STD 01-02(01)

PWYLLGOR SAFONAU YMDDYGIAD

Dyddiad: **Dydd Mercher, 20 Mawrth 2002**
Amser: **9:30am**
Lleoliad: **Ystafell Bwyllgora 2, Adeilad y Cynulliad Cenedlaethol**
Teitl: **Buddiannau'r Aelodau - Y Seiri Rhyddion**

Pwrpas

1. Mae'r papur hwn yn gwahodd y Pwyllgor i derfynu ei ystyriaeth o'r angen i Aelodau'r Cynulliad gofrestru eu haelodaeth o'r Seiri Rhyddion ac i benderfynu ar ffordd ymlaen.

Mater

2. Mae'r Llywydd wedi gofyn i'r Pwyllgor am gyngor ynghylch y gofyniad yn y Rheolau Sefydlog bod Aelodau'r Cynulliad yn cofrestru ac yn datgan aelodaeth o'r Seiri Rhyddion fel buddiant. Awgrymodd y Seiri Rhyddion bod yr orfodaeth hon yn groes i Erthyglau 8 ac 11 o'r Cytundeb Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a'i fod felly yn groes i Ddeddf Hawliau Dynol 1998 a ddaeth i rym ym mis Hydref 2000.

Cefndir

3. Mae Adran 72 o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn ei gwneud hi'n ofynnol bod Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn gwneud darpariaeth ar gyfer cofrestr o fuddiannau'r Aelodau ac yn caniatáu'r Cynulliad i nodi yn y Rheolau Sefydlog pa fuddiannau sy'n rhaid eu cofrestru. Mae unrhyw Aelod sy'n cymryd rhan yn nhrafodaethau'r Cynulliad (gan gynnwys Pwyllgorau ac Is-bwyllgorau) ac sydd heb gydymffurfio â darpariaethau perthnasol y Ddeddf neu'r Rheolau Sefydlog, mewn perthynas â chofrestru a datgan ar lafar eu buddiannau yn nhrafodion y Cynulliad, yn euog o gyflawni trosedd. Mae aelodaeth o'r Seiri Rhyddion yn un o'r buddiannau y mae'r Cynulliad wedi eu nodi yn y Rheolau Sefydlog.

4. Yr oedd y gofyniad i gofrestru aelodaeth o'r Seiri Rhyddion wedi ei gynnwys yn Rheolau Sefydlog cyntaf y Cynulliad a luniwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar yr adeg honno, y Gwir Anrh Alun Michael AS, o dan Adran 50 o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Gwnaeth hyn gan ddilyn cyngor Grwp Ymgynghori anffurfiol y Cynulliad Cenedlaethol (NAAG) yn hytrach na dilyn cyngor Comisiynwyr y Rheolau Sefydlog a benodwyd o dan y Ddeddf i ddrafftio reolau sefydlog.

5. O'r ddadl yn y Cyfarfod Llawn ar 19 Mai 1999 ar y Canllawiau i Fuddiannau'r Aelodau, gellir casglu bod adroddiad NAAG, a'r ddau adroddiad gan Bwyllgor Dethol ar Faterion Cartref, yn ffactorau pwysig i helpu'r Ysgrifennydd Gwladol wneud ei benderfyniad. O'r sylwadau eraill a

wnaethpwyd yn y ddadl honno gellir casglu bod y NAAG yn pryderu ynghylch y rhagdybiaethau mai cymdeithas gyfrinachol ydoedd y Seiri Rhyddion, a gafodd ddylanwad enfawr ar feysydd penodol o fywyd cyhoeddus Cymru yn y gorffennol. Ymddengys bod y Cynulliad wedi derbyn y dadleuon hyn wrth ganiatáu'r canllawiau ar Fuddiannau'r Aelodau.

Materion i'r Pwyllgor eu Hystyried

6. Ym mis Medi 2000 gofynnodd Talaith Ddwyreiniol De Cymru o'r Seiri Rhyddion i'r Llywydd i ystyried goblygiadau'r Deddf Hawliau Dynol, a ddaeth i rym ym mis Hydref 2000. Ac yn enwedig, a oedd gofynion y Cynulliad yn torri gofynion Erthyglau 8 ac 11 o'r Cytundeb Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

7. Cyfeiriodd y Llywydd y mater at y Pwyllgor Safonau Ymddygiad er mwyn derbyn cyngor yn gynnar yn 2001. Fel rhan o'i ystyriaeth o'r mater mae'r Pwyllgor wedi trafod y mater ar 3 achlysur ac wedi derbyn tystiolaeth yn uniongyrchol oddi wrth gynrychiolwyr o'r Seiri Rhyddion ddwywaith. Mae darnau o'r cofnodion o'r cyfarfodydd sydd o dan sylw wedi eu hamgáu yn Atodiad A.

