lle cyhaeddodd y person cymwys farn resymol y bydd niwed yn, neu'n debygol, o ddigwydd. Ar ben hyn, lle mae'r IC yn casglu bod barn y person cymwys yn farn resymol, daw'r posibilrwydd o niwed yn ffactor berthnasol (ond nid un sy'n penderfynu) penderfyniad yr IC ei hun ynghylch y budd cyhoeddus.

Yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn, meddai'r Cyngor Meddygol Cyffredinol:

“Teimlwn y gellid gwella ar yr esemptiad y darperir ar ei gyfer gan adran 36 (niwed i gyflawni busnes cyhoeddus yn effeithiol). Barnwn fod cymhwyso'r esemptiad hwn yn eithaf trafferthus oherwydd mai tair agwedd iddo: y cwestiwn o niwed, y prawf budd cyhoeddus a barn y person cymwys Yn ymarferol, fel arfer dynodir y person cymwys fel y person uchaf ei swydd yn y sefydliad a gall sicrhau eu barn greu oedi gydag ymateb i gais. Byddem yn cwestiynu gwerth sicrhau barn y person cymwys am yr esemptiad penodol hwn yn hytrach nag am unrhyw rai eraill.”

Meddai'r Gofrestrfa Tir:

“Yng nghyswllt adran 36, gall bod angen i “person cymwys” yr awdurdod cyhoeddus roi ei farn resymol ef neu hi bod yr esemptiad yn berthnasol, fod yn feichus. Pe bai mwy o ryddid i sicrhau barn uwch reolwr, dyweder, yn hytrach na barn “person cymwys” penodol, gallai hyn fod yn llai o faich.”

Barn y Comisiwn yw bod y gofyniad i gael person cymwys i ymarfer adran 36 yn adlais o ddrafft cynharach o'r mesur a ddylai fod wedi cael ei ddiweddarau, a bod hyn yn cyfyngu'n ddiangen ar bwerau'r IC ac yn faich ar gyrff cyhoeddus. Fodd bynnag ystyriwn ei bod yn bwysig bod penderfyniadau ynghylch cymhwyso adran 36 yn cael eu gwneud ar lefel ddigon uchel (ond is na lefel bwrdd) a dylid darparu canllawiau mewn adran 45 ddiwygiedig yn y Cod Ymarfer (gweler isod) yn nodi bod angen caniatâd uwch reolwr i gymhwyso adran 36.

Argymhelliad 12: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 36 i ddileu'r gofyniad i gael barn resymol gan person cymwys.

4. Asesiadau risg

Yn ein cais am dystiolaeth disgrifiwn asesiadau risg fel enghraifft arbennig o berthnasol o'r tensiwn rhwng hawl y cyhoedd i wybod, a bod angen i gyrff cyhoeddus gael gofod mewnol i drafod. Bydd llawer o ddogfennau'n sôn am risg, ond ymwnawn yma'n bennaf â dogfennau sy'n delio'n benodol â chyflawni asesiad risg di-flewyn-ar-dafod. Rydym wedi tynnu sylw penodol at asesiadau risg oherwydd mae dau o saith feto'r Cabinet wedi bod yng nghyswllt asesiadau risg.

Yr enghraifft fwyaf amlwg o asesiad risg di-flewyn-ar-dafod yw'r 'gofrestr risg'. Mae prosesau rheoli prosiect fel arfer yn defnyddio cofrestr risg fel rhan o'u methodoleg. Fel arfer rhoddir sgôr risg ar raddfa o 1 i 5 o ran pa mor debygol y bydd y risg o ddigwydd (5 yw'r tebygolrwydd uchaf o risg yn digwydd) a maint yr effaith pe bai'r risg honno'n digwydd. Drwy ddefnyddio'r sgoriau tebygolrwydd ac effaith, crëir system sgorio "Coch / Oren / Gwyrdd" i ddynodi pa mor ddifrifol yw risg. Fel rheol nid yw cofrestr risg yn rhoi esboniad manwl o'r risgiau dan sylw, dim ond y brif risg a'r camau lliniaru y gellid eu cymryd.

Mae Adolygiad Porth Swyddfa Masnach y Llywodraeth (OGC) yn enghraifft arall o asesiad risg. Mae Adolygiadau Porth yn edrych ar raglenni a phrosiectau ar bwyntiau penderfynu allweddol drwy ddefnyddio proses adolygu gan gymheiriaid lle mae ymarferwyr annibynnol yn edrych ar gynnydd a pha mor debygol ydyw o gael ei ddarparu'n llwyddiannus. Gellir defnyddio'r adolygiadau hyn gyda phrosesau TG neu gaffael, er enghraifft, ond hefyd gyda datblygu polisi.

Mae asesiadau o effaith polisi'n weithdrefnau ffurfiol seiliedig ar dystiolaeth sy'n asesu costau, risgiau a manteision economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol polisi. Cyhoeddir y rhain er enghraifft: ar yr un pryd ag ymgynghoriad, wrth ymateb i ymgynghoriad neu wrth gyflwyno Mesur neu fel rhan o unrhyw newid a wneir ar daith y Mesur drwy'r Senedd.

Asesiadau manwl o brosiectau mawr yw Adolygiadau Asesu Prosiectau (PAR) yr Awdurdod Prosiectau Mawr. Maent wedi eu teilwrio'n fwy i brosiectau penodol nag Adolygiadau Porth. Yn dilyn cyfweiliadau agored â staff, cynhyrchir adroddiad ar gyfer Uwch Berchennog Risg y prosiect yn nodi'r argymhellion a'r asesiad o risgiau.

Yn ei ymateb i'r cais am dystiolaeth tynnodd Gyngor Sir Caint sylw at y trafferthion a allai godi pe bai asesiadau risg di-flewyn-ar-dafod ar gael fel mater o drefn:

"...gallai olygu na fyddai pobl yn teimlo'n ddigon hyderus i roi'r risgiau a nodwyd ganddynt ar y cofrestr, neu nad yw'r cofrestr risg eu hunain yn cael eu creu yn y lle cyntaf oherwydd bod ag ofn unrhyw adlach. Gallai hyn arwain at ganlyniadau annifyr o annisgwyl, a phenderfyniadau gwael, pe bai pobl yn dewis cadw risgiau "yn eu pennau". (paragraff 3.3)

Ar y llaw arall, dywedodd y Rhwydwaith Llywodraeth Agored yn eu dystiolaeth:

"Bydd cydnabod bodolaeth rhai risgiau'n gyhoeddus yn gwella'r drafodaeth gyhoeddus am brosiectau mawr a'u gweithrediad. Os caniateir i risgiau gael eu hanwybyddu'n dawel, dyna pryd y gall y canlyniadau fod yn drawiadol ac mae wedyn angen cyhoeddi cofrestr risg wallus yn ei chyfanrwydd ac mae'n rhy hwyr i atal y problemau a ddiystyrwyd."

Mae'r Comisiwn yn cytuno â thystiolaeth yr IC lle mae'n dweud bod effaith datgelu asesiadau risg di-flewyn-ar-dafod yn gallu amrywio gan ddibynnu ar sensitifrwydd y pwnc a beth sydd eisoes yn gyhoeddus.

Bydd rhai asesiadau risg lle byddai datgelu'r risgiau a nodwyd mor amlwg o fudd i'r cyhoedd (er enghraifft, lle maent yn ymwneud â risgiau difrifol i iechyd y cyhoedd neu fywyd) fel y dylid, er efallai bod angen i'r asesiadau hynny fod yn rhan o broses drafod fewnol, eu datgelu. Mewn achosion eraill gallai natur y risgiau a'u natur ddi-flewyn-ar-dafod, olygu na ddylid eu cyhoeddi. Daeth y Comisiwn i'r casgliad mai'r prawf budd cyhoeddus yw'r ffordd orau o asesu a ddylid cyhoeddi asesiadau risg penodol neu beidio, ac nad oes angen gwarchodaeth ychwanegol na phenodol ar gyfer asesiadau risg.

5. Feto'r Cabinet

Roedd cyflwyno feto'r Cabinet ynghyd â phŵer yr IC i benderfynu ar apêl a oedd datgelu o fudd i'r cyhoedd, yn gam pwysig yn natblygiad y Ddeddf. Nodir darpariaethau feto'r Ddeddf yn adran 53. Y rhannau allweddol o adran 53 yw:

“(1) Mae'r adran hon yn berthnasol i hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi sydd—

(a) yn cael ei gyflwyno—

(i) ar adran o'r llywodraeth,

(ii) ar Lywodraeth Cymru, neu

(iii) ar unrhyw awdurdod cyhoeddus a ddynodir i bwrpas yr adran hon gan orchymyn a wnaed gan Ganghellor y Ddugiaeth, a

(b) yn ymwneud â methiant, yng nghyswllt un cais neu fwy am wybodaeth—

(i) i gydymffurfio ag adran 1(1)(a) yng nghyswllt gwybodaeth sy'n dod o fewn unrhyw ddarpariaeth o Ran II yn nodi nad yw'r ddyletswydd i gadarnhau neu wadu'n codi, neu

(ii) i gydymffurfio ag adran 1(1)(b) yng nghyswllt gwybodaeth esempt.

(2) Ni fydd gan hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi y mae'r adran hon yn berthnasol iddynt unrhyw effaith mwyach os, erbyn yr ugeinfed diwrnod gwaith yn dilyn y dyddiad effeithiol fan bellaf, mae'r person atebol yn yr awdurdod hwnnw'n rhoi tystysgrif wedi'i harwyddo i'r Comisiynydd yn nodi ei fod ar seiliau rhesymol wedi llunio'r farn, yng nghyswllt y cais neu'r ceisiadau dan sylw, nad oedd methiant o dan isadran (1)(b).....”

“...(4) yn isadran (2) mae “y dyddiad effeithiol”, yng nghyswllt hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi, yn golygu-

(a) y diwrnod pryd y rhoddwyd yr hysbysiad i'r awdurdod cyhoeddus, neu

(b) lle gwneir apêl o dan adran 57, y diwrnod pryd y caiff yr apêl honno (neu unrhyw apêl arall yn deillio ohoni) ei phenderfynu neu ei thynnu'n ôl.”

Mae'n glir i'r Comisiwn mai bwriad y Senedd oedd bod y weithrediaeth yn cael y gair olaf lle mae'n fater o ryddhau gwybodaeth o dan y Ddeddf neu beidio. Roedd feto'r Cabinet yn rhan o'r fargen seneddol ar gyfer y consesiwn gan y Llywodraeth ar y pryd y byddai gan yr IC bwerau sylweddol ehangach i benderfynu apeliadau. Wrth roi tystiolaeth lafar i'r Comisiwn, meddai'r IC:

“Mae'n glir iawn i mi fod y pwynt yn y ddadl ddeddfwriaethol, lle rhoddwyd pŵer i'r Comisiynydd i wneud gorchmynion, yn lle argymhellion, yn gyfnewid am fod yn glir bod gan y weithrediaeth feto. (sesiwn tystiolaeth lafar, 20 Ionawr 2016)

Yn ein barn ni mae'r feto'n rhan bwysig a gwerthfawr o'r Ddeddf ac yn ganolog i'w phensaerniaeth gytbwys. Fodd bynnag, mae penderfyniad mwyafrif Ustusiaid Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig yn *R (Evans) v Attorney General [2015] UKSC 21* yn ymarferol yn golygu bod amheuan difrifol a ellir ymarfer y feto fel yr oedd y Senedd wedi'i fwriadu'n wreiddiol.

Barn y Comisiwn yw bod iaith adran 53 yn adlewyrchu ewyllys y Senedd sef, ar seiliau rhesymol, y dylai'r weithrediaeth fod yn gallu gwrthdroi penderfyniadau a wneir gan yr IC, neu ar apêl, gan driw'nlys neu lys. Nodwn er bod gan fwyafrif ustusiaid y Goruchaf Lys farn wahanol, eu bod yn cyfaddef pe bai'r Senedd wedi gwneud ei bwriadau'n “glir fel grisial’

ynghylch sut y dylid defnyddio'r fetó, y byddai'r llysoedd wedyn yn rhoi effaith i'r ddarpariaeth honno.⁹

Ystyriwn felly mai'r peth cywir i'w wneud yw bod y ddeddfwriaeth yn nodi y tu hwnt i amheuaeth bod gan y weithrediaeth y pŵer i ymarfer fetó yn yr achosion hynny lle mae'n credu bod hynny'n briodol. Ar wahân i fwriad y Senedd, ymddiriedir yn y weithrediaeth i fod yn gyfrifol am ddiogelwch cenedlaethol, amddiffyn a chysylltiadau rhwngwladol, ac mae mewn sefyllfa unigryw i asesu'r budd cyhoeddus ehangach ac yn uniongyrchol atebol i'r Senedd ac i etholwyr mewn ffordd nad yw eraill.

Argymhelliad 13: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel ei bod y tu hwnt i amheuaeth bod ganddi'r pŵer i ymarfer fetó dros ryddhau gwybodaeth o dan y Ddeddf.

Y budd cyhoeddus

Pan gyflwynwyd y fetó gyntaf i'r Mesur, drwy ddiwygiad, roedd wedi'i chysylltu'n uniongyrchol i benderfyniadau am y budd cyhoeddus, a dywedodd y gweinidog cyfrifol yn gwbl glir y gellid ond ei hymarfer lle'r oedd y weithrediaeth yn dod i gasgliad gwahanol ynghylch y budd cyhoeddus (roedd cymal 13 yn ymwneud â datgelu er budd y cyhoedd).

