

Lobio

Ionawr 2018



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddSafonau

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddSafonau@assembly.wales**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2018

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Lobio

Ionawr 2018



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor Safonau Ymddygiad ar 28 Mehefin 2016 i gyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 22. Roedd y rhain yn cynnwys:

- ymchwilio i gwynion a gyfeiriwyd ato gan y Comisiynydd Safonau;
- ystyried unrhyw faterion o egwyddor yn ymwneud ag ymddygiad Aelodau;
- sefydlu gweithdrefnau ar gyfer ymchwilio i gwynion;
- a threfnu Cofrestr Buddiannau'r Aelodau a chofnodion cyhoeddus perthnasol eraill a oedd yn ofynnol o dan y Rheolau Sefydlog.

Cadeirydd y Pwyllgor:



Jayne Bryant AC
Llafur Cymru
Gorllewin Casnewydd

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Gareth Bennett AC
UKIP Cymru
Canol De Cymru



Paul Davies AC
Ceidwadwyr Cymreig
Preseli Sir Benfro



Llyr Gruffydd AC
Plaid Cymru
Gogledd Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn:



David Rowlands AC
UKIP Cymru
Dwyrain De Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd.....	5
Argymhellion.....	7
1. Cyflwyniad.....	8
2. Diffiniad o Lobïo.....	9
3. Y rheidrwydd am gofrestr – A oes angen newid?.....	11
4. Math o Gofrestr.....	13
5. Cofrestrau Lobïo Presennol.....	18
6. Gwelliannau i dryloywder.....	23
7. Safbwynt y Pwyllgor.....	29
Atodiad – Tystion.....	32

Rhagair y Cadeirydd

Cytunodd y Pwyllgor mai ystyried lobïo yng Nghymru fyddai ein darn cyntaf o waith sylweddol yn y Pumed Cynulliad. Bu sawl datblygiad ers y tro diwethaf yr ymchwiliodd y Cynulliad i lobïo: dechreuodd San Steffan weithredu cofrestr o lobïwyr proffesiynol yn 2015, a phasiwyd deddfwriaeth yn yr Alban i sefydlu cofrestr lobïo yn 2016.

Roeddem am glywed gan yr amrywiaeth eang o leisiau sy'n gysylltiedig â'r ddadl ynghylch tryloywder, a hynny i sicrhau bod ein casgliadau yn rhai ystyrlon. Estynnodd y Pwyllgor wahoddiad agored am dystiolaeth ac fe glywodd gan ystod eang o dystion.

Ar sail yr ymchwiliad hwn, daethom i'r casgliad bod angen i lobïo fod yn rhan o ddeialog barhaus mewn democratiaeth agored sy'n cynnwys pawb. Mae'n amlwg o'r dystiolaeth a gasglwyd nad oes ateb parod o ran sut y dylid diffinio lobïo na rhannu gwybodaeth amdano. Yn ddiaw, mae grwpiau sy'n ceisio dylanwadu ar wleidyddion, a byddai pennu hyd a lled y dylanwad hwn er budd y cyhoedd. Serch hynny, daeth y Pwyllgor i'r casgliad nad oes digon o dystiolaeth ar hyn o bryd ynghylch y ffordd orau o rannu'r wybodaeth hon wedi'i chael.

Sefyllfa dros dro yw canfyddiadau'r adroddiad hwn. Mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn hanfodol dysgu o brofiad a chasglu tystiolaeth bellach o arfer gorau. Mae deddfwriaeth yr Alban yn ei dyddiau cynnar ac felly byddwn yn monitro'n agos yr hyn sy'n digwydd yno ynghyd â'r adolygiad o'i deddfwriaeth yn 2020. Hefyd, rhaid gwyllo datblygiadau yn San Steffan yn ofalus, a byddwn yn adolygu'r sefyllfa yno o bryd i'w gilydd.

Mae'r Pwyllgor yn awyddus i gymryd camau yn y cyfamser i gynyddu tryloywder. Rydym yn cynnig felly y dylid cynnal prawf dethol o gyhoeddi dyddiaduron Aelodau'r Cynulliad, yn enwedig o ran lobïo. Mae aelodau'r Pwyllgor hwn wedi gwirfoddoli i gymryd rhan. Rydym hefyd wedi argymhell cyhoeddi mwy o wybodaeth am ddigwyddiadau a gynhelir ar ystâd y Comisiwn. At hynny, dylid ystyried comisiynu ymchwil i'r ffordd y ceisir dylanwadu ar wleidyddion ac ym mha ffordd y llwyddir i wneud hynny. Byddai mwy o wybodaeth yn hyn o beth yn gwella ein dealltwriaeth o ddylanwad lobïwyr.

Ochr yn ochr â'r camau interim hyn, mae'r Pwyllgor yn annog i'r diwydiant lobïo gymryd yr awenau dros y ddwy flynedd nesaf. Gall y diwydiant eu hun ddangos sut y byddai cofrestr wirfoddol yn gweithredu a sut y gallai ddarparu'r wybodaeth angenrheidiol am ddylanwad ar Aelodau etholedig.

Ein bwriad yw i adolygiad o'r gwaith hwn yn 2020 ein galluogi i wneud casgliadau clir ac ystyrlon, gan lunio cynnig ar gyfer y Chweched Cynulliad.

Diolch i bawb a gyfrannodd at yr ymchwiliad hwn am roi o'u hamser a rhoi tystiolaeth werthfawr i ni. Mawr obeithiaf y gellir cadw'r ymgysylltiad cadarnhaol hwn wrth i ni barhau ar y daith at fwy o dryloywder.

Jayne Bryant

Cadeirydd, y Pwyllgor Safonau Ymddygiad

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio gyda grŵp o Aelodau'r Cynulliad i ddatblygu cynllun peilot o ddatgelu cyfarfodydd ACau â lobïwyr a grwpiau diddordeb ar sail wirfoddol gan gynnal gwerthusiad yn 2020..... Tudalen 31

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn sicrhau bod pob pàs diogelwch staff y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei ddiactifadu ar y diwrnod y mae staff yn gadael cyflogaeth. Byddai hyn yn sicrhau nad oes gan unrhyw lobïwr bàs y Cynulliad Cenedlaethol, gan ei gwneud yn haws i gynnal enw da'r Cynulliad fel sefydliad sy'n caniatáu mynediad teg a chyfartal i bawb..... Tudalen 31

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell y dylid cynnwys gwybodaeth am bob digwyddiad a noddir gan Aelodau'r Cynulliad a gynhelir ar ystâd y Cynulliad, ac nid dim ond y digwyddiadau mewn manau cyhoeddus yn y calendr. Teimlwn y bydd hyn yn sicrhau bod y Cynulliad yn dangos ei ymrwymiad i'r tryloywder eithaf, a galluogi'r cyhoedd i weld y digwyddiadau a gynhelir ar yr ystâd..... Tudalen 31

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell y dylai Comisiwn y Cynulliad gomisiynu gwaith ymchwil yn mapio'r ffyrdd o ddylanwadu er mwyn datblygu sail dystiolaeth ystyrion ac ystyried dewis arall ac, o bosibl, ffyrdd mwy effeithiol i wella tryloywder yn hytrach na Chofrestr Statudol..... Tudalen 31

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell y dylai un o bwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru ystyried yr adrannau perthnasol i Gymru o Ddeddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014 unwaith i Ddeddf Cymru 2017 ddod i rym..... Tudalen 31