8. Mae'r Pwyllgor hefyd, ar ddau achlysur, wedi derbyn cyngor oddi wrth David Lambert, ymgynghorydd Cyfreithiol Swyddfa'r Llywydd. Yr oedd ei gyngor cychwynnol i'r cyfarfod ym mis Ebrill [STD 02-0 1 (p7)] yn nodi ei safbwynt y gellir cwestiynu'r angen i gofrestru aelodaeth o'r Seiri Rhyddion yn yr Uchel Lys ond byddai llwyddiant yn dibynnu ar benderfyniadau Llys Hawliau Dynol Ewrop (ECHR).

9. Rhoddodd mwy o gyngor i'r cyfarfod ym mis Rhagfyr ar y cyntaf o'r ddau benderfyniad gan yr ECHR. [STD 05-01(02)]. Ei gasgliad cyffredinol, fel y cofnodwyd yng nghofnodion y cyfarfod, ydoedd nad oedd yr angen i gofrestru yn unig yn achosi niwed ac o ganlyniad nid oedd yn effeithio ar hawliau preifatrwydd yr achwynydd nac ychwaith ar yr hawl i gael rhyddgysylltiad. Serch hynny, yn sgìl y sylwadau a wnaethpwyd gan y Seiri Rhyddion yn y cyfarfod, cytunodd i roi mwy o ystyriaeth i oblygiadau'r ail benderfyniad gan yr ECHR. Erbyn hyn, mae Mr Lambert wedi rhoi rhagor o gyngor, sydd wedi ei amgáu yn Atodiad B. Trafodir ei oblygiadau yn nes ymlaen yn y papur hwn.

Y Sefyllfa Bresennol

10. Yn ei gyfarfod ar 12 Rhagfyr cytunodd y Pwyllgor y byddai angen cyngor ar y materion canlynol er mwyn eu helpu i ddod i gasgliad terfynol ar y mater hwn:

- a yw'r Seiri Rhyddion yn gymdeithas gyfrinachol, a nad ydynt yn cyhoeddi'r manylion am eu haelodaeth;
- a yw'r Seiri Rhyddion yn dangos ffafriaeth amhriodol i Seiri Rhyddion eraill;
- a oes gan y Seiri Rhyddion, oherwydd y llwon maent yn eu tyngu, fwy o ffyddlondeb i Saeryddiaeth Rydd nag i sefydliadau eraill neu i'r wladwriaeth;
- os yw'r honiadau hyn yn wir, a ydynt yn unigryw i'r Seiri Rhyddion;

- a yw canllawiau'r Cynulliad i'r Awdurdodau Lleol yn gynsail i weithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol; a'r,
- sefyllfa gyfreithiol.

11. Rhoddir mwy o ystyriaeth i'r materion hyn isod.

Cymdeithas Gyfrinachol

12. Mae'r Seiri Rhyddion yn gwadu eu bod yn gymdeithas gyfrinachol. Yn hytrach, maent yn honni bod eu haelodaeth yn breifat. Mecanweithiau yn unig yw'r elfennau "cyfrinachol" o'r Seiri Rhyddion, sef y "profion", ar gyfer adnabod a phrofi gonestrwydd yn absenoldeb cofnod canolog neu ryngwladol o aelodaeth.

13. Nid oes unrhyw ffordd o brofi'r cynnig bod y Seiri Rhyddion yn gyfrinachol. Mewn gwirionedd, mae'n debyg bod y rhan fwyaf o'i weithrediadau a'i ddefodau erbyn hyn yn hysbys i bawb. Ar y llaw arall, yn sicr mae yna elfennau o Saeryddiaeth Rhydd, y byddai'n anodd eu cyfiawnhau i bobl nad ydynt yn Seiri fel gweithredoedd sefydliad agored a chynhwysol.

Ffafriaeth Amhriodol/Ffyddlondeb

14. Mae adroddiadau gan y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref yn nodi nifer yr achosion lle gallai'r Seiri Rhyddion fod wedi rhoi cymorth amhriodol i Seiri Rhyddion eraill. Serch hynny, canlyniad cyffredinol yr adroddiadau hyn ydyw bod y rhan fwyaf o'r cyhuddiadau sy'n ymwneud â'r Seiri yn ddi-sail ac wedi eu corddi gan y pryder bod y Seiri yn gymdeithas gyfrinachol.

