

CMMC04 Juliet Swann, Rheolwr Rhaglen y Gwledydd a'r Rhanbarthau, Transparency International UK

Senedd Cymru | Welsh Parliament

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus | Public Accounts
and Public Administration Committee

Llawlyfr y Cabinet a Chod y Gweinidogion | The Cabinet manual and the
Ministerial code

Ymateb gan: Juliet Swann, Nations and Regions Programme Manager,
Organisation | Evidence from: Juliet Swann, Rheolwr Rhaglen y Gwledydd a'r
Rhanbarthau, Transparency International UK

LLAWLYFR Y CABINET A CHÔD Y GWEINIDOGION YMCHWILIAD Y PWYLLGOR CYFRIFON CYHOEDDUS A GWEINYDDIAETH GYHOEDDUS

Cyflwyniad Transparency International UK – Awst 2024

CRYNODEB

Mae ymddiriedaeth mewn gwleidyddiaeth yn beryglus o isel. Mae arolygon barn yn dangos bod y mwyafrif o bobl yn credu bod gwleidyddion 'ynndi er eu mantais eu hunain' a bod y system lywodraethu wedi'i rigio er budd y cyfoethog a'r pwerus.¹

Mae canfyddiadau o gyfrinachedd diangen neu wrthdaro buddiannau yn niweidio ymhellach ffydd y cyhoedd mewn sefydliadau yn ogystal ag unigolion. Mae ymchwil gan Carnegie UK yn dangos bod llesiant democrataidd yn fodd i wella llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ac yn ddiben ynnddo'i hun, gan effeithio'n uniongyrchol ar lesiant personol.²

Mae digwyddiadau diweddar yng Nghymru, gan gynnwys rhoddion a dderbyniwyd gan y cyn Brif Weinidog, tryloywder ynghylch y defnydd o apiau negeseuon anffurfiol yn ystod pandemig Covid-19, a negeseuon yn cael eu gollwng o sgwrs grŵp, wedi codi amheuaeth ynghylch digonolrwydd y gwiriadau presennol i ddiogelu uniondeb y rhai sydd mewn swyddi uchel.³ Ar hyn o bryd, mae Prif Weinidog Cymru'n llunio côd ymddygiad sy'n amlinellu'r safonau a ddisgwylir gan eu cyd-Aelodau, a nhw'n unig sydd â'r gallu i'w gorfodi.

Mae Transparency International UK yn croesawu Ymchwiliad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus i Gôd y Gweinidogion. Er mwyn ailadeiladu ymddiriedaeth a sicrhau bod safonau uniondeb mewn swyddi cyhoeddus yn cael eu cynnal yn gyson, rydym yn argymhell bod Côd y Gweinidogion:

- Yn cael ei osod ar sail statudol.
- Yn cynnwys ymrwymiad penodol i Saith Egwyddor Bywyd Cyhoeddus (egwyddorion Nolan) mewn rhagair gan Brif Weinidog Cymru.
- Yn caniatáu ar gyfer penodi Cynghorydd Annibynnol ar Fuddiannau Gweinidogion sydd â'r gallu i gychwyn a gosod telerau ymchwiliadau i achosion o dorri'r côd heb fod angen caniatâd penodol y Prif Weinidog.
- Yn darparu mwy o dryloywder ynghylch gweithgareddau gweinidogion trwy ymrwymo i gyhoeddi cyfarfodydd gweinidogol yn fisol a chadarnhau y dylai cyfarfodydd sy'n digwydd mewn lleoliad cymdeithasol lle caiff busnes swyddogol ei drafod hefyd gael eu datgan yn gyhoeddus.
- Yn ymestyn y gofyniad i gofnodi cyfarfodydd i Gynghorwyr Arbennig er mwyn deall yn well yr ystod lawn o ddylanwad ar Weinidogion.

¹ Cynhaliwyd arolwg barn ar ran Clymblaid Gwrth-lygredd y DU ym mis Medi 2023

<https://www.ukanticorruptioncoalition.org/work/report-reflections-trust-politics>

² Mae llesiant democrataidd yn un o'r pedwar maes a nodwyd gan Carnegie UK fel rhai sy'n cyfrannu at lesiant cyfunol, a'r lleill yw llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol.