1. Cyflwyniad

- 1.** Cytunodd y Pwyllgor Safonau Ymddygiad (y Pwyllgor) i gynnal ymchwiliad ar ddechrau'r Pumed Cynulliad yn 2016 i ystyried p'un a yw'r trefniadau ar gyfer tryloywder mewn cysylltiad â lobïo yn addas at y diben ac yn briodol o fewn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad).
- 2.** Roedd y Pwyllgor yn ymwybodol bod cofrestr lobïo wedi'i sefydlu yn San Steffan a bod deddfwriaeth i sefydlu cofrestr wedi'i phasio yn yr Alban. Nododd y Pwyllgor, yn sgil Deddf Cymru 2017 a Brexit, fod y ddynnameg yn newid o fewn setliad datganoli Cymru. At hynny, roedd cryn dipyn o amser ers y tro diwethaf i'r Cynulliad ystyried lobïo ac yn ei adroddiad yn 2013, argymhellodd y Pwyllgor Safonau Ymddygiad blaenorol y dylai lobïo gael ei adolygu yn rheolaidd.¹
- 3.** O ystyried y datblygiadau hyn, cytunodd y Pwyllgor i gynnal ymchwiliad llawn i lobïo i wneud yn siŵr bod y trefniadau lobïo yn parhau i fod yn briodol i Gymru. Cynhaliodd y Pwyllgor ymgynghoriad ac mae wedi gwrandao ar dystiolaeth gan nifer o dystion. Daeth 21 ymateb i law i'r ymgynghoriad gan amryw o ffynonellau (Aelodau'r Cynulliad, cwmnïau lobïo, sefydliadau'r trydydd sector a chofrestryddion). Gellir gweld rhestr lawn yn Atodiad A. Hefyd, cynhaliodd y Pwyllgor chwe sesiwn dystiolaeth.
- 4.** Mae'r adroddiad hwn yn nodi canfyddiadau ac argymhellion y Pwyllgor. Rydym wedi llunio rhai casgliadau ehangach yn y bennod olaf oherwydd natur gysylltiol y materion hyn.

¹ Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, **Adroddiad 03-13 ar Lobïo a Grwpiau Trawsbleidiol** (mis Mai 2013)

2. Diffiniad o Lobïo

5. Mae'n bwysig ein bod yn deall yn glir beth yw ystyr lobïo er mwyn datblygu gweithdrefn briodol ac effeithiol ar gyfer lobïo.
6. Drwy gydol ymchwiliad y Pwyllgor, cafwyd llawer o drafodaeth ynghylch y diffiniad o lobïo. Cytunwyd yn eang y dylai'r diffiniad ganolbwyntio ar y gweithgaredd lobïo yn hytrach na lobïwr, sef un o'r casgliadau y daethpwyd iddo gan ein Pwyllgor a'n rhagflaenodd.
7. Fodd bynnag, roedd diffyg diffiniad cyffredin, clir ymysg y rhai a ymatebodd i ymgynghoriad y Pwyllgor.² Er nad oedd gwahaniaethau sylweddol yn y diffiniadau a ddaeth i law, roedd y ffaith bod cynifer o ddiffiniadau gwahanol yn golygu nad oedd yn eglur beth yw ystyr lobïo.
8. Mae'r term lobïo yn aml yn cael ei gamddeall ac yn aml mae cyfeiriadau negyddol yn gysylltiedig â'r term lobïo. Pan gyfeiriwyd at Anne Meikle,³ Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, fel lobïwr, ei hymateb yn syth oedd:

“... ‘But I’m not a lobbyist.’ It’s sometimes quite a big bit of my job, but, most of the time, it’s a very small part of my job, and I thought, ‘Well, no, probably by most definitions, I am’. But it’s back to what are you trying to capture, and, for me, I was really quite concerned that I don’t want to be tarred with that brush. I don’t think I behave in the way that the problem is perceived publicly, and I was a bit nervous, and I said to WCVA, ‘It’s almost like if you called it something else, I wouldn’t mind so much’.”⁴

9. Hefyd, pwysleisiodd Nesta Lloyd-Jones, Public Affairs Cymru, pe byddech yn gofyn i aelodau Public Affairs Cymru (PAC) a ydynt yn lobïwyr, byddent yn dweud:

“...the likelihood is that a number of them would say ‘No’, but if you say, ‘Do you campaign? Do you develop policy? Do you work actively with the Assembly in a public affairs capacity?’ the likelihood is that they would say, ‘Yes’ to that. So, we do need to be clear with regard to what lobbying is and, again, the public affairs community needs to support that definition as well and be happy using that kind of language, because I think there

² Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad, **ymatebion i'r ymgynghoriad** (mis Chwefror 2017)

³ Pennaeth WWF Cymru ond yn cymryd rhan yn y Pwyllgor fel cynrychiolydd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC)

⁴ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 60

have been negative connotations around the word ‘lobbying’. As Daran [Hill] said, a number of us do lobby, but we may not use that language.”⁵

10. Cytunwyd y dylid croesawu lobïo, yn yr ystyr eang, fel rhan hanfodol o'r broses ddemocrataidd.

11. Amlygodd Anna Nicholl, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, er bod diffiniad eang yn dderbyniol wrth drafod termau cyffredinol, byddai angen diffiniad mwy pendant ar gyfer unrhyw ddarpar ddeddfwriaeth:

“We’d want a lot of discussion, I suppose, on what that definition—how you define it so we don’t start to include, especially if there’s going to be lots of bureaucracy around it, groups who are not professionally lobbying in the way that I think the public are concerned about. I suppose it’s trying to make sure that we’re addressing the concern where this has arisen from, I suppose.”⁶

12. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod angen i'r diffiniad o lobïo fod yn syml ac yn hawdd i'w ddeall, a bod hynny'n anodd iawn i'w gyflawni. Bydd diffiniad clir yn helpu i wella'r ymwybyddiaeth ehangach o'r rôl bwysig sydd gan lobïo mewn cymdeithas gan helpu i wella tryloywder gweithgareddau lobïo.

13. At ddiben yr adroddiad hwn, rydym wedi canolbwyntio ar y gweithgaredd o lobïo h.y. gweithgaredd sydd â'r nod o geisio dylanwadu ar Aelodau'r Cynulliad fel yn adroddiad ein Pwyllgor blaenorol. Rydym wedi gwneud hynny yn yr ystyr ehangaf er mwyn ystyried pob effaith bosibl sydd gan lobïo.

14. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr angen am ddiffiniad mwy pendant os penderfynir ar lwybr statudol. Byddwn yn defnyddio'r cyfnod rhwng cyhoeddi'r Adroddiad hwn (Ionawr 2018) a 2020 (ar ôl yr adolygiad o ddeddfwriaeth yr Alban ynghylch lobïo) er mwyn ystyried yn llawn ac yn briodol pa weithgareddau o fewn y diffiniad eang uchod yr ydym yn ceisio eu cynnwys.

⁵ Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2017, paragraff 68

⁶ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 49

3. Y rheidrwydd am gofrestr – A oes angen newid?

15. Un cwestiwn pwysig a drafodwyd gan y Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn oedd p'un a oes angen newid.