15. Mae'r honiad bod y Seiri Rhyddion yn fwy ffyddlon i'r corff ei hun nag yw i'r wladwriaeth a'i sefydliadau yn dibynnu a oes tystiolaeth ar gael yn dangos eu bod yn gymdeithas gyfrinachol sy'n ceisio rhoi mantais annheg i'w aelodau. Serch hynny, fe wnaeth y Seiri Rhyddion, yn eu tystiolaeth i'r Pwyllgor, ei gwneud hi'n gwbl glir eu bod yn ymrwymo i gynnal y gyfraith, nad ydynt yn tyngu llw i'w gilydd nac ychwaith i'r sefydliad a'i fod yn drosedd o dan eu rheolau hwy i ddangos ffafriaeth amhriodol i Seiri Rhyddion eraill.

Unigrywiaeth

16. Gall fod yna sefydliadau eraill sy'n dangos ambell un neu bob un o'r agweddau sy'n achosi pryder i rai ynghylch y Seiri Rhyddion. Nid oes yr un o'r sefydliadau hyn, serch hynny, wedi cynhyrchu safbwyntiau cryf a hirdymor tebyg i rai y Seiri Rhyddion. Ni awgrymwyd unrhyw sefydliad arall yn ystod trafodion y Pwyllgor fel sefydliad sy'n codi'r un pryderon â'r Seiri Rhyddion. Serch hynny, efallai ei bod hi'n werth nodi bod adroddiad y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref ar Seiri Rhyddion yn yr Heddlu a'r Farnwriaeth yn sôn am Opus Dei a'r Catenians yng nghyd-destun cymdeithasau cyfrinachol eraill ond ni ddaethpwyd i unrhyw gasgliadau cadarn yn eu cylch.

Gofynion y Cynulliad ar Awdurdodau Lleol

17. Ar 28 Gorffennaf y llynedd daeth y Gorchymyn Ymddygiad Aelodau (Cod Ymddygiad Enghreifftiol) (Cymru) 2001 i rym. Gwnaethpwyd darpariaeth debyg ar gyfer awdurdodau lleol yn Lloegr er nad yw'r rhain mor eang â'r rhai yng Nghymru. Mae copi o'r Gorchymyn ar gael yn Atodiad C. Mae paragraff 14 o'r atodlen i'r Gorchymyn o ddiddordeb penodol. Mae'n dangos yn glir bod aelodaeth o'r Seiri Rhyddion yn fater sy'n rhaid ei gofrestru a'i ddatgan. Serch hynny, mae hefyd yn glir bod y Seiri Rhyddion yn un o gyfres o sefydliadau y mae'r ddarpariaeth hon yn gymwys iddynt ac nad ydynt wedi cael eu hynysu, fel yn achos y Cynulliad. Yn eu cyflwyniadau i'r Pwyllgor, gwnaeth y Seiri Rhyddion hi'n gwbl glir eu bod yn teimlo iddynt gael cam yn yr "ynysu" unigryw gan y Cynulliad.

18. Nid yw'r Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn gosod unrhyw rwymedigaeth gyfreithiol ar y Cynulliad i fabwysiadu darpariaeth debyg. Mae'r cwestiwn a yw'r Cynulliad, wrth fabwysiadu'r darpariaethau hyn fel enghraifft i lywodraeth leol, wedi creu cynsail weinyddol y dylai'r Cynulliad ei ddilyn yn fater i farn yr Aelodau. Er, dylai'r Pwyllgor nodi nad yw methu â chydymffurfio gyda'r gofynion yn y Cod Ymddygiad Enghreifftiol yn drosedd, sy'n wahanol i ofynion cofrestru'r Cynulliad ei hun. Annhebyg iawn yw y byddai'r Aelodau yn dymuno creu cyfres o anghenion cofrestru mor eang ar gyfer y Cynulliad pan fyddai methu â chydymffurfio yn golygu cosbau troseddol.

Y Sefyllfa Gyfreithiol

19. Cynghorwyd y Pwyllgor gan David Lambert ym mis Ebrill y llynedd y gellir cwestiynu gofyniad y Cynulliad ar hyn o bryd yn yr Uchel Lys fel mater Datganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru ar y sail bod y Cynulliad wedi methu â chydymffurfio gyda darpariaethau'r Ddeddf Hawliau Dynol. Ym mis Rhagfyr, cynghorodd bod siawns i her o'r fath lwyddo yn llai tebygol o ganlyniad i benderfyniadau'r ECHR yn yr achosion NF yn erbyn y Wladwriaeth Eidalaidd a Phrif Gyfrinfa Masonaidd yr Eidal yn erbyn Gwladwriaeth yr Eidal.