“52. - (1) Ni fydd gan hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi sy'n ymwneud â methiant i gydymffurfio ag adran 13 yng nghyswllt un neu fwy o geisiadau am wybodaeth unrhyw effaith mwyach os, erbyn yr ugeinfed diwrnod gwaith yn dilyn cyflwyno'r hysbysiad i'r awdurdod cyhoeddus fan bellaf, mae'r person atebol yn yr awdurdod hwnnw'n rhoi tystysgrif wedi'i harwyddo i'r Comisiynydd yn nodi ei fod ar seiliau rhesymol wedi llunio'r farn, yng nghyswllt y cais neu'r ceisiadau dan sylw, na wnaeth yr awdurdod fethu â chydymffurfio ag adran 13.” (Mesur fel y'i cyflwynwyd i'r Arglwyddi)

“...nid gwrthdroad cyffredinol o benderfyniadau'r Comisiynydd yw hyn; nid yw'n berthnasol ond i benderfyniadau a wneir o dan Gymal 13” (Yr Arglwydd Falconer o Thoroton, Ail Ddarlleniad yn Nhŷ'r Arglwyddi, Hansard 20 Ebrill 2000: Colofn 829)

Diwygiwyd y ddeddfwriaeth ymhellach ym Mhwylgor yr Arglwyddi i gyfuno cymalau 1 (hawl i gael gweld) a chymal 13 (datgelu lle mae hynny er budd i'r cyhoedd).

“Disgrifiad yn awr y prif ddiwygiadau sy'n ailstrwythuro a symleiddio darpariaethau'r Mesur. Fel y'i drafftwyd yn bresennol, mae'r hawl gyffredinol i gael mynediad at wybodaeth yng Nghymal 1 wedi'i gwahanu o ddarpariaethau Cymal 13 sy'n rhoi hawl i gael mynediad at wybodaeth lle mae'r budd cyhoeddus mewn datgelu'n troi'r fantol yn erbyn y budd cyhoeddus mewn cynnal yr esemptiad. Mae'r diwygiadau hyn yn dod â'r hawliau i gael gweld at ei gilydd ar ben y Mesur. Maent yn mynegi'n gliriach beth yw effaith yr esemptiadau o ran datgelu er budd cyhoeddus drwy wahaniaethu rhwng y darpariaethau yn Rhan II sy'n rhoi esemptiad absoliwt, lle nad yw'r angen i bwysu a mesur y budd cyhoeddus mewn datgelu yn erbyn y budd cyhoeddus mewn cynnal yr esemptiad yn codi, ac esemptiadau eraill y mae'n rhaid pwysu a mesur eu cymhwysiad yn erbyn y budd cyhoeddus mewn datgelu. Mae hyn yn well na'r drafft presennol lle nad yw'r berthynas rhwng yr hawl gyffredinol i gael mynediad at wybodaeth, y ddyletswydd ar awdurdodau i ddatgelu gwybodaeth er budd y cyhoedd,

⁹ Evans, UKSC, ibid gweler yr Arglwydd Neuberger, para 58

ac effaith yr amrywiol esemptiadau, yn glir.” (Yr Arglwydd Falconer o Thoroton, Pwyllgor yr Arglwyddi, Hansard 17 Hydref 2000: Colofn 902).

Arweiniodd y newidiadau hyn at newidiadau canlyniadol i ddrafftio'r pŵer fetu a ddaeth â fo'n agos at ei ffurf bresennol. Torrodd y newidiadau'r cysylltiad penodol â chymal 13 (datgelu lle oedd hynny er budd i'r cyhoedd). Roedd y pŵer yn hytrach yn cyfeirio at allu casglu “nad oedd methiant” i gydymffurfio â'r ymrwymadau yn adran 1 y Ddeddf sef naill ai cadarnhau neu wadu bod gwybodaeth yn cael ei ddal, neu ddarparu'r wybodaeth honno.

Gellir dadlau mai effaith y diwygiadau hyn yw y gellid defnyddio'r fetu i wrthdroi unrhyw hysbysiad o benderfyniad neu orfodi, ac nad yw wedi'i chyfyngu'n benodol i anghytuno ynghylch y budd cyhoeddus. Ond o ystyried y datganiadau clir gan yr Arglwydd Falconer ar ran y llywodraeth ar y pryd sef y gellid ond defnyddio'r fetu pan oedd anghytuno ynghylch y budd cyhoeddus, ymddengys yn annhebygol iawn y byddai'r llywodraeth wedi bwriadu ymestyn y fetu'n radical heb dynnu sylw'r Senedd at y ffaith. Gwnaed ymrwymadau yn y Senedd gan weinidogion mai pur anaml y defnyddid y fetu. Mae'r ymrwymadau hyn wedi cael eu parchu gan lywodraethau ers hynny.

Ym marn y Comisiwn, dylid bod yn gliriach ar y pŵer i ymarfer fetu fel ei bod yn glir y dylid ei hymarfer lle mae gan y weithrediaeth farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn datgelu. Ystyriwn fod hyn yn rhoi effaith fwy ffyddlon i ewyllys gwreiddiol y Senedd.

Wrth ymarfer y fetu, dylai'r person atebol ystyried cynnwys unrhyw hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi. Dylid, wrth gwrs, gwneud unrhyw benderfyniad i ymarfer y fetu ar seiliau rhesymol, er nad ydym yn rhagweld bod angen cynnwys y gofyniad hwn yn y ddeddfwriaeth ei hun, oherwydd mae'n fater o gyfraith weinyddol sefydlog bod yn rhaid i weinidogion fod â seiliau rhesymol dros ymarfer disgrisiwn o'r math hwn, neu y gallai eu penderfyniadau gael eu gwrthdroi gan adolygiad barnwrol.

Argymhelliad 14: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i nodi'n gwbl glir bod y pŵer fetu i'w hymarfer pan fydd gan y person atebol farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn datgelu.

Dylai hyn gynnwys bod y person atebol yn gallu llunio eu barn eu hunain am holl ffeithiau ac amgylchiadau'r achos, gan gynnwys natur a maint unrhyw fanteision, difrod a risgiau posibl a allai godi o gyfathrebu'r wybodaeth, ac o'r gofynion budd cyhoeddus.

Ar ba bwynt y dylid ymarfer y fetu

Mae'r Comisiwn hefyd wedi ystyried y cwestiwn ar ba bwynt y dylid ymarfer y fetu.

Mae'r fetu wedi'i hymarfer ar saith achlysur. Ar bedwar achlysur defnyddiwyd y fetu i wrthdroi penderfyniad gan yr IC, ar ddau achlysur i wrthdroi penderfyniad gan y Tribiwnlys Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth) ac ar un achlysur i wrthdroi penderfyniad yr Uwch Dribiwnlys.

Y penderfyniad olaf hwn a arweiniodd at her lwyddiannus a'r penderfyniad yn *R (Evans) v Attorney General [2015] UKSC 21*. Dylid nodi, yn yr achos hwn, na fu'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn ystyried y mater. Yn hytrach, oherwydd pwysigrwydd y mater, eisteddodd yr Uwch Dribiwnlys â'r awdurdodaeth Haen Gyntaf i ystyried ffeithiau'r achos a hefyd â'i awdurdodaeth arferol i ystyried yr apêl ar bwyntiau o gyfraith.

Yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn, dywedodd yr Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

“...Nid oedd unrhyw awgrym [yn y Senedd] y gellid hefyd defnyddio'r fetu yn erbyn penderfyniad gan y Tribiwnlys neu'r Uchel Lys, oedd ill dau'n delio ag apelïadau o dan y cynllun a osodwyd allan yn y Mesur fel y'i drafftïwyd yn wreiddiol.”

Yn ymchwil y Comisiwn ei hun i daith y Ddeddf drwy'r Senedd cawsom, pan gyflwynwyd y fetu gyntaf mewn Adroddiad i Dŷ'r Cyffredin (ochr yn ochr â'r pŵer i'r IC i benderfynu'r budd cyhoeddus ar apêl), na fyddai gan awdurdodau cyhoeddus unrhyw hawl i apelïo penderfynïadau'r IC ynghylch y budd cyhoeddus. Felly, ar y cam cyntaf yng nghyflwyniad y fetu, nid oedd unrhyw bosibilrwydd y gellid defnyddio'r fetu heblaw i wrthdroi penderfyniad yr IC. Ymddengys yr ystyriwyd bod y pŵer i ymarfer fetu yn ddigon o warchodaeth lle oedd anghytundeb â'r IC ynghylch lle oedd y budd cyhoeddus.

Nes ymlaen, ym Mhwyllgor yr Arglwyddi, rhoddodd y llywodraeth ddiwygiadau gerbron fel bod awdurdodau cyhoeddus (yn union fel ceiswyr) yn gallu apelïo i'r tribiwnlys pan oeddent yn anghytuno â phenderfyniad yr IC ynghylch y budd cyhoeddus. Roedd y cymal fel y'i diwygiwyd yn caniatáu'n benodol i'r fetu gael ei hymarfer i wrthdroi penderfyniad gan dribiwnlys neu lys drwy ddefnyddio'r geiriau (bellach yn adran 53(4)) bod y dyddiad effeithiol (ar gyfer ymarfer y fetu) yn cynnwys, “...lle gwneir apêl o dan adran 57, y diwrnod pryd y caiff yr apêl honno (neu unrhyw apêl arall yn deillio ohoni) ei phenderfynu neu ei thynnu'n ôl.” Fodd bynnag mae'n deg dweud er bod geiriau'r isadran yn glir, nad ymddengys bod y posibilrwydd hwn wedi cael ei drafod yn y Senedd. Dywedodd y gweinidog cyfrifol, yr Arglwydd Falconer, fel hyn am y diwygiadau:

Yr Arglwydd Falconer o Thoroton: “Mae'r diwygiadau hyn sydd wedi eu grwpïo yma'n cynnig newidiadau sy'n llifo o'r drafodaeth yr ydym wedi bod yn ei chael am Gymal 52 [cymal fetu, bellach adran 53]. Fel y'i drafftïwyd yn bresennol, mae Cymal 56(3) y Mesur yn darparu bod gan achwynydd hawl i apelïo yn erbyn penderfyniad y Comisiynydd pan fydd yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod i beidio â datgelu er budd y cyhoedd. Fodd bynnag, nid oes gan awdurdodau cyhoeddus yr un opsiwn o apelïo i'r tribiwnlys ynghylch hysbysiad o benderfyniad neu hysbysiad gorfodi gan y Comisiynydd yn gofyn eu bod yn datgelu gwybodaeth esempt er budd y cyhoedd.

Mae Diwygiad Llywodraeth Rhif 317 yn cywiro hyn drwy ganiatáu ar gyfer apêl o'r fath. Bydd yr hawl i apelïo'n bodoli ar gyfer yr ychydig awdurdodau cyhoeddus y darperir ar eu cyfer o dan ddarpariaethau Cymal 52. Dylai hynny sicrhau yr ymdrinnir ag anghytundebau rhwng y Comisiynydd ac awdurdodau gan y tribiwnlys a, lle bo angen, gan y llysoedd, yn hytrach na throi at Gymal 52.” (Pwyllgor yr Arglwyddi, Hansard 25 Hydref 2000: Colofn 445).

Ym marn y Comisiwn, er na thynnodd neb yn y drafodaeth sylw at y posibilrwydd o fetu ar ôl apelïo i'r IC, nid oedd awgrym ychwaith na allai'r fetu weithredu ar ôl apelïo i'r IC. Diwygiwyd y Ddeddf yn ystod dadleuon yn yr Arglwyddi fel ei bod yn gwbl glir y gellid ymarfer fetu ar ôl apelïo i'r tribiwnlysoedd neu'r llysoedd.

Mae un llywodraeth ar ôl y llall wedi ystyried y gellid ymarfer y fetu yn ddiweddarach yn y dydd: penderfynodd y llywodraeth Lafur a gyflwynodd y ddeddfwriaeth ei hymarfer i wrthdroi penderfyniad y Tribiwnlys Haen Gyntaf yn 2009 (yng nghyswllt cofnodion Cabinet Rhyfel Irac). Cafodd y fetu ei hymarfer gan Lywodraeth y Glymblaid i wrthdroi penderfyniad y Tribiwnlys Haen Gyntaf yn 2012 (yng nghyswllt dyddiadur gweinidogol) a phenderfyniad yr Uwch Dribiwnlys yn 2012 (yn achos gohebiaeth Tywysog Cymru).

Er hynny, wedi ystyried yr holl dystiolaeth ger ei fron, barn y Comisiwn yw mai'r math o fetu sydd fwyaf priodol yw fetu sy'n berthnasol yng ngham y Comisiynydd Gwybodaeth. Mae hyn yn cysylltu'r fetu mor agos â phosibl i amgylchiadau ei chyflwyno, sef er mwyn gwrthbwysu

pwerau ychwanegol yr IC i wrthdroi penderfyniadau gan awdurdodau cyhoeddus ynghylch y budd cyhoeddus.

Wrth wneud yr argymhelliad hwn cydnabyddwn, drwy orfodi'r llywodraeth i ymarfer y feton gynt neu ddim o gwbl, y gallai'r feton gael ei defnyddio'n amlach nag o'r blaen. Fodd bynnag, byddem yn gobeithio bod y feton cael ei chadw'n ôl dim ond ar gyfer yr achosion mwyaf difrifol ac yn parhau i gael ei hymarfer yn gymharol brin. Mae'r ffaith y bydd ymarfer y feton parhau i fod yn ddarostyngedig i adolygiad barnwrol yn ffactor fydd ym meddwl pawb sy'n ystyried ei defnyddio.