16. Nid oedd ymatebion i ymgynghoriad ysgrifenedig y Pwyllgor yn bendant o ran p'un a yw'r angen hwn yn bodoli, gyda nifer o ymatebwyr yn cyfeirio at natur agored y Cynulliad eisoes. Yn eu hymateb ysgrifenedig, dywedodd CYTUN:

“We believe that the National Assembly for Wales has established a pattern of open and inclusive government which gives the opportunity to all kinds of organisations, as well as individual electors, to influence in an open and democratic way elected representatives and government.”⁷

17. Fodd bynnag, roedd consensws cyffredin bod tirlun gwleidyddol newidiol Cymru, er enghraifft pwerau cyllidol, Deddf Cymru 2017 a Brexit yn golygu bod mwy o siawns y bydd lobiö yn dod yn fwy o beth yng Nghymru. Yn ôl CLA Cymru:

“As the Welsh political system becomes more distinct and devolution delivers more responsibilities to Wales, we need to ensure proportionate safeguards are established.”⁸

18. Mae'r Pwyllgor yn cytuno y bydd angen bod yn wylidwrus o ran cynnydd mewn gweithgareddau lobiö o ganlyniad i'r ddynmeg wleidyddol esblygol yng Nghymru. Bydd rhaid bod yn rhagweithiol er mwyn gwneud yn siŵr nad yw cynnydd mewn gweithgareddau lobiö'n dod yn broblem. Mae'n annerbyniol bod yn rhy fodlon ar y sail nad oes problemau wedi codi o'r blaen. Nid yw hanes y gorffennol o ran lobiö yn golygu nad oes posibilrwydd y bydd yn dod yn broblem yn y dyfodol.

19. Dywedodd Anne Meikle, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, ei bod yn teimlo y gellid cael mwy o dryloywder oherwydd:

“... often I want to understand who influenced that decision, or why that decision was made, and I do think there's definitely a lack of clarity and a lack of transparency around even who has been involved in those conversations, who has actually had some of their voice heard in that system.”⁹

⁷ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

⁸ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

⁹ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 11

20. Dywedodd yr Athro David Miller o Spinwatch fod mwy o dryloywder yn angenrheidiol oherwydd:

“... what we face is the possibility is public disengagement from politics in a way that is bad for democracy. The idea about lobbying transparency is about trying to protect or stem that; to stem the idea that politics—representative, democratic politics—is not something you should get involved in and you should do it by other means. I think that’s an important, big issue that stands behind this, which is there, whatever are the small issues—the specific issues—that we might talk about.”¹⁰

21. Awgrymodd Alexandra Runswick, Unlock Democracy, fod mwy o dryloywder yn golygu:

“safeguarding the Assembly’s reputation and taking pre-emptive action before there are major scandals. If you wait until there are major scandals, until there is extensive evidence, then the public trust will have been lost. Yes, you can take action from that point onwards, but the damage has been done.”¹¹

22. Er bod y dystiolaeth yn dangos y cytunwyd ar y cyfan mai'r nod i Gymru ddylai fod sicrhau cymaint o dryloywder â phosibl, pwysleisiodd nifer o dystion fod angen i hynny fod yn gymesur. Dywedodd Anna Nicholl, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru:

“...with the purpose of doing this, I think that trust and transparency are really important. Equally important—...—is encouraging people, civil society, to actively engage with the Assembly and Government. So, I suppose it’s just being proportionate that the way this is done does achieve your first goal and doesn’t impact negatively on groups proactively getting involved and engaging.”¹²

23. Mae'r Pwyllgor yn cytuno'n llwyr bod yr angen am ymddiriedaeth a thryloywder ym myd gwleidyddiaeth yn ffactor allweddol o ran cynnal ymgysylltiad democrataidd. Mae'n bwysig bod pawb yn gallu deall sut a pham y gwneir penderfyniadau. Rydym am weld sefyllfa sydd mor dryloyw â phosibl ac rydym o'r farn y dylai fod mwy o wybodaeth ar gael ynghylch y rhai sydd o bosibl yn dylanwadu ar wleidyddion.

¹⁰ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 10

¹¹ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 89

¹² Cofnod y Trafodion, 23 Mehefin, paragraff 25

4. Math o Gofrestr

24. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth ynghylch dau fath o gofrestr – gwirfoddol a statudol. Y gwahaniaeth rhwng y ddwy gofrestr yw bod gan y gofrestr statudol sail gyfreithiol er mwyn sicrhau bod ymarferwyr yn cydymffurfio â'i gofynion.

Cofrestr Wirfoddol

25. Nid oedd llawer o gefnogaeth i'r Cynulliad Cenedlaethol gyflwyno cofrestr wirfoddol newydd yn y dystiolaeth ysgrifenedig na'r dystiolaeth lafar, heblaw am gan Public Affairs Cymru.

26. Awgrymodd Public Affairs Cymru y gallai eu cod ymddygiad a chyhoeddiad o gleientiaid gael ei defnyddio fel rhagarweiniad i'r gofrestr wirfoddol. Nododd Daran Hill:

“It’s still very much a work in progress, because we have a membership database at the moment that isn’t necessarily public—isn’t actually public—and we also have a code of conduct. So, what we’re aiming to do...is ensuring that every public affairs practitioner who signs up as a member of PAC signs that code on an annual basis at the same time as they sign up for membership, and that, on the back of that, there will be a list of people with names, organisations, e-mail addresses, that we’ll then publicly publish on our website. Over and above that, for people at the parasitical end of lobbying like myself, there’d be a requirement that we also disclose all of our clients and that they’re publicly published as well. So, that would be the type of register that we envisage and we hope that, by doing it in a transparent and not burdensome way, but rigorous way, without being burdensome, we would attract more people to sign up to membership of Public Affairs Cymru as a sort of kitemark of lobbying in public affairs in Wales as well. So, I accept that perhaps we’ve been less open than perhaps we should’ve been in the past, but we’re at a point now where we think we can present some really valuable public transparent information moving forward.”¹³

27. Pan fu'r Pwyllgor yn holi Public Affairs Cymru ynghylch sut y byddai achosion o dorri eu Cod yn cael eu rheoli, awgrymodd Daran Hill nad oedd ganddynt ddigon o adnoddau i blismona'r rhain eu hunain:

“... if there was a breach around the code, the likelihood is it’s to do with something that’s happened either in the Assembly or linking with an AM.

¹³ Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2017, paragraffau 13-14

We are volunteers and we wouldn't have the capacity to look at and investigate breaches, but what we could do in the future, working with the commissioner, is look at how we as an organisation could refer complaints, support the commissioner in the future if there are any breaches to the code, and also raise awareness of the code both within our membership but also with Assembly Members, so that people are fully aware of the standards that we expect from public affairs professionals –because we are a profession.”¹⁴

28. Mae'r awgrym y gallai'r Comisiynydd Safonau fod ymwneud â'r gwaith o blismona ymddygiad unigolion a sefydliadau allanol yn codi nifer o broblemau. Mae hyn yn sicr y tu hwnt i gylch gwaith presennol y Comisiynydd, byddai angen newid y ddeddfwriaeth sylfaenol ac fe allai roi'r Comisiynydd mewn sefyllfa o wrthdaro.