20. Yr oedd ffeithiau'r ddau achos yn wahanol i'r gofynion a roddwyd ar Aelodau'r Cynulliad, sef i gofrestru a datgan aelodaeth. Nid yw'r gofynion yn atal Aelodau rhag bod yn Seiri Rhyddion. Serch hynny, mae'r sylwadau cyffredinol a wnaed ar onestrwydd cyffredinol Seiri Rhyddion yn achos y Brif Gyfrinfa Masonaidd gan yr ECHR, yn awgrymu y gallai'r Llys farnu bod y Cynulliad wedi gweithredu'n afresymol wrth fynnu bod rhaid cofrestru aelodaeth o'r Seiri Rhyddion, a'u bod, o ganlyniad, wedi gweithredu'n anghyfreithlon wrth osod y gofyniad hwn ar y Seiri'n unig.

21. Bydd David yn medru ymhelaethu ar ei gyngor yng nghyfarfod nesaf y Pwyllgor ond mae'n ymddangos fod yna risg y gellir herio'r gofyniad cyfredol yn llwyddiannus yn y Llysoedd, yn enwedig gan nad yw'n cael ei arfer mewn unrhyw weinyddiaeth arall yn y DU.

Trafodaeth

22. Felly, mae gan y Pwyllgor ddau benderfyniad ger ei fron - cynghori'r Cynulliad i barhau â'r drefn bresennol neu argymell bod y gofynion cofrestru yn newid. Trafodir y rhain yn fanylach isod.

<u>Y dadleuon ar gyfer Cadw'r Drefn Bresennol</u>

23. Er ei bod yn amlwg bod y trefniadau presennol yn agored i her gyfreithiol nid oes unrhyw sicrwydd y byddai her o'r fath yn llwyddiannus.

24. Mae'r darpariaethau cyfredol wedi eu trafod a'u derbyn gan y Cynulliad. Er y clywyd ambell lais yn anghytuno, derbyniodd y ddarpariaeth gyfredol gefnogaeth eang gan Aelodau'r Cynulliad heb unrhyw ofyniad i newid y drefn (byddai angen mwyafrif o ddwy ran o dair). Yn ddiamau mae hyn oherwydd y canfyddiad bod y Seiri Rhyddion yn gymdeithas sy'n gaeedig, yn gyfyngedig ac yn gweithredu mewn dull cyfrinachol er mwyn gweld ei haelodau'n llwyddo. Er nad yw'n sefydliad unigryw, y mae'n unigryw o ran y ffaith bod y canfyddiadau hyn yn parhau mewn nifer sylweddol o bobl.

25. Fel y casglodd un o adroddiadau'r Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref, "..nothing so much undermines public confidence in public institutions as the knowledge that some public servants are members of a secret society one of whose aims is mutual self-advancement - or a column of mutual support to use the Masonic phrase."

<u>Y Dadleuon dros Newid y Trefniadau Cyfredol</u>

26. Fel y soniwyd yn gynharach, mae yna berygl y gellir herio'r gofynion cyfredol yn y Llysoedd. Byddai her o'r fath yn ddrud iawn i'w amddiffyn ac mae yna risg o golli'r achos, a allai beri embaras i'r Cynulliad. Mae'r pwynt hwn yn dadlau'n gryf dros ystyried newidiadau i'r gofynion cyfredol.

27. Nid oes unrhyw dystiolaeth wedi ei roi gerbron y Pwyllgor na'r Cynulliad sy'n cysylltu'r Seiri Rhyddion â chamymddwyn. Daeth adroddiad helaeth y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref i'r canlyniad bod yna "..great deal of unjustified paranoia about freemasonry.." a daeth i'r canlyniad nad oedd unrhyw dystiolaeth derfynol o lygru gan y Seiri Rhyddion.

28. Nid oes gan unrhyw gorff deddfwriaethol arall yn y DU ofyniad tebyg ac nid yw canllawiau'r Cynulliad i'r Awdurdodau Lleol yn nodi bod angen trefniadau arbennig ar gyfer y Seiri Rhyddion.

Opsiynau ar gyfer Newid

29. Os yw'r Pwyllgor yn teimlo eu bod am argymell gwneud newidiadau i'r gofynion cofrestru cyfredol, yna efallai y bydd un o'r opsiynau hyn yn bosibl. Maent wedi eu nodi isod gyda'r dadleuon o blaid ac yn erbyn:

i. Dileu'r Gofyniad Cyfredol yn Gyfan Gwbl

O Blaid

- Mae'n dileu'r bygythiad o her gyfreithiol.
- Mae'n mynd i'r afael â phryderon y Seiri Rhyddion eu bod yn cael eu trin yn annheg.
- Mae'n gyson â chyrff deddfwriaethol eraill y DU.
- Byddai'n ddigon hawdd i'w weithredu.