Gofidiwn fod risg gyfreithiol o hyd yn dilyn penderfyniad y Goruchaf Lys y gallai ymarfer y feton gael ei herio ar y sail pe gellid dilyn llwybr apêl yn hytrach na defnyddio'r feton y byddai defnyddio feton wedyn yn afresymol. Pe bai dadl o'r fath yn sefyll, effaith hynny fyddai gwneud unrhyw bŵer feton ddi-rym, hyd yn oed pe ceid ei hadfer mewn deddfwriaeth newydd. Felly dylai'r llywodraeth ystyried a fydd unrhyw ddeddfwriaeth yn y dyfodol yn nodi'n glir na fyddai'r ffaith y gallai'r weithrediaeth ddewis apelio yn lle defnyddio feton yn ystyriaeth o bwys wrth benderfynu pa mor gyfreithlon fyddai ymarfer y feton.

Yn y cyfamser, cyn y gellir deddfu unrhyw ddeddfwriaeth, argymhellwn fod y llywodraeth ond yn defnyddio'r feton i wrthdroi penderfyniad yr IC. Yn ein barn ni, dyma'r unig ffordd hyfyw o ymarfer y feton llwyddiannus yn dilyn penderfyniad gan y Goruchaf Lys.

Argymhelliad 15: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel bod feton'r weithrediaeth ond ar gael i wrthdroi penderfyniad gan yr IC pan fydd gan y person atebol farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn datgelu gwybodaeth.

Pan gaiff feton ei hymarfer, byddai unrhyw hawliau apêl yn cael eu colli a gellid ond herio ymarfer y feton drwy adolygiad barnwrol i'r Uchel Lys.

Dylai'r llywodraeth ystyried a ddylai'r feton ddiwygiedig nodi'n glir na fyddai'r ffaith y gallai'r llywodraeth ddewis apelio yn lle defnyddio'r feton yn ffactor perthnasol wrth benderfynu pa mor gyfreithlon yw ymarfer y feton.

Hyd nes y gellir deddfu ar hyn, dylai'r llywodraeth ond ymarfer y feton i wrthdroi penderfyniadau'r IC.

Ymarfer y feton lle mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn cytuno

Wrth argymhell bod feton'r weithrediaeth yn cael ei chyfyngu i wrthdroi penderfyniad gan yr IC, rhaid i ni ystyried yn ofalus beth fyddai hyn yn ei olygu mewn achosion lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad y llywodraeth ynghylch y budd cyhoeddus mewn datgelu. Pe bai'n gwneud hynny mewn achos lle byddai'r llywodraeth wedi ymarfer y feton pe na bai wedi, ymddengys fod hyn yn gadael y llywodraeth yn ddifrifol agored i niwed.

Wrth roi tystiolaeth lafar i'r Comisiwn, meddai'r IC:

“Mae'r drafferth ynghylch ar ba bwynt y defnyddir y feton ymwneud â'i defnyddio mewn penderfyniad barnwrol. Nid yw fy mhenderfyniadau'n rhai barnwrol, ond mae'n anodd iawn ymarfer feton ar benderfyniad gan y Comisiynydd a chithau'n cytuno â'r penderfyniad. Felly awgrymaf mai'r her i'r Comisiynydd yw meddwl am ddull tebyg i'r feton sef modd i'r weithrediaeth wrthbwysu penderfyniad sy'n atal y mater rhag cael ei drafod ymhellach, os yw'n un mor bwysig â hynny. Anagram syml mewn ffordd. Troi'r feton yn bleidlais o hyder.” (sesiwn tystiolaeth lafar, 20 Ionawr 2016)

Yr ateb a ffafirir gennym yw bod y feto ar gael i'w hymarfer hyd yn oed yn yr achosion hynny lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad awdurdod cyhoeddus ar y budd cyhoeddus, os rhoddwyd hawl i apelio'r penderfyniad hwnnw i barti arall. Byddai gan y defnydd 'cadarnhau' hwn o'r feto yr un goblygiadau â phe defnyddid y feto i wrthdroi penderfyniad gan yr IC ar y budd cyhoeddus; hynny yw, byddai'n golygu y collid yr hawliau apêl ac y gellid ond herio'r feto drwy adolygiad barnwrol.

Ar hyn o bryd mae gan y llywodraeth 20 diwrnod gwaith i ymarfer y feto ar ôl i'r IC gyhoeddi ei benderfyniad, neu ar ôl i apêl gael ei phenderfynu neu ei thynnu'n ôl. Mewn achos lle byddai'r feto'n cael ei hymarfer i gadarnhau, efallai na fyddai'n briodol cael yr un cyfyngiad amser.

Lle na fyddai apêl yn cael ei gwneud na'i rhoi lle byddai'r IC wedi cadarnhau penderfyniad un o adrannau'r llywodraeth ar y budd cyhoeddus, yna ni fyddai angen feto. Ond byddai gan y ceisydd 28 diwrnod calendr i wneud cais am ganiatâd i apelio yn erbyn penderfyniad yr IC, ac ni fyddai'r llywodraeth yn gwybod a fyddai ceisydd yn apelio (neu'n wir a fyddai cais i apelio'n cael ei ganiatáu). Felly mae risg y gallai'r llywodraeth deimlo bod angen iddi ymarfer feto o gadarnhad i ddiogelu ei safiad mewn achosion lle byddai'r feto'n ddiangen yn y diwedd. Yn ein barn ni byddai ymarfer feto ddiangen o ganlyniad i derfynau amser gweinyddol yn sefyllfa annerbyniol.

Gellid datrys y broblem hon pe bai'r cyfyngiad amser ar gyfer ymarfer feto o gadarnhad yn 20 diwrnod gwaith o'r pwynt pryd y rhoddwyd caniatâd i apelio. Fodd bynnag, byddai hyn yn golygu bod y weithrediaeth yn ymyrryd mewn proses farnwrol mewn amgylchiadau lle'r oedd y farnwriaeth wedi derbyn bod achos i'w ddadlau. Credwn fod gwahaniaeth pwysig rhwng ymarfer feto i wrthdroi penderfyniad barnwrol terfynol gan dribiwnlys ar achos, ac ymarfer feto sy'n gwneud i ffwrdd â hawl apêl ar ôl i dribiwnlys benderfynu bod achos i'w ddadlau (er y byddai herio drwy adolygiad barnwrol yn parhau i fod ar gael).

Argymhelliad 16: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel bod y feto'n gallu cadarnhau penderfyniad yr IC lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad gan awdurdod cyhoeddus ar y budd cyhoeddus mewn rhyddhau gwybodaeth.

Byddai hyn yn golygu y collid yr hawl i apelio ac y byddai'r her wedyn yn un drwy adolygiad barnwrol.

6. Y broses apeliadau

Gall y broses apeliadau ar gyfer ceisiadau a wneir o dan y Ddeddf fod yn hirfaith. Yn yr achosion hiraf, mae'r broses yn cynnwys gwneud cais, adolygiad mewnol, apelio i'r IC, apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf ac apelio i'r Uwch Dribiwnlys, cyn apelio wedyn i'r Llys Apêl a'r Goruchaf Lys. Os yw achosion yn cael eu cyfeirio'n ôl i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf i'w hailbenderfynu, gall y broses fod yn hirach fyth. Mae rhai achosion wedi cymryd blynyddoedd i'w datrys ac erbyn hynny gallai gwerth y wybodaeth y gofynnwyd amdani fod wedi lleihau.

Mae'r Comisiwn yn bryderus am gymhlethdod y broses apêl, oherwydd yr oedi i geiswyr sy'n gofyn am wybodaeth a hefyd oherwydd y baich ar gyrff cyhoeddus. Cawsom hefyd ein synnu gyda pha mor gymhleth yw'r system o dan y Ddeddf o'i chymharu â rhai o'r awdurdodaethau rhyngwladol y bu i ni edrych arnynt.

Yn yr ymatebion i'n cais am dystiolaeth roedd peth cefnogaeth i ailystyried pa mor briodol yw'r Tribiwnlys Haen Gyntaf ar gyfer yr achosion hyn. Roedd rhai hefyd oedd yn fodlon â'r system fel yr oedd hi.

Y Tribiwnlys Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth)

Wrth edrych ar ffyrdd o leihau'r oedi i geiswyr ac ysgafnu'r baich ar awdurdodau cyhoeddus, rydym wedi edrych yn ofalus ar rôl y Tribiwnlys Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth). Nid yw'r Tribiwnlys Haen Gyntaf, sydd fel arfer yn cynnwys barnwr tribiwnlys a dau aelod lleyg, yn uwch lys cofnodi, ac nid yw ei benderfyniadau'n creu cynseiliau cyfreithiol.

Cafodd y Comisiwn ei daro gan yr holl gyrff apeliadol sy'n gyfrifol, o dan y system bresennol, am gynnal adolygiad llawn o haeddiannau pob penderfyniad i wrthod cais am wybodaeth. Yn gyntaf, yr awdurdod cyhoeddus ei hun drwy'r broses adolygiad mewnol (y soniwn amdani uchod), yn ail yr IC ac yn drydydd y Tribiwnlys Haen Gyntaf.

Mae'r ffaith bod dau gorff annibynnol yn gallu cynnal adolygiad llawn o haeddiannau penderfyniad hefyd yn ymddangos i fod yn anghyffredin mewn cymhariaeth ag awdurdodaethau eraill, sydd fel arfer â dim ond un corff. Mae'r trefniadau presennol hefyd yn anghyffredin mewn cymhariaeth â mathau eraill o apêl sy'n mynd drwy'r system dribiwnlys. Er enghraifft, lle mae unigolyn yn anghytuno â phenderfyniad i hawlio budd-daliadau, gall ofyn i'r Adran Gwaith a Phensiynau ailystyried. Os yw'n parhau i fod yn anfodlon gall ofyn i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf gynnal adolygiad llawn o haeddiannau'r mater. Yna mae hawl bellach i apelio i'r Uwch Dribiwnlys ar bwynt o gyfraith.

Er bod y Tribiwnlys Haen Gyntaf yn gallu gwrandao ar dystiolaeth lafar ar lw, mae ei rôl yn debyg i rôl yr IC o ran eu bod ill dau'n ceisio sefydlu ffeithiau a haeddiannau'r apêl ar sail ffeithiol a heb osod cysail. Yn eu dystiolaeth i'r Comisiwn meddai Cruelty Free International:

“O ran cwestiwn 5 (gorfodaeth ac apêl) gallwn ddweud, fodd bynnag, ein bod yn cydnabod bod lle i ddileu un o'r haenau canfod ffeithiau presennol lle gwrthodwyd cais (adolygiad mewnol, Comisiynydd Gwybodaeth a'r Tribiwnlys Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth)). Mae'r broses yn araf a llafurus i'r ddwy ochr ac nid oes angen cael gymaint o ganfyddwyr ffeithiau â hyn.”

Meddai'r IC:

“Ar yr amod y parheir i barchu egwyddorion craidd system y FOIA, mae'r Comisiynydd yn derbyn y gallai diwygio'r system apêl drwy'r Tribiwnlysoedd a'r Llysoedd ar gyfer y FOIA fod yn fanteisiol gan wneud y broses yn fwy effeithlon. Er enghraifft mae'r Comisiynydd yn nodi yn yr Alban, lle mae Deddf Rhyddid Gwybodaeth (Yr Alban) (FOISA) mewn grym pan fydd awdurdodau cyhoeddus yn ymarfer swyddogaethau datganoledig, y gellir ond apelio yn erbyn penderfyniadau Comisiynydd Gwybodaeth yr Alban ar faterion o gyfraith a thrwy wneud cais i'r llysoedd.”

Ymhelaethodd yr IC ar hyn mewn tystiolaeth lafar ar 20 Ionawr 2016 pan ddywedodd:

“...lle nad oes pwynt cyfreithiol i'w ddadlau mewn gwirionedd, cwestiwn ydyw o osod barn rhywun arall yn erbyn barn y Comisiynydd...yn sicr ar hyn o bryd mae'r system yn ddrud iawn i bawb.....ac yn faith iawn.”

Teimlai eraill a ymatebodd fod cam y Tribiwnlys Haen Gyntaf yn ddefnyddiol a phwysig. Meddai Sefydliad Siartredig y Newyddiadurwyr:

“Mae system haen gyntaf y Tribiwnlys Gwybodaeth ynghyd â'i lefel uwch yn cynnig cydbwysedd effeithiol ar gyfer rôl fwy anffurfiol yr apelwyr lle ydychyd â phroses gyfreithiol draddodiadol lle cynrychiolir awdurdodau cyhoeddus gan gwnsleriaid.”