<https://carnegieuktrust.org.uk/publications/gdwe-a-spotlight-on-democratic-wellbeing/>

³ <https://www.transparency.org.uk/vaughan-getting-imessage-leak-row-must-now-be-investigated>

YMATEB TI-UK I GYLCH GORCHWYL YR YMCHWILIAD

1. CRYFHAU CÔD Y GWEINIDOGION

Mae gennym nifer o argymhellion hirsefydlog ar gyfer cryfhau Côt y Gweinidogion a gwella tryloywder atebolrwydd gweinidogion.

1.1 GOSOD CÔD Y GWEINIDOGION AR SAIL STATUDOL

Mae Transparency International UK yn argymhell y dylid gosod pob Côt Gweinidogol ar sail statudol. Byddai'r gyfraith hon sy'n gofyn am gyhoeddi Côt Ymddygiad Gweinidogol yn cynnwys y dylid defnyddio Egwyddorion Nolan fel canllaw wrth osod y rheolau ar gyfer ymddygiad. Er bod terfynau i'r amddiffyniad a gynigir gan ddeddfau o'r fath, maent yn darparu set lawer cryfach o amddiffynfeydd na'r trefniadau presennol. Byddai gosod Côt y Gweinidogion ar sail statudol yn sicrhau na fyddai Prif Weinidog yn gallu dewis peidio â mabwysiadu Côt Ymddygiad Gweinidogol. Dylid ystyried yr amddiffyniad statudol hwn hefyd yng ngoleuni trefniadau cyfochrog sydd weithiau'n gorgyffwrdd ar gyfer sicrhau uniondeb mewn swyddi uchel, gan gynnwys tryloywder o ran lobïo.⁴

1.2 YMRWYMIAD I EGWYDDORION NOLAN

Er mwyn gwreiddio Egwyddorion Nolan ymhellach wrth galon Côt y Gweinidogion, rydym yn argymhell bod y Côt yn cynnwys rhagair gan y Prif Weinidog ac y dylai'r rhagair hwnnw ymrwymo Gweinidogion yn benodol i'r egwyddorion hyn ar gyfer bywyd cyhoeddus.

1.3 PENODI CYNGHORYDD ANNIBYNNOL

Yn wahanol i Lywodraethau'r DU a'r Alban, nid oes gan Gymru gynghorydd annibynnol, gan ddibynnu yn lle hynny ar yr Ysgrifennydd Parhaol. Fodd bynnag, hyd yn oed gyda chynghorydd annibynnol, mae cychwyn ymchwiliad a ffiniau'r gwaith yn yr awdurdodaethau hyn yn dal yn nwylo Prif Weinidog y DU neu Brif Weinidog yr Alban. Nid oes proses recriwtio ffurfiol na rôl swyddogol ar gyfer Senedd y DU na'r Alban. Mae'r nawddogaeth a ddaw i Brif Weinidogion y DU a'r Alban yn sgil hyn yn creu risg annerbyniol o beryglu annibyniaeth y cynghorydd.

Mae Transparency International UK yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n penodi cynghorydd annibynnol ar fuddiannau gweinidogion, gyda'r penodiad hwnnw'n cael ei wneud trwy broses dryloyw, a hynny ar wahân i'r Prif Weinidog.

Bydd y rôl yn gofyn am yr adnoddau a'r pwerau angenrheidiol i gyflawni ei hamcanion. Heb y rhain mae'n anochel y bydd yn methu â chyflawni'r dasg dan sylw. Mae sefydlu adnoddau digonol, annibynnol a chynaliadwy i gefnogi'r rôl hon yn hanfodol i'w hamddiffyn rhag cael ei llyffetheirio gan ymyrraeth wleidyddol. Er mwyn sefydlu ffeithiau pob achos, dylai fod gan y cynghorydd annibynnol y pŵer i gyrchu dogfennau, data a manylion perthnasol heb unrhyw oedi. Byddai rhoi'r pŵer hwn iddynt, yn ogystal â chosbau ystyrion i'r rhai nad ydynt yn cydymffurfio, yn helpu i sicrhau y gallant gasglu'r holl ffeithiau perthnasol a chyflawni eu rôl yn briodol.

Wrth fabwysiadu'r model hwn, gallai Cymru osod cynsail o fewn y DU i sicrhau ymreolaeth weithredol i'r swydd sy'n monitro ac yn gorfodi cydymffurfiaeth â Chôt y Gweinidogion.