29. Dywedodd yr Athro David Miller, Spinwatch, fod y diwydiant lobio yn aml yn awgrymu y gallai reoleiddio ei hun mewn rhyw ffordd:

“This has been the constant refrain. I've given evidence in the Scottish Parliament, in Westminster, in the European Parliament and the European Council and it's always been the refrain of the lobbying industry that we can have a form of self-regulation. The real problem with that is that it doesn't work. There's no proper mechanisms to enforce it. They always complain that they're being forced into something that would be illegal by disclosing their clients. There's a question of how they would enforce their code on, for example, lawyers or management consultants or accountancy consultancies et cetera, because they say that it would be illegal to disclose their clients. These are proposals that are there to enable there not to be transparency. That's the purpose of them creating the notion of self-regulation. That's been demonstrated all the way through from Scotland to the European Parliament to Westminster, I think.”¹⁵

30. Ychwanegodd fod cynnwys cofrestrau gwirfoddol dan arweiniad y sector yn dueddol o gynnwys rhestr o gleientiaid heb wybodaeth am y materion yr oeddent yn lobio yn eu cylch. Byddai hynny'n golygu na fyddai unrhyw ddata i weld pa fuddiannau personol y gallai'r lobiwyr fod yn ceisio dylanwadu arnynt mewn gwleidyddiaeth.

¹⁴ Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2017, paragraff 19

¹⁵ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 13

31. Daeth adroddiad Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus Tŷ'r Cyffredin yn 2009 o'r enw *Lobbying: Access and Influence in Whitehall* i'r casgliad na ellid sicrhau ymddiriedaeth y cyhoedd gyda dull gwirfoddol:

“In the current climate of public mistrust, voluntary self-regulation of lobbying activity risks being little better than the Emperor’s new clothes. Solutions need to be adapted to different constitutional arrangements and political cultures. In the case of the United Kingdom, where there is a culture of discretion and where deals are traditionally done behind closed doors, an element of external compulsion will be needed to provide for meaningful transparency.”¹⁶

Cofrestr Statudol

32. Derbyniwyd chwe ymateb ysgrifenedig i'r ymgynghoriad o blaid cyflwyno cofrestr statudol. Roedd mwyafrif yn ffafrio model yr Alban yn hytrach na'r model a ddefnyddir yn San Steffan. Er enghraifft, nododd y Gymdeithas Cysylltiadau Cyhoeddus a Chyfathrebu (PRCA), mewn egwyddor, ei bod:

“...in favour of the introduction of a statutory register of lobbyists and our members are committed to transparency. We believe that lobbying should be open and transparent. A proper statutory register would allow anyone to properly view the offices that offer lobbying, the employees conducting lobbying, and the clients on whose behalf this lobbying takes place. Lobbying is not merely to influence: lobbyists seek to inform as well as influence policy so that policymakers can make decisions with the best possible understanding of the effect and implications legislation or regulation will have. A transparent lobbying register will help to dispel the myths and stigma that is unhelpfully attached to any debate on lobbying.

The PRCA believes that well-developed legislation is necessary and appropriate for achieving transparency. The primary reason for legislation is that it provides a statutory mechanism that requires all lobbyists to register. Legislation should not exist to pre-empt any supposed “problem” or remedy what campaigners against democratic engagement see as “corporatism” or as “undermining” to public policy. Rather, it should exist to recognise the need for transparency and the vast

¹⁶ Adroddiad Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus Tŷ'r Cyffredin: **Lobbying: Access and Influence in Whitehall** (2009)

range of organisations and practitioners that the Assembly relies upon to carry out its work.”¹⁷

33. Dywedodd yr Athro Miller y dylid ystyried unrhyw benderfyniad i symud i fframwaith statudol fel proses:

“... and what you find when you have the introduction of lobbying transparency regulations is that they are then monitored to see how effective they’ve been. Sometimes that means that they have to be altered, because sometimes the lobbyists try and get around the rules that are put in place and other times it becomes apparent that there are ways in which the initial legislation or rules were not adequate. So, there’s a process to that. I think I would say that there are examples of lobbying registers that are quite reasonable in securing some information for the public.”¹⁸

34. Fodd bynnag, cafwyd nifer o sylwadau y byddai cyflwyno cofrestr statudol ychydig bach fel ‘cymryd gordd i dorri cneuen’ a’i fod yn anghymesur. Disgrifiodd Alastair Ross, Cymdeithas Materion Cyhoeddus yr Alban, y gofrestr yn yr Alban fel: “a solution looking for a problem”.¹⁹

35. Mae'r Pwyllgor yn croesawu unrhyw waith y mae Public Affairs Cymru yn ei wneud i gynyddu tryloywder y rhai sy'n cofrestru â nhw, ac unrhyw beth sy'n sicrhau bod y rhai sy'n gweithredu o fewn y maes lobïo yn gwneud hynny gyda'r uniondeb a gonestrwydd mwyaf. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol o'r cyfyngiadau ar unrhyw waith gan Public Affairs Cymru gan y byddai'n gofrestr wirfoddol yn seiliedig ar aelodau Public Affairs Cymru, ac yn ddi-os mae nifer o sefydliadau y tu allan i PAC na fyddent yn cael eu cynnwys gan system seiliedig ar aelodaeth.

36. Rydym yn ansicr a fyddai'r wybodaeth a fyddai'n cael ei datgelu trwy Gofrestr wirfoddol yn ateb y cwestiynau sy'n bodoli o ran sut caiff polisïau eu datblygu na sut y dylanwedir arnynt. Ar hyn o bryd, rydym o'r farn efallai y bydd angen cymryd camau statudol er mwyn cyflwyno'r tryloywder sydd ei angen. Fodd bynnag, rydym yn awyddus i weld a yw'r dull gwirfoddol a awgrymwyd gan PAC yn cynyddu tryloywder yn ddigonol i ddileu'r angen am gofrestr wirfoddol. Byddwn felly yn dilyn yn ofalus y datblygiadau yn PAC dros y ddwy flynedd nesaf.²⁰

¹⁷ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

¹⁸ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 18

¹⁹ Cofnod y Trafodion, 21 Mawrth 2017, paragraff 39

²⁰ Y rheswm am y dyddiad hwn yw adolygiad yr Alban o'i chofrestr lobïo, fel yr eglurir mewn penodau dilynol.

37. Er ein bod am weld ar ba ffurf y bydd cofrestr wirfoddol PAC, byddai gan y Pwyllgor bryderon ynghylch ymestyn rôl y Comisiynydd Safonau i gynnwys y datrysiad i'r mathau hyn o gwynion. Er bod gan y Comisiynydd gyfrifoldeb dros ymddygiad Aelodau'r Cynulliad, nid yw'r rôl yn cynnwys cyfrifoldeb dros ymddygiad sefydliadau allanol. Byddai cyflwyno hyn yn golygu diwygio deddfwriaeth sylfaenol, ac nid yw hynny'n ddymunol ym marn y Pwyllgor. Rydym yn credu y gallai hyn amlygu'r Comisiynydd i achosion niferus o wrthdaro buddiannau.

5. Cofrestrau Lobïo Presennol

38. Mae yna nifer o wahanol enghreifftiau o gofrestrau lobïo, ac edrychodd y Pwyllgor ar y rhain fel rhan o'r ymchwiliad hwn.

San Steffan

39. Sefydlodd Deddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014²¹ swyddfa statudol annibynnol i gofnodi a chyhoeddi cofrestr o lobïwyr ymgynghorol.