Meddai'r Media Lawyers Association:

“...dylid cadw strwythur y system apêl, gyda'i rolau ar gyfer y ceisydd, y Comisiynydd Gwybodaeth a'r Tribiwnlys gan gynnwys dau aelod lle ydychyd. Bydd yr hawl i gael mynediad at wybodaeth gyhoeddus o dan y FOIA, a ffydd y cyhoedd yn y system, yn cael ei erydu a'i danseilio os gwanheir y drefn apêl annibynnol a gorfodol bresennol.” (paragraff 47)

Yn gyffredinol, mewn tri chwarter o achosion mae'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn cadarnhau penderfyniad yr IC - 77% o benderfyniadau'r IC yn 2014. Gofidiwn fod mantais y Tribiwnlys Haen Gyntaf yn fach o'i chymharu â'r oedi, cost a baich ychwanegol a gyflwynir ganddo i'r system. Ceiswyr sy'n gwneud y mwyafrif llethol o apelïadau (87% yn 2014) yn erbyn penderfyniadau'r IC, a chafodd 79% o'r rhain eu gwrthod neu eu tynnu'n ôl. Yn ein barn ni mae adnoddau ac amser barnwrol sylweddol yn cael eu gwario ar apelïadau annheilwng.

Pryderwn hefyd fod cael dau gorff annibynnol yn cynnal adolygiad llawn o haeddiannau achos yn creu ansicrwydd ychwanegol i awdurdodau cyhoeddus a cheiswyr. Ystyriwn y byddai dileu'r hawl i apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn gwella a chryfhau rôl yr IC ac mai'r Comisiynydd wedyn fyddai'r cyflafareddwr apêl terfynol ar sylwedd ceisiadau. Credwn y dylid gwneud hyn gyda phob cais am wybodaeth (h.y. nid dim ond y rhai sy'n ymwneud ag adrannau 35 a 35). Lle byddai rhywun yn parhau i fod yn anfodlon â phenderfyniad yr IC, byddai'n dal yn gallu apelio i'r Uwch Dribiwnlys ar bwynt o gyfraith (ac ymlaen i'r Llys Apêl a'r Goruchaf Lys).

Er mwyn osgoi amheuaeth, mae ein cynigion yn ymwneud ond â'r hawl i apelio o dan y Ddeddf. Oherwydd ei bod y tu allan i'n cylch gorchwyl ni wnawn unrhyw gynigion ar gyfer apelïadau yng nghyswllt Deddf Diogelu Data 1998, Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004, Rheoliadau INSPIRE 2009, Rheoliadau Preifatrwydd a Chyfathrebu Electronig (Cyfarwyddeb y CE) 2003 a Rheoliadau Ailddefnyddio Gwybodaeth Sector Cyhoeddus 2015.

Argymhelliad 17: Bod y llywodraeth yn deddfu i ddileu'r hawl i apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn erbyn penderfyniadau a wneir gan yr IC yng nghyswllt y Ddeddf.

Lle byddai rhywun yn dal i fod yn anfodlon â phenderfyniad yr IC, byddai'n dal yn gallu apelio i'r Uwch Dribiwnlys. Ni fwriedir i'r apêl Uwch Dribiwnlys ailadrodd yr apêl haeddiannau llawn gerbron yr IC a'r Tribiwnlys Haen Gyntaf sy'n bodoli eisoes - apêl ar bwynt o gyfraith yn unig fyddai.

7. Beichiau ar awdurdodau cyhoeddus

Derbyniodd y Comisiwn ymateb sylweddol iawn i'w gais am dystiolaeth ar y cwestiwn o feichiau, gan rai oedd o blaid mesurau i leihau'r baich ar gyrff cyhoeddus a chan rai oedd yn erbyn unrhyw gyfyngu ar yr hawl i gael mynediad at wybodaeth.

Teimlai lawer o gyrff cyhoeddus, gan gynnwys cynghorau lleol a phlwyf, Ymddiriedolaethau'r GIG a chyrff plismona, fod ceisiadau am wybodaeth yn ddiangen o feichus. Cyfeiriodd nifer o gynghorau at y ffaith bod y nifer gynyddol o geisiadau'n faich ariannol anodd yng nghydestun y cyni economaidd a'r toriadau i'w cyllidebau. Er enghraifft, meddai Cyngor Dinas Lerpwl:

“...er enghraifft ym mhrofiad Cyngor Dinas Lerpwl, dengys nifer y ceisiadau a dderbyniwyd yn 2010 (1,217 o geisiadau) a nifer y ceisiadau a dderbyniwyd yn 2014 (2,139) gynydd o 922 o ran nifer neu tua 76% yn ganrannol, a chynnydd o tua £150k y flwyddyn mewn costau. Gellir gosod y cynnydd hwn yn erbyn cyd-destun lle mae'r Cyngor wedi gweld y cyllid a ddaw iddo gan Lywodraeth Ganolog yn lleihau o 58% dros yr un cyfnod, gan roi pwysau trwm iawn ar hyfywedd darparu gwasanaethau hanfodol i'w breswylwyr.”

Ac meddai Ymddiriedolaeth Sefydledig GIG Gateshead:

“Fel cyrff eraill yn y GIG, rydym yn gweithredu mewn hinsawdd ariannol anodd dros ben o ganlyniad i gyfuniad o gynnydd digynsail yn y galw am ein gwasanaethau gofaliach, costau darparu gofaliach uwch a chyllid annewidiol. Os am barhau i ddarparu gofaliach iechyd da i'n cleifion i gyd, a hynny mewn ffordd glinigol ac ariannol gynaliadwy, rhaid i ni wneud y defnydd gorau o'n hadnoddau. Yn ei ffurf bresennol mae'r drefn FOI yn groes i'r nod hwn.”

Meddai Comisiynydd Heddlu a Throseddau Sir Gaer:

“Mae'r baich ar awdurdodau cyhoeddus o dan y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth yn sylweddol ac yn fy marn i, ni ddylid synied yn rhy isel ynghylch ei effaith. Mae nifer y ceisiadau sy'n cyrraedd fy Swyddfa i a Heddlu Sir Gaer yn parhau i gynyddu o un flwyddyn i'r llall a hynny wrth i gyllideb yr heddlu fynd yn llai dros yr un cyfnod. Nid yw ymateb i geisiadau FOI yn waith cefn swyddfa'n unig; yn aml iawn mae angen mewnbwn gan swyddogion rheng flaen sydd angen iddynt ddarparu gwybodaeth neu gyngor ar y cais. Mae hyn yn troi adnoddau i ffwrdd o'r gwasanaethau plismona sy'n cadw ein cymunedau'n ddiogel rhag niwed.”

Y math o geisiadau a feirniadir amlaf yw rhai a wneir, fe ymddengys, gydag amcan masnachol mewn golwg, fel ceisiadau'n gofyn am wybodaeth am bryd y daw contractau i ben, neu am fidiau cystadleuwyr. Dadleuai awdurdodau nad ar gyfer ceisiadau fel y rhain y pasiwyd y Ddeddf ac mae'n gas gan rai awdurdodau cyhoeddus orfod ymateb i'r ceisiadau hyn. Er enghraifft, meddai Cyngor Gorllewin Gwlad yr Haf:

“Mae'r FOI yn cael ei ddefnyddio'n gynyddol ar gyfer dibenion masnachol yn hytrach nag i graffu ar faterion o fudd cyhoeddus. Ymddengys bod rhai busnesau wedi bod yn defnyddio'r FOI fel drws cefn i osgoi taliadau neu at eu dibenion marchnata / hyrwyddo eu hunain; gan ddefnyddio staff y Cyngor fel adnodd ymchwil / gweinyddol di-dâl. Mae'r enghraifft olaf yn ddraen dwbl ar adnoddau oherwydd, ar ôl rhoi'r wybodaeth y gofynnwyd amdani, mae'r awdurdod yn aml yn derbyn lluo o alwadau

“digroeso” sy’n ceisio gwerthu pob math o nwydd a gwasanaeth gan fynd â mwy fyth o amser swyddogion.”

Roedd cyrff cyhoeddus hefyd yn poeni am geiswyr blinderus, a nifer fawr o geisiadau diddiwedd.

Cynigiwyd amryw o awgrymiadau gan gyrff cyhoeddus ynghylch sut i ysgafnu’r baich a gyflwynir gan y Ddeddf. Y cynigion a awgrymwyd amlaf oedd:

- codi ffi am wneud cais
- gostwng yr uchafswm cost i gyfiawnhau gwrthod cais
- ehangu’r amrediad o weithgareddau a gyfrifir i asesu a yw cais yn mynd dros yr uchafswm cost

Credai nifer o gyrff cyhoeddus hefyd y dylai ceiswyr orfod cyfiawnhau pam y byddai derbyn y wybodaeth a ofynnwyd amdani o fudd cyhoeddus, ac y dylid rhoi’r hawl iddynt gyd-gasglu ceisiadau ar faterion annhebyg i asesu a yw’r ceisiadau’n mynd dros yr uchafswm cost (mae’r pŵer i gyd-gasglu ceisiadau tebyg eisoes yn bodoli).

Derbyniodd y Comisiwn hefyd dystiolaeth sylweddol gan gyrff cyfryngau a chyrff cymdeithas sifil yn dadlau bod unrhyw faich o ganlyniad i’r Ddeddf wedi’i or-ddweud a beth bynnag yn faich wedi’i gyfiawnhau gan y budd cyhoeddus cryf mewn llawer o’r straeon a ryddhawyd o ddefnyddio’r Ddeddf.

Yn ei thystiolaeth i’r Comisiwn meddai Cymdeithas y Golygyddion:

“Mae’n ymddangos yn hollol anghywir ystyried y “baich” heb ystyried y “manteision” a ddaeth o ganlyniad i’r FOI. Pe bai astudiaeth unochrog debyg wedi’i chyflawni o feysydd gweithgaredd eraill y llywodraeth byddai’n anodd cyfiawnhau unrhyw wariant o gwbl, o amddiffyn ac addysg i ieuchyd a phlismona. Y ffaith yw bod “baich” yr FOI yn bitw o fach o’i bwysio yn erbyn cyllidebau’r sefydliadau sy’n rhwymedig i’r FOI. Honnir bod llawer o geisiadau FOI efallai’n rhai gwamal. Nid felly y mae hi: gwneir y mwyafrif llethol o geisiadau gan gyrff cyfryngau am resymau newyddiaduraeth gyfrifol er budd y cyhoedd. A gall pob golygydd enwi enghreifftiau lle mae ceisiadau FOI a gyflwynwyd fel rhan o ymchwiliadau difrifol wedi datguddio materion o fudd cyhoeddus. Mewn sawl achos, arweiniodd y straeon at weithredu swyddogol i leihau gwastraff ac amddiffyn bywydau.”

Meddai Associated Newspapers Limited:

“Mae gan awdurdodau lleol a chyrff cyhoeddus eraill bob math o orbenion a chostau sy’n golygu, wrth gwrs, na ellir gwario pob punt a gesglir ganddynt ar wasanaethau. Ond er mwyn darparu eu gwasanaethau i’r cyhoedd, mae gorfod cyflogi staff, rhentu adeiladau, prynu yswiriant ac yn y blaen yn rhan angenrheidiol o’u swyddogaethau. Ym marn ANL mae cydymffurfio â’r Ddeddf yn rhan angenrheidiol o swyddogaeth unrhyw awdurdod cyhoeddus ac ni ddylid ystyried y gost o wneud hynny fel rhywbeth sy’n troi adnoddau ymaith o bwrpasau mwy gwerth chweil.”

Codi tâl am geisiadau

Mae adran 9 y Ddeddf yn caniatáu (drwy reoliadau) codi ffi am ateb ceisiadau. Yn wreiddiol roedd yn fwiad gan y llywodraeth Lafur godi ffi fechan. Fel arfer codir ffi fechan (tua £10) am ymateb i geisiadau am eich data personol eich hun o dan Ddeddf Diogelu Data 1998. Yn y

diwedd penderfynwyd, rhwng y Cydsyniad Brenhinol yn 2000 a phryd y daeth y Ddeddf i rym yn 2005, peidio â chodi tâl am geisiadau heblaw mewn amgylchiadau cyfyngedig iawn¹⁰. Roedd codi tâl neu beidio yn y dyfodol yn un o'r materion y gofynnodd y Comisiwn yn benodol am dystiolaeth arno.

Roedd cyrff y cyfryngau'n poeni'n arbennig am y syniad o godi tâl ar rai sy'n gwneud cais o dan y Ddeddf. Roeddent yn gwrthwynebu'n gryf iawn i hyn ac yn dadlau y byddai ffi'n arbennig o feichus i gyrff y cyfryngau oedd efallai'n gorfod gwneud nifer fawr o geisiadau. Meddai ITN:

"Nid oes unrhyw amheuaeth mai ond drwy geisiadau FOI y gellir cael gafael ar wybodaeth yn aml. Mae gwneud y ceisiadau hyn i gannoedd o gynghorau neu ymddiriedolaethau'r GIG, er enghraifft, yn mynd ag amser maith i newyddiadurwyr. Rhaid i ymchwiliadau fod yn benodol iawn i gynhyrchu data ystyrion sy'n gallu taflu golau ar fater oedd cyn hynny'n gwbl anhydraidd. Mae ITN yn deall bod y llywodraeth yn bryderus ynghylch y gost a'r amser a dreulir yn ymateb i geisiadau FOI. Fodd bynnag byddem yn dadlau bod y fantais i fudd y cyhoedd o daflu goleuni ar faterion pwysig yn troi'r fantol yn gryf yn erbyn y gost."