⁴ Cyflwynodd Transparency International UK dystiolaeth ysgrifenedig i ymchwiliad Pwyllgor Safonau Ymddygiad y Senedd i dryloywder lobïo yn 2022 <https://www.transparency.org.uk/publications/submission-welsh-senedd-standards-conduct-committee-lobbying-inquiry>

1.4 ADRODD AM GYFARFODYDD AC YMGYSYLLTIADAU GWEINIDOGOL

Ledled y DU, mae adrodd ar gyfarfodydd ac ymgysylltiadau gweinidogol yn aneffeithiol ac nid yw'n rhoi llawer o fewnwelediad i'r cyhoedd i'r hyn sy'n cael ei drafod mewn cyfarfodydd â rhanddeiliaid. Mae'r oedi wrth adrodd ar y cyfarfodydd hyn hefyd yn lleihau ei werth ac yn ei gwneud yn anos gweld lle y gallai cyfarfodydd fod yn dylanwadu ar wneud penderfyniadau. Rydym yn argymhell cyhoeddi cyfarfodydd ac ymgysylltiadau gweinidogol yn fisol. Mae dadansoddiad o Ganada yn 2021 yn dangos ei bod yn cymryd 28 diwrnod ar gyfartaledd o ddiwrnod y cyfathrebiad i gyhoeddi gwybodaeth debyg, gyda bron i un o bob deg o'r datgeliadau hyn yn cael eu rhyddhau o fewn pum diwrnod i'r cyfathrebiad. Yn yr UE, mae angen cyhoeddi cyfarfodydd gyda Chomisiynwyr Ewropeaidd o fewn pythefnos iddynt gael eu cynnal.

Rydym hefyd yn disgwyl i'r Gôd y Gweinidogion ei gwneud yn ofynnol i gyfarfodydd sy'n digwydd mewn lleoliad cymdeithasol lle caiff busnes swyddogol ei drafod hefyd gael eu datgan yn gyhoeddus.

Yng Nghymru'n benodol rydym yn gweld diffyg tryloywder gan mai dim ond 'pwy' sy'n cymryd rhan yn y cyfarfod, ac nid y 'beth' sy'n cael ei drafod sy'n cael ei adrodd. Mae hyn yn llai o wybodaeth nag y mae llywodraethau'r Alban na'r DU yn ei darparu. Byddem yn argymhell crynodeb byr o'r drafodaeth, gan amlinellu unrhyw fudd cyhoeddus y mae'n ei wasanaethu ac yn cynnwys unrhyw ddeilliannau penodol.

Byddem hefyd yn annog gwahanu'r cyflwyniadau Cymraeg a Saesneg, yn hytrach na bod y naill a'r llall yn yr un gell ar daenlen, gan fod hyn yn ei gwneud yn anodd dadansoddi'r data. Yn ôl Data Cymru, "data agored yw data sy'n cael ei gyhoeddi mewn ffordd sy'n caniatáu i unrhyw un gael mynediad rhwydd ato a'i ddefnyddio".⁵ Fel y maent wedi'u fformatio ar hyn o bryd, nid yw setiau data Cyfarfodydd ac Ymgysylltiadau Gweinidogion Cymru yn bodloni'r diffiniad hwn.

1.5 CYNGHORWYR ARBENNIG

Penodir Cynghorwyr Arbennig (*SpAds*) gan Weinidogion ac maent yn atebol iddynt, felly dylent fod yn destun yr un egwyddorion atebolrwydd er mwyn gallu deall yn llawn ddylanwad a gweithredoedd unrhyw Weinidog. Wrth weithredu fel cyswllt uniongyrchol rhwng rhanddeiliaid a Gweinidogion, dylid cofnodi a chyflwyno adroddiadau ar y cyfarfodydd allanol y mae Cynghorwyr Arbennig yn eu cynnal fel ei bod yn bosibl deall yn well unrhyw ddylanwad a gafwyd ar Weinidogion.

1.6 SANCSIYNAU

Dylai Côt y Gweinidogion roi eglurder ynghylch yr ystod o sancsiynau sydd ar gael pe canfyddir bod toriad wedi digwydd. Bydd hyn yn rhoi hyder bod sancsiynau ar gael sy'n ymddangos yn gymesur, gyda'r toriadau mwyaf dybryd yn destun sancsiynau mwy difrifol. Dylai hyn hefyd atal camweddau a chynorthwyo unrhyw broses benderfynu gan y byddai cosb ddisgwyliedig glir.⁶

2. LLAWLYFR Y CABINET

Er mwyn i'r cyhoedd ddeall yn ddigonol sut mae rheolau'n cael eu gweithredu a sut y caiff Gweinidogion eu dwyn i gyfrif, mae angen iddynt allu gweld y canllawiau sy'n perthyn i'r mecanweithiau atebolrwydd hynny.