40. Clywodd y Pwyllgor gan Alison White, Cofrestrydd Lobïwyr Ymgynghorol ynghylch sefydlu a gweithredu'r gofrestr yn San Steffan. Dywedodd fod y gofrestr wedi bod yn gweithredu ers ychydig dros ddwy flynedd ac ym mis Ebrill 2016, pan gymerwyd tystiolaeth, roedd 124 o gofrestrwyr (y nifer uchaf a gofrestrwyd ar y pwynt hwn oedd 134). Mae hi'n atebol yn ffurfiol i Senedd y DU, ac yn annibynnol ar Weinidogion a'r diwydiant lobïo. Mae'r gofrestr yn gymwys i sefydliadau/unigolion sydd wedi cofrestru â TAW sy'n trafod busnes y Llywodraeth yn uniongyrchol â Gweinidogion a/neu ysgrifenyddion parhaol, ar ran cleient yn gyfnewid am daliad. Mae'r gofrestr yn costio £0.25 miliwn i'w gweithredu, a chodir ffi o £1,000 ar y rhai sydd ar y gofrestr.

41. Nododd Ms White fod y broses o ddatblygu'r gofrestr yn dal i fynd rhagddi, a bod y canllawiau wrthi'n cael eu hadolygu. Mewn ymateb i gwestiynau ynghylch pa mor rheolaidd y bydd pobl yn chwilio drwy'r wefan a'i defnyddio fel offeryn effeithiol, dywedodd Alison White:

“... one of the things that we have an intention to do this year is to be able to use the mechanisms that make measurements of those hits on the website, using the technical terminology, that are taking place. One of the things, though, that we've recently done, and this is based on user feedback, is to try to make our website a bit fresher, a bit more user-friendly. Previously, it was a bit too stiff, if I can describe it thus. So, I have to say that we're not quite where I would like us to be in terms of the use of the sorts of measurement mechanisms that, nowadays, organisations use to be able to discover the usage. I hope that, during the course of the year ahead, that's something that I'll be able to focus a little bit more on.”²²

²¹ **Deddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014** – (Saesneg yn unig)

²² Cofnod y Trafodion, 4 Ebrill 2017, paragraff 69

42. Ychydig iawn o gefnogaeth oedd i'r system a weithredwyd yn San Steffan ymysg yr ymatebwyr i ymgynghoriad y Pwyllgor. Ystyriwyd ei bod yn gyfyngedig o ran y wybodaeth sydd arni a lefel y data a gynhwysir. Awgrymodd Alastair Ross, Cymdeithas Materion Cyhoeddus yr Alban, wrth ddatblygu model yr Alban, eu bod ond wedi ystyried model San Steffan o ran yr hyn na ddylid ei wneud. Dywedodd Daran Hill, Public Affairs Cymru, ei fod yn credu ei bod yn rhyfedd na fyddai cwmni lobïo proffesiynol fel ei gwmni ef (Positif) yn cael ei gynnwys ar y gofrestr.

43. Fodd bynnag, mae model San Steffan wedi helpu i amlygu ffurfiau llai traddodiadol o lobïo. Yn ôl Daran Hill:

“Where the UK legislation has been helpful, I think—and Mrs White alluded to this when she came before you—was ensuring that certain people who were carrying out lobbying activity, but weren't necessarily lobbying companies—I think she was pointing, particularly, to some legal firms who actually did conduct lobbying activities—were now properly registered. So, it's that sort of blurred edge, along the side of what people might ordinarily understand as lobbying. I think it's added some value there.”²³

Yr Alban

44. Roedd Deddf Lobïo (yr Alban) 2016²⁴ yn ddarn o ddeddfwriaeth Llywodraeth yr Alban, a gyflwynwyd ar ôl Bil Aelod Preifat ar lobïo. Senedd yr Alban sy'n gyfrifol am sefydlu a chynnal y gofrestr.

45. Bydd cofrestr yr Alban yn cofnodi gweithgareddau lobïo wyneb yn wyneb â Gweinidogion yr Alban, Aelodau Senedd yr Alban, Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth yr Alban ac Ymgynghorwyr Arbennig gan lobïwyr ymgynghorol, lobïwyr mewnol a'r rhai sy'n gweithredu ar ran sefydliad/achos.

46. Rhoddodd Billy McLaren, Cofrestrydd Lobïo yr Alban, gyngor i'r Pwyllgor yngylch y cynnydd hyd yma [4 Ebrill 2017] o ran sefydlu cofrestr yr Alban. Dywedodd fod y system yn dal i fod yn rhithiol ac nad oedd yn weithredol eto²⁵ a dywedodd mai'r nod yw y bydd y gofrestr yn mynd yn fyw ar ddechrau 2018. Dywedodd Mr McLaren fod gweithgor yn cael ei sefydlu sy'n cynnwys cynrychiolydd sefydlog o'r tîm yng Nghomisiwn Safonau mewn Swyddi Cyhoeddus Iwerddon, sydd wedi bod yn gweithredu cofrestr lobïo ers 2015.

²³ Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2017, paragraff 63

²⁴ **Deddf Lobïo (yr Alban)** – (Saesneg yn unig)

²⁵ Cofnod y Trafodion, 4 Ebrill 2017, paragraff 12

47. Amlinellodd rai o'r anawsterau hyd yma ynghylch dehongli'r ddeddfwriaeth, ac i'r perwyl hwnnw, roedd yn teimlo y byddai'r canllawiau wedi bod yn allweddol i helpu i gyflawni nod y ddeddfwriaeth o weld pwy sy'n llobio pwy, pryd, ble ac ynghylch beth.²⁶

48. Mae deddfwriaeth yr Alban yn nodi bod rhaid ystyried adolygiad ddwy flynedd ar ôl cychwyn, ac felly bydd hyn yn cael ei gynnal yn 2020.

49. Gan nad oedd y gofrestr yn weithredol ar adeg yr ymchwiliad hwn, nid oedd tystiolaeth o ran pa mor effeithiol y bu hyd yma. Fodd bynnag, nodwyd rhai meysydd pryder ynghylch y Ddeddf gyda'r Pwyllgor, yn enwedig ynghylch y gofyniad i gofrestru gweithgareddau llobio wyneb yn wyneb yn unig. Awgrymwyd o safwynt llobio y gallai fod yn anodd cydymffurfio â'r Ddeddf mewn rhai achosion. Mae gofyniad i gofrestru cyfarfodydd mewn cynadleddau gyda llawer o wleidyddion yn un enghraifft o'r fath. Ymddengys fod peth dryswch hefyd ynghylch pwy sy'n cael ei gynnwys ar y gofrestr ac a fyddai'r gofrestr yn cynnwys cyfarfodydd fel rhai â gwleidyddion mewn siopau elusen lleol ac ati.

50. Mynegwyd pryder hefyd fod y diffiniad yn yr Alban yn golygu nad yw cyfarfodydd a drefnir gan Aelodau Senedd yr Alban yn cael eu cofnodi. Awgrymwyd y gallai hynny fod yn fwlch yn y drefn, gydag Aelodau Senedd yr Alban yn cael eu dylanwadu i wahodd llobïwyr i mewn, yn hytrach na bod llobïwyr yn trefnu cyfarfodydd yn uniongyrchol. Dywedodd Anne Meikle, CGGC, fod hyn yn bryder oherwydd:

“... for example, that, if you are asked to give something to a politician, that doesn't count. Well, that puts me in a very passive place; I don't think that's engagement. If I can only engage if you invite me, I don't think that's the spirit of what the two Acts are trying to do, which is trying to encourage people to engage with the democratic process. And it's a bit like, 'So, I don't have to record it if you ask me, but, if I think you need to know something because you've made a statement or something and I think, "Oh, that doesn't sound quite right", that is lobbying'. Well, that just seems bizarre to me, and I find that definition quite difficult.”²⁷