Yn Erbyn

- Ni fyddai'n mynd i'r afael â phryderon cyhoeddus ynghylch gweithgareddau'r Seiri Rhyddion.
- Byddai'n anghyson â gofynion statudol y Cynulliad ar lywodraeth leol.

ii. Cyflwyno Gofyniad Ehangach ar gyfer Cofrestru Pob Cymdeithas yn unol ag Enghraifft Statudol Llywodraeth Leol

O Blaid

- Bydd mwy na thebyg yn dileu bygythiad yr her gyfreithiol.
- Mae'n mynd i'r afael â phryderon y Seiri Rhyddion eu bod yn cael eu trin yn annheg.
- Byddai'n sicrhau bod natur hyd yn oed yn fwy agored yng ngweithdrefnau'r Cynulliad.
- Byddai cofrestru aelodaeth o'r Seiri Rhyddion yn parhau.
- Byddai'n gyson â gofynion statudol y Cynulliad ar lywodraeth leol.
- Gellir mynd i'r afael â methiant i gofrestru drwy Reol Sefydlog newydd fyddai'n ei gwneud yn ofynnol i hysbysu Swyddfa'r Llywydd o rai buddiannau, a fyddai tu allan i gwmpas gofynion Adran 72 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, ac o ganlyniad, ni fyddai'n denu cosbau troseddol. (Yn Atodiad D ceir enghraifft o'r Rheol Sefydlog arfaethedig.)

Yn Erbyn

- Mae'r cod ymddygiad enghreifftiol statudol llywodraeth leol yn eang iawn.
- Byddai angen cofrestru aelodaeth o unrhyw gymdeithas.
- Byddai'r siawns bod Aelodau yn ddamweiniol heb gofrestru yn sylweddol a byddai canlyniadau methu â chofrestru (sef trosedd) yn anghymesur.

- Byddai gofynion cofrestru mor eang â hynny yn anghyson â chyrff deddfwriaethol eraill yn y DU.

iii. Cyflwyno Gofyniad i Gofrestru Aelodaeth o Gymdeithasau "Cyfrinachol" yn unig

O Blaid

- Nid yw'n ynysu'r Seiri Rhyddion.
- Efallai y byddai'n lleihau'r siawns i her gyfreithiol lwyddo.
- Byddai'n sicrhau bod natur hyd yn oed yn fwy agored i weithdrefnau'r Cynulliad.

Yn Erbyn

- Ni fyddai'n dileu'r posibilrwydd o weithredu cyfreithiol. Mewn gwirionedd efallai y byddai'r perygl o weithredu'n cynyddu oherwydd byddai'r cymdeithasau eraill yr effeithir arnynt yn debygol o wneud cwynion tebyg i rai'r Seiri Rhyddion.
- Byddai darparu diffiniad cadarn o "gymdeithas gyfrinachol" yn anodd iawn.
- Byddai'n anghyson â chyrff deddfwriaethol eraill y DU.
- Byddai'n anghyson â gofynion statudol y Cynulliad ar lywodraeth leol.

Casgliad

30. Nid yw un o'r opsiynau a nodwyd uchod gan gynnwys y sefyllfa fel ag y mae ar hyn o bryd yn syml nac heb broblemau. Mae'r cam ymlaen yn fater i Aelodau'r Pwyllgor yn y lle cyntaf. Serch hynny, cred yr Ysgrifenyddiaeth bod angen i'r Pwyllgor fynd i'r afael â thair egwyddor allweddol wrth ystyried y mater:

i. bod y gofynion cofrestru yn lleihau'r perygl o weithredu cyfreithiol llwyddiannus yn erbyn y Cynulliad;
ii. ni ddylai unrhyw ofynion newydd fod yn rhy feichus neu'n gymhleth a dylai'r gosb am beidio â chydymffurfio bod yn gymesur â natur y "drosedd"; a
iii. dylai'r gofynion annog natur mor agored â phosibl a chynhwysiant sy'n gyfateb i'r ddwy egwyddor arall.

31. Yn dilyn y cyfarfod, bydd yr Ysgrifenyddiaeth yn paratoi adroddiad drafft ar gyngor y Pwyllgor i'r Llywydd. Disgwylir y bydd y mater yn cael ei roi gerbron y Cynulliad i benderfynu arno, maes o law.

Ysgrifenyddiaeth