Lleisiwyd pryderon y byddai nifer fawr o ymchwiliadau oedd yn amlwg o fudd cyhoeddus yn cael eu hatal pe bai ffi newydd yn cael ei chyflwyno am geisiadau. Yn benodol byddai hyn yn effeithio ar ymchwiliadau i arferion ar draws ystod o awdurdodau iechyd, ysbytai neu'r heddlu, er enghraifft, lle byddai ffioedd lluosog yn cael eu codi gan achosi traul gronnu drom. Meddai'r Press Gazette:

"Hoffwn bwysleisio y byddai unrhyw ffioedd am geisiadau FOI yn lleihau gallu'r Press Gazette i ddefnyddio'r Ddeddf yn sylweddol. Yn syml ddigon nid yw'r gyllideb gennym ar gyfer ceisiadau FOI ac mae'n annhebygol iawn y cawn un yn y dyfodol. Mae llawer o'n ceisiadau FOI yn ymwneud ag arolygon o bob awdurdod lleol neu bob heddlu. Rydym wedi defnyddio'r dull hwn i gasglu manylion am wariant cyhoeddus ar PR a chyfathrebu. Byddai unrhyw ffioedd yn ei gwneud yn amhosibl i ni ddefnyddio'r Ddeddf i wneud hyn yn y dyfodol. Rwy'n amau y byddai llawer o deitlau busnes a newyddion arbenigol bach hefyd yn disgyn i'r un categori."

Ac meddai ITN:

"Byddai codi tâl am geisiadau FOI unigol yn eu rhoi allan o gyrraedd cyrff y cyfryngau, am resymau logistaidd a hefyd am eu bod yn rhedeg ar gyllidebau tynn iawn, oherwydd yn aml iawn mae angen gwneud cannoedd o geisiadau ar gyfer dim ond un ymchwiliad er mwyn cael darlun cynhwysfawr."

Mae'r Comisiwn wedi pwyso a mesur y dystiolaeth ar y mater hwn yn ofalus ac wedi dod i'r casgliad na fyddai'n briodol codi tâl am wneud cais. Er yn cydnabod bod ceisiadau o dan y Ddeddf yn faich ariannol ar awdurdodau cyhoeddus sydd dan gryn bwysau, yn ein barn ni cyfiawnheir hyn gan y budd cyhoeddus cyffredinol mewn sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn atebol a thryloyw. Cydnabyddwn yn enwedig bod peth o'r defnydd a wneir o'r Ddeddf gan y cyfryngau yn arwain at ymchwiliadau pwysig iawn sy'n amlwg o fudd cyhoeddus ac y gallai codi ffi am geisiadau gwybodaeth lesteirio'r ymchwiliadau hyn yn y dyfodol.

¹⁰ Gellid codi am gostau traul (e.e. llungopïo neu bostio) ymateb i geisiadau, a phe bai cais yn mynd dros yr uchafswm cost gallai awdurdod cyhoeddus gynnig ymateb iddo beth bynnag pe bai'r ceisydd yn fodlon talu'r gost lawn, gan gynnwys amser staff, o ymateb iddo.

Ffurf y wybodaeth

Un mater a godwyd gyda'r Comisiwn yw'r ffordd y caiff adran 11 ei rhedeg a'i dehongli. O dan adran 11 gall ceisydd nodi ym mha ffurf y byddai'n well ganddynt dderbyn y wybodaeth y gofynnir amdani. Gall hyn gynnwys ffurf barhaol (copi caled), neu ffurf arall sy'n dderbyniol i'r ceisydd (fel ffurf electronig), cyfle i archwilio cofnod, neu fod y wybodaeth yn cael ei darparu ar ffurf gryno. Mae'n ofynnol i awdurdodau cyhoeddus ddarparu'r wybodaeth yn y ffurf a ofynnir gan y ceisydd cyn belled ag y bo'n rhesymol ymarferol. Mae'r ddarpariaeth hon wedi creu rhai trafferthion i gyrff cyhoeddus. Yn ei thystiolaeth i ni, meddai'r Gymdeithas Llywodraeth Leol:

“O dan adran 11 y Ddeddf, mae'n ofynnol i awdurdodau ddarparu gwybodaeth mewn fformat sy'n dderbyniol i'r ceisydd. Mae tystiolaeth bod hyn yn cael ei gamddefnyddio gan rai sefydliadau masnachol, newyddiadurwyr ac ymchwilwyr sy'n gofyn am y wybodaeth mewn fformatau penodol fel ffurflenni arolwg neu daenlenni Excel ar-lein gan felly sicrhau bod cynghorau'n cynhyrchu eu canfyddiadau ymchwil iddynt yn eu ffurf derfynol.”

Meddai Cyngor Dwyrain Swydd Northampton:

“...mae ceiswyr yn defnyddio hyn i ofyn mwy a mwy o hyd. Derbyniwn geisiadau bellach i gwblhau arolygon ar-lein er mwyn darparu'r data, h.y. teipio'r data mewn ffurflen ar-lein. Gofynnir i ni ddarparu taenlenni gyda cholofnau mewn trefn a fformat arbennig. Mewn gwirionedd felly disgwylir i'r corff cyhoeddus wneud gwaith dadansoddi'r ceisydd drostynt.”

Nodwn fod adran 11 wedi'i gwneud yn gliriach yn ddiweddar yn dilyn penderfyniad yn y Llys Apêl¹¹ a ddyfarnodd y dylai awdurdodau cyhoeddus ddarparu gwybodaeth mewn fformat dogfen electronig benodol (e.e. taenlen Excel neu ddogfen Word) os oedd y wybodaeth ar gael ganddynt yn y fformat hwnnw, neu os gellid ei throsi'n hawdd i'r fformat hwnnw.

Lle mae ceiswyr yn gofyn am wybodaeth sydd eisoes ar gael yn rhesymol iddynt, gellir gwrthod y cais o dan adran 21 y Ddeddf. Lle mae ceisydd yn gwneud galwadau afresymol ynghylch ym mha fformat i ddarparu'r wybodaeth iddynt, mae gan awdurdodau cyhoeddus hawl i wrthod ar y sail nad yw'r cais yn rhesymol ymarferol, ac yn wir dylent wneud hynny.

Mae'r Comisiwn yn croesawu'r eglurhad yn dilyn penderfyniad diweddar y Llys Apêl ond yn poeni bod dryswch o hyd yn bosibl o ran sut y dehonglir adran 11. Ymddengys fod hyn yn faes a allai elwa o eglurhad drwy ddeddfwriaeth er mwyn nodi'n glir pa ymrwymadau sydd ar awdurdodau cyhoeddus, ac ymhlyg yn hynny, beth nad ydynt yn rhwymedig i'w wneud.

Nodwn fod y cyd-destun ehangach, beth bynnag, wedi datblygu. Pan fydd awdurdod cyhoeddus yn rhoi gwybodaeth, dylid ei darparu mewn fformat agored darllenadwy ar beiriant ynghyd â'i metadata (ac wedi'i thrwyddedu i'w hailddefnyddio), lle bo'n bosibl a phriodol, yn unol â Rheoliadau Ailddefnyddio Gwybodaeth Sector Cyhoeddus 2015.

Yn ogystal, ers 2013, mae'r ymrwymadau yn adran 11(1A) y Ddeddf hefyd yn gofyn lle darperir setiau data o dan y Ddeddf, y darperir hwynt lle bo'n rhesymol ymarferol mewn ffurf electronig y gellir ei hailddefnyddio. Mae'r Cod Ymarfer perthnasol¹² yn nodi'r ffurf darllenadwy ar beiriant yma'n glir, os yw'r fformat hwn ar gael neu os gellir trosi'r wybodaeth yn hawdd iddo.

¹¹ Innes v. Y Comisiynydd Gwybodaeth a Chyngor Sir Buckinghamshire, [2014] EWCA Civ 1086 [dyfarniad](#)

¹² <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20141203235408/http://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/code-of-practice-datasets.pdf>

Argymhelliad 18: Bod y llywodraeth yn deddfu i wneud adran 11(1)(a) ac (c) y Ddeddf yn gliriach fel ei bod yn gwbl glir y gall ceiswyr ofyn am wybodaeth, neu grynodedeb o wybodaeth, ar ffurf copi caled, ffurf electronig neu ar lafar.

Lle y mae'r ceisydd yn gofyn yn neilltuol am fformat dogfen electronig benodol, y dylid caniatáu'r cais os yw'r awdurdod cyhoeddus eisoes yn dal y wybodaeth yn y fformat hwnnw, neu os gellir ei throsi'n hawdd i'r fformat hwnnw. Lle mai set ddata yw'r wybodaeth y gofynnir amdani, bydd y gofynion yn adran 11(1A) yn berthnasol.

Dylai'r ddeddfwriaeth nodi'n glir nad yw dyletswydd awdurdodau cyhoeddus i ddarparu gwybodaeth mewn fformat penodol yn ddim mwy na hyn.

Cod Ymarfer adran 45

Mae'r [Cod Ymarfer](#) o dan adran 45 y Ddeddf yn caniatáu i weinidogion nodi'r ymarfer y dylai awdurdodau cyhoeddus, yn eu barn hwy, ei ddilyn wrth gyflawni eu hymrwymiaidau o dan Ran 1 y Ddeddf. Yn benodol rhaid iddo gynnwys darpariaeth yng nghyswllt (a) cyngor a chymorth i geiswyr, (b) trosglwyddo ceisiadau rhwng awdurdodau cyhoeddus, (c) ymgynghori â thrydydd partion, (ch) cynnwys telerau'n ymwneud â datgelu gwybodaeth mewn contractau rhwng awdurdodau cyhoeddus ac eraill, a (d) trefn gwynion.

Mae'n ofynnol i'r IC, o dan adran 47 y Ddeddf, hyrwyddo cadw at ddarpariaethau'r Cod, a gall gyflwyno argymhelliad ymarfer o dan adran 48 i unrhyw awdurdod cyhoeddus os nad yw eu perfformiad yn cydymffurfio â'r Cod.

Nodwn fod y Cod Ymarfer o dan adran 45 wedi'i gyhoeddi yn 2004, flwyddyn cyn y daeth y Ddeddf i rym, ac nad yw wedi cael ei ddiweddarau na'i ddiwygio ers hynny. Teimlwn y dylai'r llywodraeth adolygu adran 45 y Ddeddf i sicrhau bod yr ystod o faterion y gellir cynnig arweiniad i awdurdodau cyhoeddus o dan y Cod arnynt yn ddigonol. Er enghraifft, ar hyn o bryd nid yw'n glir a yw'r Cod yn gallu cynnig arweiniad i awdurdodau cyhoeddus ar weithrediadau esemptiadau neu'r prawf budd cyhoeddus. Ystyriwn hefyd y dylid adolygu a diweddarau'r Cod i ystyried y deng mlynedd a aeth heibio ers gweithredu cynllun mynediad at wybodaeth y Ddeddf.

Fel y nodwn uchod, er ein bod wedi argymhell diddymu'r gofyniad "person cymwys" yn adran 36, ystyriwn ei bod yn bwysig bod pobl gyda swyddi digon uchel mewn awdurdodau cyhoeddus yn cadw trosolwg ar y Ddeddf. Er enghraifft, yng nghyswllt cymhwysio adran 36 credwn y dylai uwch reolwr wneud y penderfyniad ynghylch a ddylid dibynnu ar adran 36 neu beidio. Gallai canllawiau diwygiedig o dan y Cod Ymarfer gynnig arweiniad ar lefel yr awdurdod sy'n briodol ac yn ofynnol i wneud penderfyniadau mewnol o dan y Ddeddf.

Argymhelliad 19: Bod y llywodraeth yn adolygu adran 45 y Ddeddf i sicrhau bod yr ystod o faterion y gellir cynnig arweiniad i awdurdodau cyhoeddus o dan y Cod arnynt yn ddigonol.

Dylai'r llywodraeth hefyd adolygu a diweddarau'r Cod i ystyried y deng mlynedd a aeth heibio ers gweithredu cynllun mynediad at wybodaeth y Ddeddf.

Ceisiadau blinderus

O dan 14(1) y Ddeddf gall awdurdod cyhoeddus wrthod ymateb i gais os yw'n un "blinderus". Nid yw'r Ddeddf yn diffinio "blinderus" ac mae peth dryswch wedi bod ynghylch ei ystyr. Dywedodd awdurdodau cyhoeddus wrthym iddynt fod yn gyndyn o'i ddefnyddio oherwydd gallai gwneud hynny fod mor llafurus ag ymateb i gais a bod labelu cais fel un "blinderus" yn tueddu i ddigio'r ceisydd gan arwain at fwy o geisiadau a gohebiaeth.

Roedd cyngor yr IC yn ei ganllawiau ("*Pryd y gellir ystyried cais i fod yn flinderus neu'n ailadroddus?*") ar wrthod ymateb i gais oherwydd ei fod yn flinderus yn gofyn bod gan awdurdodau cyhoeddus "ddadleuon cymharol gryf" o dan fwy nag un o'r ffactorau canlynol:

- A ellir ystyried y cais yn deg i fod yn un di-ildio?
- Ydy'r cais yn harasio'r awdurdod neu'n achosi trallod i staff?
- A fyddai cydymffurfio â'r cais yn cyflwyno baich sylweddol o ran cost a dwyn sylw?
- Ydy'r cais wedi'i ddyfeisio i ddwyn sylw ac i gythruddo?
- Ydy'r cais yn un heb unrhyw bwrpas neu werth difrifol?