Cyd-gofrestr Tryloywder yr Undeb Ewropeaidd

51. Mae Cyd-gofrestr Tryloywder yr UE²⁸ yn gofrestr wirfoddol gyda Chod Ymddygiad cysylltiedig ar gyfer y rhai sy'n ceisio dylanwadu ar y Comisiwn

²⁶ Cofnod y Trafodion, 4 Ebrill 2017, paragraff 58

²⁷ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 55

²⁸ **Cyd-gofrestr Tryloywder yr UE** - (Saesneg yn unig)

Ewropeaidd a Senedd Ewrop. Ar ôl ei sefydlu i ddechrau, cafwyd adolygiad llawn o'r Gofrestr ym mis Rhagfyr 2013. Gwnaeth yr adolygiad hwn 30 o argymhellion ar gyfer y newid, gan gynnwys cymhellion cryf i annog sefydliadau i gofrestru, a chosbi sefydliadau nad oeddent wedi cofrestru pan ddylent fod wedi gwneud hynny. Roedd cosbau yn cynnwys atal mynediad at wleidyddion. Er gwaetha'r newidiadau hyn, ym mis Rhagfyr 2016, cyhoeddodd y Comisiwn Ewropeaidd, Cyngor yr Undeb Ewropeaidd a Senedd Ewrop ymgynghoriad a oedd yn cydnabod yr angen i wneud y gofrestr yn orfodol.

52. Awgrymodd yr Athro David Miller, Spinwatch, fod penderfyniad Ewrop wedi'i wneud gan nad oedd digon wedi datgan eu hunain, gan nodi enghreifftiau:

“Philip Morris documents—tobacco industry documents—in Brussels, which showed that they had systematically understated their lobbying activities.”

a

“—. For example, there are lobby groups that are disclosed by some companies. So, Coca-Cola discloses that it's a member of an organisation called EU Pledge, which focuses on children's advertising and food. There are three other organisations that claim to be members of that on the register, but there are 15 others that don't. So, there's no real way in which that can be monitored and enforced in a voluntary register.”²⁹

Cofrestr Gweriniaeth Iwerddon

53. Ym mis Mawrth 2015, cafodd **Deddf Rheoleiddio Lobïo 2015**³⁰ ei llofnodi yn gyfraith gan Arlywydd Iwerddon. Roedd y Ddeddf yn darparu ar gyfer:

- Sefydlu cofrestr o bobl sy'n cynnal gweithgareddau lobïo;
- Cod ymddygiad i gynnal gweithgareddau lobïo;
- Cyfyngiadau ar weithgareddau lobïo gan rai cyn swyddogion cyhoeddus dynodedig.

54. Caiff y Gofrestr Lobïo³¹ ei gweinyddu a'i chynnal gan y **Comisiwn Safonau mewn Swyddi Cyhoeddus**,³² corff annibynnol o dan gadeiryddiaeth cyn farnwr yr Uchel Lys.

²⁹ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraffau 22-23

³⁰ Deddfau'r Oireachtas: **Deddf Rheoleiddio Lobïo 2015**

³¹ Gweriniaeth Iwerddon, **Cofrestr Lobïo**

³² **Comisiwn Safonau mewn Swyddi Cyhoeddus**

55. Mae'n rhaid i sefydliadau gofrestru os ydynt yn ymgymryd â gweithgareddau lobïo. Pennir hyn drwy ganfod a yw'r sefydliad yn cyfathrebu naill ai'n uniongyrchol neu'n anuniongyrchol gyda "Swyddog Cyhoeddus Dynodedig" ynghylch "mater perthnasol".³³ Mae gofyn i gofrestryddion lenwi ffurflenni i gofnodi'r gweithgareddau lobïo.

56. Mae tri chyfnod cofrestru bob blwyddyn gyda dyddiadau cau penodol. Rhaid i bob ffurflen gynnwys gwybodaeth am bwy gafodd ei lobïo; testun y lobïo a'r canlyniadau a fwriadwyd; math a graddau'r gweithgaredd; enw unrhyw berson yn y sefydliad sydd neu oedd yn swyddog dynodedig ac a ymgwymerodd â'r gweithgareddau lobïo; gwybodaeth am y cleient (os yn berthnasol).

Cyfnod	Dychwelyd ffurflenni erbyn
1 Medi – 31 Rhagfyr	21 Ionawr
1 Ionawr – 30 Ebrill	21 Mai
1 Mai – 31 Awst	21 Medi

57. Mae'r gofrestr lobïo yn gofrestr gwybodaeth gyhoeddus ar y we. Ni chodir tâl ar sefydliadau/unigolion i gofrestru. Ar adeg cyhoeddi'r adroddiad hwn (mis Ionawr 2018), roedd 1,620 o sefydliadau/unigolion wedi cofrestru.

58. Mae'r canlyniadau o beidio â chydymffurfio â'r Ddeddf hon yn cynnwys hysbysiadau talu sefydlog (ar gyfer ffurflenni hwyr), ymchwilio i dorri rheolau posibl, erlyn, a dirwyon a/neu garchar.

³³ Gweriniaeth Iwerddon, **Cofrestr Lobïo**: Heblaw am fater penodol sydd wedi'i eithrio

6. Gwelliannau i dryloywder

59. Cafodd y Pwyllgor lawer iawn o dystiolaeth sy'n awgrymu y byddai cofrestr lobïo yn helpu i gynyddu tryloywder. Byddai'r broses ddemocrataidd y cael ei hegluro drwy ddarparu rhagor o wybodaeth ynghylch sut y gwneir penderfyniadau a sut y gall pobl gymryd rhan, gan felly atal niwed i enw da'r Cynulliad.

60. Awgrymodd yr Athro David Miller, Spinwatch, y byddai'n bwysig sicrhau ymgysylltiad yn y broses o sicrhau tryloywder:

“... if you want people to engage in this, you need to try and help that process along and that means outreach and promotion; it means an engagement by the Assembly in popularising and showing organisations how it can be useful and showing people how it can be useful, rather than it being something that is a dry web page that no-one ever looks at and that is difficult to download. You can find ways to allow the data to be accessible digitally, to make them easily searchable—there are all sorts of things that you can do to make it an inviting and easy thing for people to engage with, and that will help.”³⁴

61. Pwysleisiodd Alexandra Runswick, Unlock Democracy, yr angen am ddata tryloyw:

“If I could just add on the data point, with transparency of data, making sure that they are in a variety of accessible formats and are machine-readable is one of the most important things that you can do in terms of making sure that the public have meaningful access to them, because there are lots of voluntary sector initiatives that will readily take data and turn them into something exciting for the public to engage with, if the data are in a format that they can use.”³⁵

62. Dywedodd Anna Nicholl, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, y dylai unrhyw beth a gyflwynir fod yn gymesur. Meddai:

“It's again just concern about being proportionate and not putting organisations who we want to be positively influencing Government or politicians—we don't want this to be putting people off from engaging. So, if there is going to be a fee, it needs to be really careful that that's

³⁴ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 29

³⁵ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 30

proportionate and not putting people off engaging in the democratic process.”³⁶

63. Clywodd y Pwyllgor hefyd am nifer o opsiynau gwahanol ar gyfer cynyddu tryloywder yn ogystal â chofrestr o gyfarfodydd lobïo, neu ochr yn ochr â chofrestr o'r fath. Rydym yn credu y bydd yr opsiynau hyn yn helpu i gynyddu'r wybodaeth sydd ar gael ac felly yn cryfhau'r natur agored ar draws y Cynulliad Cenedlaethol.