Mae bod yn glir ynghylch sut mae rhywbeth yn digwydd, er enghraifft, sut mae penderfyniad a wneir gan ddefnyddio ap anfon negeseuon yn cael ei drosglwyddo i'r cofnod swyddogol, yn bwysig

⁵ <https://www.data.cymru/data-agored>

⁶ Ceir rhagor o fanylion am ein hargymhellion ar gyfer gweithdrefnau cwyno yn [4 isod](#).

er mwyn ennyn ymddiriedaeth y cyhoedd yn y system. Mae'n rhaid *dangos* ymddiriedaeth, nid dim ond ei *datgan*.

Er mwyn darparu ar gyfer y gwaith craffu hwn, rydym yn argymhell bod Llawlyfr Cabinet Llywodraeth Cymru yn cael ei gyhoeddi,⁷ ochr-yn-ochr ag unrhyw ganllawiau perthnasol eraill, gan gynnwys ynghylch sut mae negeseuon e-bost a chyfathrebiadau anffurfiol yn cael eu cofnodi.

3. CODAU GWEINIDOGOL YN Y DU⁸

Er bod codau gweinidogol ar draws y DU yn weddol debyg o ran cynnwys a sut y cânt eu gorfodi, mae yna rai eithriadau nodedig.

3.1 SYLFAEN STATUDOL

Mae Côt Gweinidogion Cyngor Gweithredol Gogledd Iwerddon yn ofynnol dan Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 (fel y'i diwygiwyd). Dyma'r unig Gôt Gweinidogol yn y DU sydd ag iddo sail statudol. Mae adran 28A o Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 yn datgan bod yn rhaid bod â Chôt Gweinidogol ac mai dim ond gyda chytundeb traws-gymunedol yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon y gellir ei newid. Rydym yn argymhell gosod y Côt Gweinidogol ar sail statudol.

3.2 CYNGHORWYR ANNIBYNNOL

Fel y nodwyd uchod, mae Cymru'n unigryw gan nad oes ganddi gynghorydd annibynnol ar gôd y gweinidogion. Nodwn fod y cynghorydd annibynnol yn yr Alban wedi cynnal ymchwiliad ar ran Prif Weinidog Cymru ar achlysur blaenorol. Byddai rôl a rennir yn rhoi cyfle i gyfuno adnoddau.

Mae Transparency International UK yn argymhell bod pob Côt Gweinidogol ar draws y DU yn gweithredu'r argymhellion a ddarparwyd gennym yn yr ymateb hwn i'r ymgynghoriad, er y bydd yn rhaid i'r gwahanol sefydliadau seneddol benderfynu ar lwybrau gorfodi ar sail eu strwythurau eu hunain.

4. CWYNION O DAN Y CÔD GWEINIDOGOL A RÔL CYNGHORWYR ANNIBYNNOL

Fel y nodwyd yn [1.3](#) uchod, rydym yn argymhell y dylid penodi cynghorwyr gwirioneddol annibynnol a'u darparu ag adnoddau a phwerau digonol iddynt ymchwilio i unrhyw achosion honedig o dorri'r côd.

Er mai mater i'r Prif Weinidog bob amser fydd penderfynu pwy ddylai ymgymryd â rolau Gweinidogol, rydym yn argymhell proses 'wrth gefn' pe bai achos lle mae'r Prif Weinidog yn methu â gweithredu ar ganlyniadau unrhyw ymchwiliad annibynnol.

Gallai'r weithdrefn hon ddilyn model y broses bresennol a gynhelir gan Gomisiynydd Safonau'r Senedd, gyda phenderfyniadau ar sancsiynau'n cael eu cymryd gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad a'u trafod gan y Senedd lawn.

Serch hynny, er mwyn osgoi sefyllfa lle mae gwleidyddion yn meddiannu proses y pwyllgor, rydym yn argymhell bod y Senedd yn dilyn yr esiampl a osodwyd gan y Pwyllgor Safonau yn San Steffan ac yn penodi aelodau lleyg. Dylai'r aelodau lleyg hyn bob amser fod yn rhan o'r gwaith o ystyried cwynion a sancsiynau yn erbyn Aelodau o'r Senedd ac, os yw'r broses yn berthnasol iddynt, Gweinidogion.