Fel yr eglurodd lawer o'r ymatebwyr, mae'r dehongliad o gais blinderus wedi'i wneud yn fwy eglur yn ddiweddar gan gyfraith achosion a daeth adran 14(1) yn offeryn llawer ehangach a mwy effeithiol i awdurdodau cyhoeddus. Roedd penderfyniad yr Uwch Dribiwnlys yn achos y [Comisiynydd Gwybodaeth v Dransfield](#) [2012] UKUT 440 (AAC) (28 January 2013)¹³ yn nodi canllawiau clir ar sut i benderfynu a yw cais yn flinderus. Barn yr Uwch Dribiwnlys oedd:

"Rhaid i bwrpas adran 14.....fod yn un o warchod adnoddau (yn ystyr ehangaf y gair hwnnw) awdurdod cyhoeddus rhag cael eu gwastraffu drwy wneud defnydd anghymesur o'r FOIA"

Gwrthododd yr Uwch Dribiwnlys ddehongliad o ganllawiau'r IC a ystyriai eu bod yn dweud na allai cais oedd ond yn sbarduno un o bum ffactor yr IC fod yn gais blinderus. Gallai un ffactor benodol (fel baich), o ddangos ei bod yn cael effaith sylweddol, fod yn ddigon i ddisgrifio cais fel un blinderus.

Aeth yr Uwch Dribiwnlys ymlaen i adnabod pedwar mater neu thema: (1) y baich (ar yr awdurdod cyhoeddus a'i staff); (2) cymhelliad (y ceisydd); (3) gwerth neu bwrpas difrifol (y cais) a (4) unrhyw harasio neu drallod (a achosir ac a wneir yn erbyn staff). Pwysleisiodd yr Uwch Dribiwnlys fodd bynnag nad oedd yn fwriad i'r ffactorau hyn fod yn gynhwysfawr na chreu dull "rhestr wirio".

Mae'r Comisiwn yn llwyr gefnogol i ddefnyddio adran 14 yn briodol i atal awdurdodau cyhoeddus rhag cael eu llethu gan geisiadau blinderus. Derbyniwn hefyd y gallai awdurdodau cyhoeddus elwa o ganllawiau cryfach yn annog defnyddio'r ddarpariaeth hon lle bo hynny'n briodol. Roedd llawer o awdurdodau nad oeddent fel petai'n deall y gellid ystyried ceisiadau dibwys neu wamal i fod yn flinderus. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, awgrymodd yr IC:

"...y dylid cryfhau'r canllawiau ar adran 14 drwy eu gwneud yn statudol ar ffurf cod ymarfer arbennig o dan adran 45. Gallai hyn leihau unrhyw ansicrwydd y gallai awdurdodau cyhoeddus ei deimlo ynghylch y dull presennol a'r risg y gallai canllawiau'r Comisiynydd gael eu gwrthdroi gan y llysoedd." (paragraff 62)

¹³ A gafodd ei [gadarnhau](#) wedyn yn achos y Comisiynydd Gwybodaeth v Dransfield [2015] EWCA Civ 454 (14 Mai 2015)

Cytunwn ac argymhellwn fod y Cod Ymarfer adran 45 yn cynnwys canllawiau i annog awdurdodau cyhoeddus i ddefnyddio adran 14 i wrthod ceisiadau blinderus lle bo hynny'n briodol.

Argymhelliad 20: Bod y llywodraeth yn darparu canllawiau mewn Cod Ymarfer diwygiedig o dan adran 45 yn annog awdurdodau cyhoeddus i ddefnyddio adran 14(1) mewn achosion priodol.

Adnoddau'r Comisiynydd Gwybodaeth

Fel awdurdodau cyhoeddus eraill, mae cyllideb yr IC wedi'i chwtogi yn y blynyddoedd diwethaf. Dangosodd wybodaeth a gyflwynodd i ni ar gais gennym ar ôl ei sesiwn tystiolaeth lafar fod ei gyllideb wedi cael ei lleihau o un flwyddyn i'r llall a'i bod bellach wedi cael ei rhewi. Mae hyn er gwaetha'r ffaith bod nifer y ceisiadau a wnaed o dan y Ddeddf a'r Rheoliadau EIR wedi cynyddu'n sylweddol dros yr un cyfnod.

Tabl 6: Grant i Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth		
blwyddyn ariannol	grant*	cwynion FOI/EIR a dderbyniwyd
2008-2009	£5.6m	3100
2009-2010	£5.7m	3734
2010-2011	£5.25m	4298
2011-2012	£4.5m	4616
2012-2013	£4.25m	4688
2013-2014	£4m	5151
2014-2015	£3.7m	4981
<i>Ffynhonnell: Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth</i>		
<i>*yn cynnwys gwerth y staff a secondiwyd i'r ICO o gyrrff cyhoeddus eraill</i>		

Er, wrth i bawb ddod yn fwy cyfarwydd â'r Ddeddf, bod y cymhlethdodau o ddelio â cheisiadau unigol wedi lleihau, ac er bod yr IC wedi ceisio gwneud arbedion synhwyrol, mae gallu'r IC i reoleiddio ceisiadau'n effeithiol, fel sy'n ofynnol iddo ei wneud o dan y Ddeddf, er hynny'n siŵr o gael ei gyfyngu gan yr adnoddau sydd ar gael i'w swyddfa. Yn ei dystiolaeth lafar dywedodd yr IC wrthym fod ei incwm o'i waith diogelu data wedi bod yn galonogol, ond ar hyn o bryd nad yw'n gallu defnyddio'r ffrwd incwm hon i ariannu ei waith o reoleiddio a gorfodi'r Ddeddf oherwydd rheolau cyfrifyddu'r Trysorlys.

Mae'r Comisiwn yn cydymdeimlo â sefyllfa'r IC ac yn ystyried y dylai'r llywodraeth adolygu a yw'r cyllid presennol ar gyfer yr IC yn ddigon. Wrth wneud hynny dylent ystyried effaith gyffredinol y diwygiadau a gyflwynir yn yr adroddiad hwn ar yr IC, ac unrhyw amgylchiadau perthnasol eraill fel y diwygiadau sydd i'w gwneud i ddeddfwriaeth diogelu data'r Undeb Ewropeaidd. Mae gan rai argymhellion a wnawn, megis dileu'r hawl i apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf, botensial i leihau costau'n sylweddol ar gyfer yr IC. Fodd bynnag cydnabyddwn y gallai argymhellion eraill, fel ei rôl ehangach yn gorfodi ymrwymadau tryloywder rhagweithiol, arwain at gostau ychwanegol.

Argymhelliad 21: Bod y llywodraeth yn adolygu a yw'r cyllid a ddarperir i'r IC i gyflawni ei swyddogaethau o dan y Ddeddf yn ddigon, wedi ystyried yr argymhellion a wneir yn yr adroddiad hwn a'r amgylchiadau ehangach.

Materion lle'r oeddem yn teimlo na allem wneud argymhellion arnynt

Roedd nifer fach o feysydd lle teimlai'r Comisiwn na allai wneud argymhelliad arnynt, naill ai oherwydd eu bod yn disgyn y tu allan i'n cylch gorchwyl neu oherwydd na wnaethom dderbyn digon o dystiolaeth (neu lle'r oedd y dystiolaeth a dderbyniwyd yn rhy gyfartal). Ar gyfer y materion hyn ni wnawn unrhyw argymhelliad; mynegwn yn hytrach farnau dros dro'n unig.

Cyrff a gwmpasir gan y Ddeddf

Er na ofynnodd y Comisiwn yn benodol am dystiolaeth ar ymestyn y Ddeddf i gyrff [eraill], oherwydd ystyriem hyn i fod y tu allan i'n cylch gorchwyl, derbyniasom nifer sylweddol o ymatebion yn rhoi sylw i'r mater hwn.

Wedi pwysu a mesur, ystyriwn y dylem roi sylw i'r mater hwn. Ond o ystyried na wnaethom ofyn yn benodol am farn am y cwestiwn hwn yn ein cais am dystiolaeth, ni chredwn i ni dderbyn digon o dystiolaeth i wneud argymhelliad. Fodd bynnag lleisiwn isod y farn a gyrhaeddodd y Comisiwn am y mater hwn.

Contractwyr preifat yn darparu gwasanaethau cyhoeddus

Roedd nifer sylweddol o aelodau'r cyhoedd a ymatebodd i'n cais am dystiolaeth drwy'r wefan 38 degrees yn dadlau y dylid ymestyn y Ddeddf i gwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus o dan contract. Dyma enghraifft o rai o'r sylwadau a dderbyniwyd:

“Credaf y dylai FOI gynnwys cwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. Rwyf eisiau gwybod a yw fy nhrethi'n cael eu gwario'n briodol ar contractau cwmnïau cyhoeddus.”

“Credaf y dylai FOI gynnwys cwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. Os yw'r cyhoedd yn talu am rywbeth ar gyfer y cyhoedd dylai'r cyhoedd hefyd allu craffu arno a disgwyl atebion i'w gwestiynau. Ni ddylai wneud unrhyw wahaniaeth pwy sy'n darparu'r gwasanaeth. Yn wir mae'n debyg ei bod yn bwysicach cynnwys cwmnïau cyhoeddus yn yr amgylchiadau hyn oherwydd mai elw ac nid anhunanoldeb sy'n eu gyrru'n bennaf.”

“Dylid cymhwyso FOI i bob cwmni preifat sy'n darparu gwasanaeth cyhoeddus (ac eithrio mewn achosion yn ymwneud ag eiddo deallusol, yn benodol patentau). Byddai hyn yn helpu i sicrhau y parheir i barchu buddiannau cyhoeddus bob tro y gofynnir i gwmni preifat gyflawni dyletswydd gyhoeddus.”

Adleisiwyd y farn hon gan safbwyntiau ymatebwyr unigol eraill, a chan sefydliadau. Er enghraifft, dywedodd y News Media Association yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“Cafodd rôl yr FOI mewn dangos pwy sy'n euog o wastraffu, ac mewn codi safonau llywodraethu, ei chydabod gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin yn 2014, oedd yn argymhell ymestyn yr FOI i gwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. Teimlai'r Pwyllgor fod yr FOI yn rhan bwysig o gynnig ateb i'r perfformiad gwael, y gorwario a'r colli terfynau amser a fu'n nodwedd anffodus o gontractau'r

llywodraeth â chwmnïau fel G4S, Serco ac Atos. Rydym wedi galw am yr estyniad hwn ers tro byd ac mae'n resyn o beth nad yw'r cais am dystiolaeth yn gwahodd barn am y cynnig hwnnw o ystyried y gefnogaeth frwd iddo gan y prif bleidiau gwleidyddol a chymdeithas sifil yn gyffredinol."

Meddai Rhwydwaith Llywodraeth Agored y DU:

"Rydym yn siomedig nad achubwyd ar y cyfle i weld lle mae'r Ddeddf yn gweithio'n dda a lle y byddai estyniad i'w chwmpas yn hwyluso tryloywder ac atebolrwydd rhai o swyddogaethau allweddol y llywodraeth, er enghraifft gwasanaethau cyhoeddus sy'n cael eu rhoi allan i gontract."

Mae'r Comisiwn wedi'i ddarbwylllo bod angen mwy o dryloywder ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus sy'n cael eu contractio allan. Ond gofidiwn na ddylid rhoi gormod o faich ychwanegol ar y sector cyhoeddus ac na ddylid cymell cwmnïau (yn enwedig cwmnïau bach) i beidio â bidio am gontractau cyhoeddus. Wrth roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Dethol Cyfiawnder yn ystod y cam craffu ôl-ddeddfwriaethol, meddai'r Ymgyrch dros Ryddid Gwybodaeth:

"Yr ateb yw naill ai dynodi'r contractwr yn awdurdod cyhoeddus ynddo'i hun lle mae'n cyflawni gwaith sylweddol, a ganiateir gan y Ddeddf, neu ddweud mewn gwirionedd - a byddwn yn gwneud hyn yn ddiwygiad i'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth ei hun - lle mae gan awdurdod gontract â chontractwr, bod y wybodaeth a ddelir gan y contractwr yng nghyswllt y contract hwnnw'n cael ei hystyried i fod yn wybodaeth wedi'i dal gan yr awdurdod. Byddai'r wybodaeth wedyn ar gael drwy'r awdurdod."

Ym mis Mawrth 2015 cyhoeddodd yr IC adroddiad, [Transparency in Outsourcing: a roadmap](#), lle dywedodd:

"O ystyried yr ystod o gontractio allanol, yn amlwg ni fyddai'n gymesur dynodi pob contractwr yn awdurdod cyhoeddus. Ond teimlwn fod achos cryf dros ddynodi gwasanaethau wedi eu contractio'n allanol fel rhai sy'n dod o dan yr FOIA os ydynt o werth ariannol sylweddol ac yn hirbarhaol: er enghraifft rhai gwerth dros £5 miliwn neu sy'n para dros bum mlynedd neu lle mae holl refeniw'r contractwr yn deillio o gontractau sector cyhoeddus....Credwn y dylid diwygio'r diffiniad o wybodaeth a ddelir fel bod gwybodaeth a ddelir gan contractwr yng nghyswllt ei ddarpariaeth o wasanaeth wedi'i gontractio allan bob amser yn cael ei hystyried i fod yn wybodaeth a ddelir ar ran yr awdurdod cyhoeddus."

Yn ein barn ni, byddai ymestyn y Ddeddf yn uniongyrchol i gwmnïau preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus a gontractiwyd allan yn feichus a diangen. Ond cawsom ein darbwylllo y dylid trin gwybodaeth yn ymwneud â chyflawni neu ddarparu gwasanaeth cyhoeddus dan gontract fel gwybodaeth a ddelir ar ran yr awdurdod cyhoeddus sy'n contractio. Byddai'r wybodaeth yma wedyn ar gael i geiswyr sy'n gwneud ceisiadau i'r awdurdod cyhoeddus sy'n contractio.

Mae awdurdodau cyhoeddus yn gosod nifer fawr o gontractau o bob math, ac mae rhai o werth isel iawn. Nid ydym eisiau rhoi baich diangen naill ai ar awdurdodau cyhoeddus nac ar fusnesau bach felly credwn y dylid cael trothwy lle byddai'r ymrwymadau hyn yn dechrau ohono. Yn ein barn ni, dylai hyn gynnwys unrhyw gwmni preifat sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus dan gontract sy'n werth £5m neu fwy ym mhob blwyddyn ariannol. Dylai'r cyfanswm o £5m fod yng nghyswllt un contract, neu werth cyfunol contractau â'r awdurdod cyhoeddus hwnnw mewn un flwyddyn ariannol.

Ystyriwn y byddai cyflwyno'r ymrwymiad hwn i gontractau sy'n bodoli eisoes yn achosi cost ac ansicrwydd ychwanegol i gwmnïau dan gontract, o gofio na fyddent wedi gwybod am yr

ymrwymiaidau hyn pan gytunwyd ar delerau'r contract, felly dim ond yn ôl-weithredol y dylid cymhwyso'r ymrwymiad hwn ar gyfer contractau a lofnodir ar ôl i'r ddeddfwriaeth ddod i rym.

Er na dderbyniodd y Comisiwn dystiolaeth i'w ddarbwylllo y dylid ymestyn y Ddeddf i elusennau fel cyrff ar wahân, ystyriwn y dylid trin elusennau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus o dan gontract yn yr un modd â chontractwyr eraill.

Prifysgolion a Sefydliadau Addysg Uwch eraill

Derbyniodd y Comisiwn sylwadau gan y sector Addysg Uwch yn dadlau na ddylai prifysgolion ddod o dan gwmpas y Ddeddf mwyach. Yn ôl y Grŵp Russell o brifysgolion yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Comisiwn:

“Yn yr amgylchedd marchnad newydd hwn, mae prifysgolion a darparwyr eraill yn cystadlu am yr un myfyrwyr a'r un partneriaethau â'r sector preifat i wella eu cynnig addysgol. Mae cyflwyno rheoliadau FOI ar brifysgolion, gan gynnwys y Grŵp Russell o brifysgolion, yn creu anfantais sylweddol i ddarparwyr sefydledig o'i gymharu â darparwyr eraill yn y farchnad addysg uwch. Mae'r anghydbwysedd parhaus hwn hefyd yn groes i ddymuniad dywededig yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd i gael “marchnad niwtral” wrth reoleiddio addysg uwch.”

Yn eu dystiolaeth lafar i'r Comisiwn, meddai Prifysgolion y DU:

“...pan gyflwynwyd y ddeddfwriaeth FOI, roeddem yn siarad am sector tra gwahanol yn Lloegr. Erbyn hyn gweithredwn mewn amgylchedd hynod gystadleuol sef marchnad ddefnyddwyr a reolir i raddau helaeth iawn gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd. Rydym mewn cysylltiad agos iawn â nhw a gyda chyrrff cyswllt ac er prinder y cyllid a dderbyniwn gan y Wladwriaeth, eto'i gyd cawn ein trin fel awdurdod cyhoeddus. I gloi, credwn mai'r ffordd ymlaen yn sgîl y Papur Gwyrdd yw bod gweithrediad y Ddeddf yng nghyswllt sefydliadau addysg uwch yn cael ei adolygu'n llawn i sicrhau bod ei chymhwysiad yn briodol ond hefyd bod gennym gae chwarae gwastad.”

Tynnodd ymatebwyr eraill sylw at ba mor werthfawr oedd cynnwys prifysgolion yn y Ddeddf. Er enghraifft, meddai'r Guardian News and Media:

“Mae nifer o ymchwiliadau newyddiadurol a ddefnyddiodd geisiadau FOI wedi codi materion budd cyhoeddus pwysig a weithredwyd arnynt wedyn gan lywodraeth. Er enghraifft cais FOI i holl brifysgolion Grŵp Russell yn gofyn am wybodaeth am eu polisïau ar drais ac ymosodiad rhywiol. Cyhoeddodd y Guardian ddwy stori tudalen flaen ar hyn ac o ganlyniad cyhoeddodd yr ysgrifennydd busnes Sajid Javid ei fod wedi gorchymyn bod is-gangellorion yn ymchwilio i'r 'diwylliant llabwst' o drais ac ymosodiadau rhywiol ar gampws a'r ffordd orau o ddelio â fo.”

Meddai Greenpeace:

“Darganfu ymchwiliad diweddaraf Greenpeace, oedd yn cynnwys llwyth o geisiadau rhyddid gwybodaeth, fod tri chwarter yr holl gyllid a roddir i brifysgolion yn cael ei roi gan ddim ond dau gwmni: Shell a BP. Oherwydd nad oes ffynhonnell gyfunol ar gyfer y wybodaeth hon, gellir ond cyhoeddi'r wybodaeth drwy anfon ceisiadau FOI i brifysgolion unigol.”

Meddai Unsain:

“Er enghraifft yn 2015 fe wnaeth UNSAIN geisiadau Rhyddid Gwybodaeth i brifysgolion yn holi am eu prosesau gwneud penderfyniadau lle mae ymgynghorwyr wedi eu cynghori ar “adolygiadau ailstrwythuro” a arweiniodd yn aml at ddileu swyddi. Profiad y rhai sy’n negodi ar ran aelodau UNSAIN mewn addysg uwch yw mai dim ond ceisiadau Rhyddid Gwybodaeth a lwyddodd i ryddhau deunydd ar y pwnc hwn yn ddigon cyflym i allu herio penderfyniadau fel y gwneir hwynt a newid canlyniadau pellgyrhaeddol y penderfyniadau hynny i staff a myfyrwyr.”

Barn y Comisiwn yw ei bod yn dal i fod yn briodol a phwysig bod prifysgolion yn cael eu cynnwys o fewn y Ddeddf. Maen nhw’n sefydliadau hynod bwysig sy’n chwarae rôl gyhoeddus allweddol. Er yn erbyn bod yr amgylchedd y mae’n rhaid i brifysgolion weithredu oddi mewn iddo wedi newid yn sylweddol ers i’r Ddeddf fynd drwy’r Senedd, maent yn parhau i elwa o gyllid sylweddol (er bod llawer ohono’n cael ei roi iddynt yn anuniongyrchol). Ni chawsom ein darbwylo gan y dystiolaeth fod gofynion y Ddeddf yn creu anfantais gystadleuol i brifysgolion ‘cyhoeddus’ o’i gymharu â darparwyr hollol breifat.

Newidiadau i’r uchafswm cost

O dan adran 12 y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth nid oes raid i awdurdod cyhoeddus gydymffurfio â’r ddyletswydd i ddarparu gwybodaeth pe bai’r gost o wneud hynny’n mynd dros yr uchafswm cost. Yr uchafswm cost a osodir allan yn Rheoliadau Rhyddid Gwybodaeth a Diogelu Data (Terfyn a Ffioedd Addas) yw £600 ar gyfer llywodraeth ganolog a £450 ar gyfer awdurdodau cyhoeddus eraill. Amcangyfrifir hyn ar sail cost staff gyfartalog o £25 yr awr, sy’n 24 awr o waith yn y naill achos a 18 awr o waith yn yr achos arall.

Gweithgareddau cost

Roedd llawer o awdurdodau cyhoeddus yn gryf o blaid ymestyn yr ystod o weithgareddau y gellid eu cyfrif wrth asesu a ellid gwrthod cais o dan yr uchafswm cost, ac o blaid gostwng yr uchafswm. Awgrymwyd y dylid cynnwys amser yn golygu, ystyried ac ymgynghori wrth asesu cost cais. Er enghraifft, meddai Cyngor Sir Gogledd Swydd Efrog:

“...byddem yn awgrymu ymestyn yr ystod o weithgareddau y gellid eu hystyried. Ar hyn o bryd nid yw’r rheoliadau ffioedd yn cynnwys amser a dreulir yn adolygu gwybodaeth, ystyried esemptiadau, ymgynghori â thrydydd partïon ac yn golygu. Gall y gweithgareddau hyn gymryd amser sylweddol, hyd yn oed pan fydd (dyweder) chwiliad awtomatig wedi cael gafael ar y wybodaeth mewn mater o funudau.”

I’r gwrthwyneb, nid oedd ymatebwyr eraill o blaid ehangu’r ystod o weithgareddau cost. Er enghraifft, meddai’r Media Lawyers Association:

“Byddai hefyd yn amhriodol cyfyngu ar weithrediad yr FOIA drwy gynyddu’r gweithgareddau y gellir eu hystyried wrth benderfynu a yw ceisiadau’n disgyn o fewn yr uchafswm cost statudol o dan adran 12 y FOIA. Byddai caniatáu amser yn “ystyried” a yw cais yn dod o fewn cwmpas adran 12 y FOIA yn cyflwyno meini prawf goddrychol ac yn annog camddefnyddio’r system, boed yn wybod neu’n anwybod i bobl. Gallai’n hawdd annog awdurdodau cyhoeddus i gyflogi mwy o staff iau a allai gymryd mwy o amser i “ystyried” cais na staff mwy profiadol. Byddai’n gweithredu yn erbyn datgelu gwybodaeth na wnaed cais amdani’n flaenorol efallai ac a fyddai felly’n cymryd hirach i’w hystyried. Byddai hefyd yn golygu bod ceisiadau a fyddai’n cymryd amser hir i’w hystyried ond lle byddai penderfyniad yn cael ei wneud yn y diwedd i ganiatáu rhyddhau’n disgyn y tu allan i gwmpas yr FOIA oherwydd yr amser a

dreuliwyd yn “ystyried” y mater.....Mae'r un peth yn wir am newidiadau posibl eraill fel cynnwys amser a dreulir yn golygu. Byddai cynnig o'r fath yn cael effaith andwyol iawn ar weithrediad y FOIA ac ar hyrwyddo tryloywder ac atebolrwydd.”

Roedd y Comisiwn yn cydymdeimlo â phryderon bod y rheolau cost presennol yn aneffeithiol gyda gadael i awdurdodau cyhoeddus wrthod ceisiadau sy'n rhy gostus. Ond mae'r Comisiwn hefyd yn cydnabod y pryderon difrifol a leisiwyd gan rai y gallai rhai gweithgareddau fynd yn rhy oddrychol neu amwys i'w cynnwys, ac y gellid camdefnyddio'r system o ganlyniad. Ym marn y Comisiwn cyflwynir yr achos cryfaf dros gynnwys costau'n ymwneud â golygu lle nad oes gan yr awdurdod cyhoeddus unrhyw ddewis ond golygu. Yn yr achosion hyn ni ellir osgoi golygu os yw data personol unigolion i gael ei ddiogelu. Roeddem hefyd o blaid bod angen cynnwys fel gweithgaredd a ganiateir unrhyw olygu er mwyn tynnu allan gwybodaeth sy'n ddarostyngedig i esemptiad absoliwt¹⁴. Lle daw deunydd o dan esemptiad absoliwt bydd angen golygu bron bob tro¹⁵. Yn ogystal, byddai cynnwys costau golygu'n ddefnyddiol i reoli rhai o'r ceisiadau masnachol arbennig o feichus, fel ceisiadau am ddogfennau tendr swmpus lle byddai angen golygu llawer iawn o ddeunydd oedd wedi'i ddarparu'n gyfrinachol. Byddai hefyd o gymorth lle'r oedd ceiswyr yn derbyn y wybodaeth a ofynnwyd amdani ar ffurf rannol, ond lle'r oeddent yn mynnu cael gweld y dogfennau gwreiddiol gan felly arwain at gostau golygu sylweddol.

Ond derbyniasom dystiolaeth a leisiodd bryder bod yr uchafswm cost yn rhwystr llwyr i geisiadau beth bynnag oedd pwrpas neu werth y cais. Er enghraifft, yn eu tystiolaeth ysgrifenedig, meddai Greenpeace:

“...rydym yn deall na ellir ystyried y budd cyhoeddus mewn datgelu wrth benderfynu a gyrhaeddwyd yr uchafswm cost neu beidio. Felly byddai'r newidiadau arfaethedig yn ei gwneud yn haws i awdurdodau wrthod ceisiadau - beth bynnag oedd gwerth y wybodaeth i'r cyhoedd.”

Pe bai ystod y gweithgareddau a ganiateir yn cael eu hehangu i gynnwys golygu deunydd esemptiad absoliwt, gall y Comisiwn hefyd weld gwerth mewn darpariaeth a fyddai'n caniatáu ymateb i gais hyd yn oed os oedd yn mynd dros yr uchafswm cost o ganlyniad i'r newid hwn. Er enghraifft, gellid rhoi pŵer i'r IC, mewn apêl yn erbyn gwrthodiad o dan yr uchafswm cost, orchymyn bod yr awdurdod cyhoeddus yn ymateb i'r cais beth bynnag lle oedd budd cyhoeddus cryf mewn gwneud hynny ac er y byddai'r cais yn croesi trothwy'r uchafswm cost.