⁷ Efallai y bydd angen atal rhai elfennau rhag cael eu cyhoeddi am resymau diogelwch, ond erys yr egwyddor o gyhoeddi rhagweithiol.

⁸ Cynhyrchodd Canolfan Wybodaeth Senedd yr Alban (SPICE) bapur briffio ar Godau Ymddygiad Gweinidogol yn y DU i lywio ystyriaeth y Pwyllgor Cyfranogiad Dinasyddion a Deisebau Cyhoeddus o PE1935 sy'n cynnig trosolwg defnyddiol <https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/citizen-participation-and-public-petitions-committee/spice-briefings/spice-follow-up-briefing-for-petition-pe1935.pdf>

5. RÔL GWEISION SIFIL WRTH WEITHREDU'R CÔD GWEINIDOGOL

Mae profiad o'r Alban yn awgrymu na ddylai gweision sifil, er eu bod ar gael ar gyfer rhoi cyngor, fod yn gyfrifol am ymchwilio i achosion honedig o dorri'r côd gweinidogol. Dylai'r broses fod hyd braich o weithrediadau'r llywodraeth, gan y gellid ystyried bod y berthynas rhwng Gweinidogion a gweision sifil yn creu gwrthdaro buddiannau.

Byddai hyn yn sicrhau bod yr ymchwiliad i'w *weld* i fod yn annibynnol yn ogystal â *bod* yn annibynnol ar y llywodraeth. Byddai hefyd yn amddiffyn y gwasanaeth sifil na ddylai fod mewn perygl o gael ei ystyried i fod wedi gwneud unrhyw benderfyniadau pleidiol am yr ymchwiliad yn seiliedig ar eu cyfrifoldebau i lywodraeth y dydd.

6. APIAU NEGESEUON ELECTRONIG A'R CÔD GWEINIDOGOL

Mae dileu negeseuon electronig ers y defnydd cyffredin gan y rhai sydd yn y llywodraeth o gymwysiadau fel WhatsApp wedi peri heriau difrifol i Ryddid Gwybodaeth ac ymchwiliadau dilynol i bandemig Covid-19. Er mwyn osgoi hyn rhag digwydd eto, rydym yn argymhell:

6.1 CADW GWYBODAETH

Dylid adolygu polisïau ar gyfer cadw gwybodaeth i adlewyrchu dulliau cyfathrebu a gweinyddu digidol, a dylid eu cynnwys yng Nghôd Ymddygiad y Gweinidogion gydag eglurder ynghylch sut y dylid trosglwyddo cyfathrebiadau sy'n defnyddio dyfeisiau symudol neu apiau i'r cofnod hanesyddol a'u gwneud yn gyhoeddus.

6.2 DATGELU GWYBODAETH

Dylid trin datgelu gwybodaeth yn gyhoeddus y mae Gweinidogion wedi methu â chofnodi yn unol â'r Côd Ymddygiad fel gweithred o chwythu'r chwiban gyda'r amddiffyniadau cysylltiedig. Dylai unrhyw ymchwiliad i benderfynu a oedd y datgeliad er budd y cyhoedd gael ei gynnal gan ymchwilydd annibynnol, a dylai'r canfyddiadau gael eu gwneud yn gyhoeddus, gan gynnwys gwersi a ddysgwyd ar gyfer cadw cofnodion yn y dyfodol.

PWY YDYN NI

Transparency International UK yw cangen y DU o Transparency International, sef prif sefydliad gwrth-lygredd anlywodraethol y byd. Rydym yn codi ymwybyddiaeth am lygredd; yn eiriol dros ddiwygio cyfreithiol a rheoleiddiol ar lefelau cenedlaethol a rhyngwladol; yn dylunio offer ymarferol ar gyfer unigolion a chwmnïau sydd am frwydro yn erbyn llygredd; ac yn gweithredu fel canolfan flaenllaw ar gyfer arbenigedd gwrth-lygredd. Rydym yn seilio ein heiriolaeth ar ymchwil gadarn, ac, fel elusen gofrestredig, rydym yn annibynnol ac yn anwleidyddol. Rydym yn cefnogi'r Bartneriaeth Llywodraeth Agored a'r egwyddorion y mae'n eu harddel, ac rydym yn aelod o Rwydwaith Llywodraeth Agored y DU ac yn gyd-gadeirydd Grŵp Llywio Llywodraeth Agored yr Alban.

CYSWLLT

Juliet Swann, Rheolwr Rhaglen y Gwledydd a'r Rhanbarthau