Yr uchafswm cost

Yn ogystal, roedd rhai ymatebwyr yn dadlau y dylid adolygu'r uchafswm cost. Er enghraifft, yn eu tystiolaeth ysgrifenedig meddai Undeb Cenedlaethol y Newyddiadurwyr:

“Dylid cynyddu'r uchafsymiau cost yn flynyddol yn unol â chwyddiant”

¹⁴ Mae 9 o'r 24 o esemptiadau yn y Ddeddf yn llwyr neu'n rhannol absoliwt: a.21 (gwybodaeth ar gael i'r ceisydd drwy ddulliau eraill), a.23 (gwybodaeth wedi'i chyflenwi gan, neu'n ymwneud â, chyrrff sy'n delio â materion diogelwch), a.32 (cofnodion llys etc), a.34 (braint seneddol), a.36 (yn ymwneud â gwybodaeth sy'n cael ei dal gan Dŷ'r Cyffredin neu Dŷ'r Arglwyddi), a.37 (yn ymwneud â chyfathrebu â'r Frenhines neu'r Brenin a'r Etifedd, neu'r person sy'n ail mewn hawl i'r orsedd), a.40 (data personol), a.41 (gwybodaeth a roddir yn gyfrinachol), a.44 (gwaharddiad ar ddatgelu)

¹⁵ Er y gallai awdurdod cyhoeddus benderfynu rhyddhau gwybodaeth beth bynnag, y gallai esemptiad absoliwt fod yn berthnasol iddi (ar wahân i wybodaeth sy'n dod o dan adran 44 y Ddeddf sy'n ymwneud â gwaharddiadau statudol ar ddatgelu), ystyriwn mai prin iawn y byddai hyn yn digwydd.

Fodd bynnag dadleuai lawer o awdurdodau cyhoeddus y dylid gostwng yr uchafswm cost. Er enghraifft yn eu tystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Gyngor Arfordir Suffolk a Chyngor Dosbarth Waveney:

“Hyd yn oed pe bai'r amser “real” o ymateb i gais yn cael ei gynnwys, ein barn hefyd yw bod yr Uchafswm Cost priodol presennol o £450 (sy'n cyfateb i 18 awr) yn ormod ac yn gost ac aflonyddwch anghymesur i wasanaeth cyhoeddus wrth ymateb i geisiadau cymhleth neu eang. Credwn y dylid gostwng yr Uchafswm Cost priodol.”

Seiliwyd yr uchafswm cost yn wreiddiol¹⁶ ar yr uchafswm a osodwyd gan y Trysorlys am wrthod ateb cwestiwn seneddol ar sail bod y gost yn anghymesur. Mae'r trothwy cost anghymesur yn wyth gwaith y gost ymylol gyfartalog o ateb cwestiynau seneddol ysgrifenedig. Bernir mai'r gost ymylol yw cost uniongyrchol amser gweision sifil. Mae'r gost ymylol gyfartalog yn seiliedig ar sampl o fis o'r holl gwestiynau seneddol ysgrifenedig a atebwyd gan yr adrannau hynny sy'n derbyn y nifer fwyaf o gwestiynau. Mae'r sampl a'r uwchraddio'n digwydd unwaith bob pum mlynedd. Yn 2010 roedd yr uchafswm yn £800, cyn ei godi i £850¹⁷ yn Chwefror 2012.

Mae'r Comisiwn yn cydnabod na chafodd yr uchafswm cost ei gynyddu ers 2005, ac yn teimlo bod achos dros ei gynyddu i gyd-fynd â throthwy presennol y gost anghymesur.

Casgliad

Mae'r Comisiwn wedi ystyried yn ofalus yr opsiwn y dylid cynyddu'r uchafswm cost yn unol â'r trothwy ar gyfer costau anghymesur, ac y dylid cynnwys costau golygu yng nghyswllt esemptiadau absoliwt fel gweithgaredd a ganiateir (ar yr amod bod yr IC yn gallu gwrthdroi'r gwrthodiad hwnnw lle mae'r budd cyhoeddus yn gryf o blaid ymateb i'r cais).

Fodd bynnag nid oeddem yn teimlo y gallem wneud argymhelliad ar hyn. Roedd hyn yn rhannol oherwydd na chawsom ddigon o dystiolaeth gan gyrff cyhoeddus ar faich y gwaith golygu a wneir ar hyn o bryd, ac yn rhannol oherwydd bod y dystiolaeth a ddaeth i law'n rhy gyfartal.

Er bod cynyddu'r uchafswm cost yn apelio atom, ni chredwn y gallwn argymell hynny heb sicrhau bod y rheolau cost yn cael eu diwygio'n fwy cywir i adlewyrchu'r wir gost a achosir i gyrff cyhoeddus o ymateb i geisiadau.

¹⁶ Gweler, er enghraifft [y ddadl](#) ar 9 Mehefin 2004: “Yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Faterion Cyfansoddiadol (Mr. Christopher Leslie): ...mae'r rheoliadau hefyd yn darparu uchafswm priodol – trothwy cost – nad oes raid i awdurdodau ddarparu'r wybodaeth a ofynnwyd amdani pe bai'n cael ei groesi. Mae'r rheoliadau drafft yn cysylltu hynny i'r uchafswm cost anghymesur am ateb cwestiynau seneddol gan osod swm o £550, er y byddai hynny bellach yn £600.”

¹⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/cm120208/wmstext/120208m0001.htm#12020833000525>

Crynodeb o'r argymhellion

Argymhelliad 1: Bod y llywodraeth yn deddfu i ddiwygio adran 10(3) i ddileu'r estyniad prawf budd cyhoeddus i'r cyfyngiad amser, ac yn hytrach yn ei le'n cyflwyno estyniad ar gyfyngiad amser ar gyfer ceisiadau lle mae'r awdurdod cyhoeddus yn credu'n rhesymol y byddai'n anymarferol ymateb i'r cais mewn pryd oherwydd cymhlethdod neu swmp y wybodaeth y gofynnir amdani, neu oherwydd bod angen ymgynghori â thrydydd partion y gallai rhyddhau'r wybodaeth y gofynnir amdani effeithio arnynt. Bydd yr estyniad hwn i'r cyfyngiad amser yn cael ei gyfyngu i 20 diwrnod gwaith ychwanegol.

Argymhelliad 2: Bod y llywodraeth yn deddfu i osod cyfyngiad amser statudol o 20 diwrnod gwaith ar gyfer adolygiadau mewnol.

Argymhelliad 3: Bod y llywodraeth yn deddfu i wneud y trosedd o dan adran 77 y Ddeddf yn drosedd naill ffordd neu'r llall.

Argymhelliad 4: Bod y llywodraeth yn deddfu i'w gwneud yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf ac sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn gyhoeddi ystadegau ar eu perfformiad cydymffurfio o dan y Ddeddf. Dylai corff canolog, fel adran neu'r IC, fod yn gyfrifol am gydlynu cyhoeddiad yr ystadegau hyn.

Argymhelliad 5: Bod y llywodraeth yn deddfu i'w gwneud yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i'r Ddeddf ac sy'n cyflogi cant neu fwy o staff cyfwerth ag amser llawn gyhoeddi eu holl geisiadau ac ymatebion lle darperir gwybodaeth i geisydd. Dylid gwneud hyn bob tro cyn gynted ag y rhyddheir gwybodaeth, lle mae hynny'n ymarferol.

Argymhelliad 6: Ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus gyhoeddi yn eu datganiad cyfrifon blynyddol ddadansoddiad o'r treuliau a'r buddion o fath arall a delir i uwch aelodau staff a thrwy gyfeirio at gateoriau clir.

Argymhelliad 7: Dylai'r llywodraeth roi'r cyfrifoldeb am fonitro a sicrhau bod awdurdodau cyhoeddus yn cydymffurfio â'u hymrwymadau i gyhoeddi'n rhagweithiol i'r IC.

Argymhelliad 8: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddisodli adran 35(1)(a) ag esemptiad fydd yn diogelu gwybodaeth a fyddai'n datgelu cyfathrebu mewnol yn ymwneud â pholis llywodraeth.

Argymhelliad 9: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ehangu adran 35(1)(b) fel, yn ogystal â gwarchod cyfathrebu rhyng-weinidogol, ei bod hefyd yn diogelu unrhyw wybodaeth yn ymwneud â chyd-benderfyniadau'r Cabinet, ac yn diddymu adran 36(2)(a).

Argymhelliad 10: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 35 fel ei bod yn glir, wrth wneud penderfyniad budd cyhoeddus o dan adran 35(1)(a), nad yw'r budd cyhoeddus mewn cynnal esemptiad yn ddim llai oherwydd bod penderfyniad wedi'i wneud ar y mater.

Argymhelliad 11: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 35 fel ei bod yn glir, wrth benderfynu a oes budd cyhoeddus o dan adran 35, y dylid ystyried y budd cyhoeddus penodol mewn cynnal confensiwn y cyd-gyfrifoldeb gan Weinidogion y Goron, a bod angen cyfnewidiadau barn a chyngor agored a di-flewyn-ar-dafod i bwrpas cynnal trafodaethau.

Argymhelliad 12: Dylai'r llywodraeth ddeddfu i ddiwygio adran 36 i ddileu'r gofyniad i gael barn resymol gan berson cymwys.

Argymhelliad 13: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel ei bod y tu hwnt i amheuaeth bod ganddi'r pŵer i ymarfer fetu ar ryddhau gwybodaeth o dan y Ddeddf.

Argymhelliad 14: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel ei bod yn glir bod y pŵer i ddefnyddio'r fetu i'w ymarfer pan fydd gan y person atebol farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn datgelu gwybodaeth. Dylai hyn gynnwys bod y person atebol yn gallu llunio eu barn eu hunain am holl ffeithiau ac amgylchiadau'r achos, gan gynnwys natur a maint unrhyw fanteision, difrod a risgiau posibl a allai godi o gyfathrebu'r wybodaeth, ac o'r gofynion budd cyhoeddus .

Argymhelliad 15: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel bod fetu'r weithrediaeth ond ar gael i wrthdroi penderfyniad gan yr IC pan fydd gan y person atebol farn wahanol am y budd cyhoeddus mewn datgelu gwybodaeth. Pan gaiff fetu ei hymarfer, byddai unrhyw hawliau apêl yn cael eu colli a gellid ond herio ymarfer y fetu drwy adolygiad barnwrol i'r Uchel Lys. Dylai'r llywodraeth ystyried a ddylai'r fetu ddiwygiedig nodi'n glir na fyddai'r ffaith y gallai'r llywodraeth ddewis apelio yn lle defnyddio'r fetu yn ffactor perthnasol wrth benderfynu pa mor gyfreithlon yw ymarfer y fetu. Hyd nes y gellir deddfu ar hyn, dylai'r llywodraeth ond ymarfer y fetu i wrthdroi penderfyniadau'r IC.

Argymhelliad 16: Dylai'r llywodraeth ddeddfu fel y gellid hefyd ymarfer y fetu hyd yn oed lle mae'r IC yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod cyhoeddus. Byddai hyn yn golygu y collid yr hawl i apelio ac y byddai'r her wedyn yn un drwy adolygiad barnwrol.

Argymhelliad 17: Bod y llywodraeth yn deddfu i ddileu'r hawl i apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn erbyn penderfyniadau a wneir gan yr IC yng nghyswllt y Ddeddf. Lle byddai rhywun yn dal i fod yn anfodlon â phenderfyniad yr IC, byddai'n dal yn gallu apelio i'r Uwch Dribiwnlys. Ni fwriedir i'r apêl Uwch Dribiwnlys ailadrodd yr apêl haeddiannau llawn gerbron yr IC a'r Tribiwnlys Haen Gyntaf sy'n bodoli eisoes – apêl ar bwynt o gyfraith yn unig fyddai.

Argymhelliad 18: Bod y llywodraeth yn deddfu i wneud adran 11(1)(a) ac (c) y Ddeddf yn gliriach fel ei bod yn gwbl glir y gall ceiswyr ofyn am wybodaeth, neu grynoded o wybodaeth, ar ffurf copi caled, ffurf electronig neu ar lafar. Lle y mae'r ceisydd yn gofyn yn neilltuol am fformat dogfen electronig benodol, y dylid caniatáu'r cais os yw'r awdurdod cyhoeddus eisoes yn dal y wybodaeth yn y fformat hwnnw, neu os gellir ei throsi'n hawdd i'r fformat hwnnw. Lle mai set ddata yw'r wybodaeth y gofynnir amdani, bydd y gofynion yn adran 11(1A) yn berthnasol. Dylai'r ddeddfwriaeth nodi'n glir nad yw dyletswydd awdurdodau cyhoeddus i ddarparu gwybodaeth mewn fformat penodol yn ddim mwy na hyn.

Argymhelliad 19: Bod y llywodraeth yn adolygu adran 45 y Ddeddf i sicrhau bod yr ystod o faterion y gellir cynnig arweiniad i awdurdodau cyhoeddus o dan y Cod arnynt yn ddigonol. Dylai'r llywodraeth hefyd adolygu a diweddarau'r Cod i ystyried y deng mlynedd a aeth heibio ers gweithredu cynllun mynediad at wybodaeth y Ddeddf.

Argymhelliad 20: Bod y llywodraeth yn darparu canllawiau mewn Cod Ymarfer diwygiedig o dan adran 45 yn annog awdurdodau cyhoeddus i ddefnyddio adran 14(1) mewn achosion priodol.

Argymhelliad 21: Bod y llywodraeth yn adolygu a yw'r cyllid a ddarperir i'r IC i gyflawni ei swyddogaethau o dan y Ddeddf yn ddigon, wedi ystyried yr argymhellion a wneir yn yr adroddiad hwn a'r amgylchiadau ehangach.