Cyhoeddi Dyddiaduron

64. Yn dilyn dechrau'r ymchwiliad, cadarnhaodd Llywodraeth Cymru y byddai dyddiaduron Gweinidogion yn cael eu cyhoeddi bob chwarter, o fis Mawrth 2017.³⁷ Roedd pawb a gyfrannodd at yr ymchwiliad yn croesawu hynny'n fawr.

65. Nid oes gan y Pwyllgor bŵer ffurfiol dros god y Gweinidogion. O ystyried y cyhoeddiad am y bwriad i gyhoeddi dyddiaduron Gweinidogion, cytunodd y Pwyllgor ar beidio ag ystyried cod y Gweinidogion ymhellach fel rhan o'r ymchwiliad hwn. Credwn y bydd hyn yn rhoi amser i asesu cyhoeddi dyddiaduron y Gweinidogion o ran pa mor ystyrlon ydyw'r wybodaeth ynddynt a pha mor effeithiol yw gwneud hyn o ran tryloywder. Er hynny, rydym yn credu yn gryf y dylid trin Aelodau'r Cynulliad yn gydradd â Gweinidogion y Llywodraeth. Mae'r Pwyllgor felly yn argymhell y dylai unrhyw newidiadau yn y dyfodol i ganllawiau ar gyfer Aelodau'r Cynulliad hefyd gynnwys y Llywodraeth a chod y Gweinidogion, ac ystyrir hyn fel rhan o waith y Pwyllgor yn y dyfodol.

66. Awgrymodd rhai tystion y gallai fod yn fuddiol i gyhoeddi dyddiaduron Aelodau'r Cynulliad ochr yn ochr â dyddiaduron Gweinidogion. Awgrymodd Cathy Owens, Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Gwleidyddol Proffesiynol, y gallai hyn helpu i ganfod maint a graddfa lobïo yng Nghymru. Gallai hyn yn ei dro helpu i ddatblygu'r sail dystiolaeth ynghylch a yw lobïo yn rhywbeth i'w ystyried. Roedd Anne Meikle, CCGC, o'r farn y byddai cyhoeddi dyddiaduron Aelodau'r Cynulliad yn dangos yn fwy eang pwy mae lobïwyr yn siarad â nhw.³⁸

67. Awgrymodd Anna Nicholl, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, y byddai hyn hefyd yn:

“... test out to what extent there is a problem in trust and accountability, before you need to put additional burdens on sometimes fairly poorly resourced third sector organisations or charities who, quite rightly, want to get engaged and be influencing positive policy practice in Wales? So, you

³⁶ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 70

³⁷ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

³⁸ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 14

may be unsurprised that the WCVA's quick reaction to that would be, 'Yes, let's see how opening up Government and the Assembly more works, before we put additional burdens on charities'."³⁹

68. Fodd bynnag, roedd peth pryder ynghylch cymryd y dull hwn ar ei ben ei hun. Dywedodd Alexandra Runswick, Unlock Democracy:

For me, the balance is actually having a lobbying register. It's unusual for people to defend politicians, but, on this one, I will, in the sense that, generally speaking, in most cases there are rules in place around transparency of meetings, registers of interests—. I'm not saying that they couldn't be improved; obviously, ministerial meetings being published is very new in Wales, and it doesn't include policy details. So, there are things that could be done better on the political side, but that is only one side of it. You need to have the whole picture. And, as David said repeatedly, ministerial meetings, or even registers of interests, are an aspect of lobbying, but they don't get anywhere near telling the whole story. So, unless you are also having transparency of lobbyists, you're not going to be able to get anywhere near the picture of who's trying to influence elected... representatives."⁴⁰

69. Roedd rhai yn nodi pryderon na ddylid cyhoeddi dyddiaduron Gweinidogion neu Aelodau, yn lle cael cofrestr lobïo. Wrth wneud eu gwaith ar yr angen am gofrestr lobïo, daeth Pwyllgor Safonau, Penodiadau Cyhoeddus a Gweithdrefnau yr Alban i'r casgliad canlynol:

"Suggesting MSP diaries would be an alternative approach to a register can give the impression that one is a substitute for another. MSP contact reports and entries in a lobbying register would record very different types of information. Infrequent meetings with small organisations and charities on single issues would feature in MSP diaries, whereas the thresholds in the register mean it would focus in on significant levels of lobbying activity, in the main by commercial lobbyists and in-house lobbyists for big organisations."⁴¹

70. Mae yna enghreifftiau o gynrychiolwyr etholedig sy'n dewis cyhoeddi gwybodaeth am eu cyfarfodydd â lobïwyr a grwpiau diddordeb. Er enghraifft, mae grŵp y Gwyrddion/EFA yn Senedd Ewrop yn cyhoeddi gwybodaeth am eu

³⁹ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 35

⁴⁰ Cofnod y Trafodion, 23 Mai 2017, paragraff 52

⁴¹ Senedd yr Alban: Adroddiad y Pwyllgor Safonau, Penodiadau Cyhoeddus a Gweithdrefnau: **"Proposal for a register of lobbying activity"** (2015)

cyfarfodydd â lobïwyr a chynrychiolwyr â diddordeb fel sefydliadau cymdeithas sifil yn awtomatig. Gwneir hyn drwy offeryn ffynhonnell agored. Yn ôl eu gwefan:

“The tool takes information from our MEPs' calendars, and publishes the information on their websites the day after the lobby meeting takes place. This allows all citizens to see who we are meeting, when we are meeting them, and what we talk about with outside stakeholders.”⁴²

71. Mae'r Pwyllgor yn credu y gallai cyhoeddi dyddiaduron Aelodau'r Cynulliad helpu i gynyddu tryloywder, yn ogystal â chynnig rhagor o wybodaeth ynghylch yr hyn y mae Aelod etholedig yn ei wneud. Rydym yn cynnig bod y Comisiwn yn ystyried cynnal treial o gyhoeddi dyddiaduron Aelodau gyda sampl fechan o Aelodau'r Cynulliad.

Opsionau eraill ar gyfer tryloywder

72. Roedd nifer o awgrymiadau pellach yn nhystiolaeth Public Affairs Cymru er mwyn ceisio cynyddu tryloywder.

73. Roedd y rhain yn cynnwys sicrhau bod pob pàs Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei ddiactifadu pan fydd staff yn gadael cyflogaeth i sicrhau nad oes gan unrhyw lobïwr bäs ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol. Ni ddylai fod unrhyw gyfle i lobïwyr (a'r rhai sy'n gadael cyflogaeth yn y Cynulliad i weithio i lobïwyr) gael mynediad anghyfyngedig i Aelodau'r Cynulliad drwy ymweld â'u swyddfydd. Byddem yn croesawu sicrwydd gan Gomisiwn y Cynulliad fod gweithdrefnau ar waith i sicrhau bod pasys staff yn cael eu diactifadu ac nad yw lobïwyr yn eu cael.

74. Yn ogystal, awgrymodd Public Affairs Cymru y dylid cyhoeddi gwybodaeth am bob digwyddiad a gynhelir ar ystâd y Cynulliad. Ar hyn o bryd, mae gwybodaeth ar gael am bob digwyddiad a gynhelir yn ardaloedd cyhoeddus ystâd y Cynulliad (yr Oriol a'r Neuadd yn y Senedd a'r Pierhead), ond mae PAC yn awgrymu:

“...the Assembly Commission should publish details of all events held on the Assembly estate. This would include the name in which a booking was made, the organisation, whether events are public one or invitation only, and the name of the sponsoring AM.”

75. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i sicrhau bod cymaint o dryloywder â phosibl, ac felly rydym yn credu y byddai'r awgrym i gyhoeddi gwybodaeth am yr holl ddigwyddiadau a noddir gan Aelodau'r Cynulliad ar ystâd y Cynulliad yn helpu i gynyddu natur agored y Cynulliad Cenedlaethol. (Byddai angen cyflwyno'r cafeatau

⁴² Grŵp y Gwyrddion/EFA - [Calendr Tryloywder Lobïo](#)

angenrheidiol am y digwyddiadau sy'n digwydd mewn mannau cyfyngedig lle bo presenoldeb trwy wahoddiad yn unig).

76. Yn ogystal, mae'r Pwyllgor yn credu ei bod hi'n werth adolygu canllawiau presennol i Aelodau ar lobïo i wneud yn siŵr eu bod yn ddealladwy. Rydym yn awgrymu ystyried cynnwys canllawiau sylfaenol sy'n nodi'r mathau o weithgareddau sy'n ymwneud â lobïo. Ar ben hynny, dylai rhaglen gynefino Aelodau newydd a'u staff cymorth gynnwys eitem benodol ar lobïo.

Ymchwil academaidd – Datblygu sail dystiolaeth

77. Bu'r Aelodau yn trafod â rhai tystion y diffyg gwybodaeth sydd ar gael ar raddfa lobïo yng Nghymru. Rhoddodd Unlock Democracy amlinelliad o gwmpas gweithgareddau lobïo yng Nghymru i'r Pwyllgor, a oedd yn cynnig cipolwg diddorol i lefel lobïo cofrestredig/anghofrestredig. Awgrymodd Cathy Owens, Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Gwleidyddol Proffesiynol, y byddai monitro dyddiaduron Aelodau am gyfnod yn creu darlun o raddfa'r mater.⁴³

78. Yn sgil ei ymchwil gychwynnol i astudiaethau o lefel y lobïo yng Nghymru a'i ddylanwad yma, mae'r Pwyllgor yn credu bod lle i wneud gwaith ymchwil academaidd pellach. Gallai llwybrau dylanwad gael eu mapio i greu sail dystiolaeth hysbys a gellid awgrymu ffyrdd eraill heblaw am gofrestr i gynyddu tryloywder. Mae'r Pwyllgor felly yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad yn dechrau ar waith ymchwil pellach cyn gynted â phosibl i gasglu'r wybodaeth hon.

Deddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014

79. Ar wahân i'r gofrestr statudol a gafodd ei chreu o ganlyniad i Ddeddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014,⁴⁴ cafodd y Pwyllgor nifer o ymatebion ynghylch sut y gweithredwyd y ddeddfwriaeth hon ers ei chyflwyno. Dywedodd ymatebwyr wrthym fod y Ddeddf wedi cyfyngu ar ymgyrchu elusennau yn ystod cyfnodau etholiad. Dywedodd y Gymdeithas Diwygio Etholiadol:

“At the UK level the Transparency, Lobbying and Trade Unions Act has the unfortunate effect of putting more burden on charities and Third Sector during regulated campaign periods, while being too lax regulating professional lobbying and large companies in a way that is easy to circumnavigate. This has had the effect of inhibiting and limiting many third sector and charities’ discourse on public policy during important

⁴³ Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2017, paragraff 122

⁴⁴ **Deddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014** (Saesneg yn unig)

times of public debate, which we see as detrimental to the democratic process”⁴⁵

80. Dywedodd CYTUN eu bod yn pryderu bod y rheoliad a gyflwynwyd gan Ddeddf 2015 wedi effeithio'n andwyol ar drafodaeth gyhoeddus yn ystod etholiadau 2015 a 2016 a refferendwm 2016.⁴⁶ Dywedodd CGGC:

“However, The Harries Commission issued **a report** detailing negative impacts of the UK Government’s Transparency of Lobbying, Non Party Campaigning and Trade Union Administration Act on non-governmental organisations. They state that sector organisations were confused about the ‘ambiguity of the definition of regulated activity’ which may have led to awareness-raising activity not taking place for fear of contravening the regulations.”⁴⁷

81. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod un o bwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ystyried adrannau perthnasol y ddeddfwriaeth hon sy'n gymwys i Gymru ar ôl i Ddeddf Cymru 2017 ddod i rym.

⁴⁵ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

⁴⁶ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

⁴⁷ **Tystiolaeth Ysgrifenedig**, 14 Chwefror 2017

7. Safbwynt y Pwyllgor

- 82.** Fel Pwyllgor, rydym yn cydnabod natur agored Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Rydym o'r farn, fel sefydliad cymharol ifanc a newydd, fod y Cynulliad wedi gweithio'n galed i greu diwylliant sy'n seiliedig ar ymddiriedaeth a thryloywder.
- 83.** Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai fod cymaint o dryloywder â phosibl ynghylch sut y dylanwedir ar benderfyniadau, ac y gellir gwneud mwy i gyflawni hyn. Credwn y dylai rhagor o wybodaeth fod ar gael ynghylch pwy sy'n dylanwadu ar wleidyddion, a sut y gwneir hyn.
- 84.** Ar ôl ystyried y dystiolaeth sydd ar gael ar hyn o bryd, credwn y gallai fod angen gwneud hyn drwy lwybr statudol. Mae'r gwersi o Ewrop yn dangos bod risg o niwed i enw da i sefydliadau, a risg na fydd Aelodau yn ymgysylltu â sefydliadau nad ydynt yn cydymffurfio ar gofrestr wirfoddol. Mae hefyd yn dangos bod angen i gofrestr gael cymhellion digonol ar gyfer cydymffurfio a chosbau am beidio â chydymffurfio. Rydym o'r farn y bydd sail statudol yn rhoi gwell hygrededd i systemau yn y dyfodol ac yn helpu i gryfhau ymddiriedaeth y cyhoedd.
- 85.** Fodd bynnag, rydym hefyd o'r farn bod angen dangos defnydd cyfrannol o adnoddau a gwerth am arian. Ymddengys nad oes llawer o dystiolaeth i ddangos bod cofrestrau statudol ar eu ffurf bresennol yn darparu'r wybodaeth gywir i wella tryloywder. I'r perwyl hwn, mae'r Pwyllgor yn awyddus i ddysgu o arfer gorau wrth iddo ddod i'r amlwg o'r cofrestrau statudol yn y DU. Felly, nid ydym yn credu y gallwn wneud penderfyniad pendant ar y ffordd ymlaen tan y bydd yr adolygiad o Ddeddf Lobïo (yr Alban) wedi digwydd (fe'i trefnwyd ar gyfer 2020). Bydd aros tan hynny, gobeithio, yn golygu y gallwn gael gweithdrefn effeithiol a chymesur ar waith a fydd yn cael yr effaith orau bosibl.
- 86.** Clywsom gan nifer o gynrychiolwyr y dylai unrhyw ddull newydd a ddatblygir yng Nghymru fod yn ategol i'r gweithdrefnau presennol yn y DU. Mae'n rhaid i lobïwyr eisoes gydymffurfio â gofynion gwahanol yn San Steffan, yr Alban, Gweriniaeth Iwerddon ac Ewrop, ac, i'r gwrthwyneb, mae'n rhaid i'r rhai sy'n dymuno defnyddio a chymharu'r wybodaeth ei dehongli mewn nifer o fformatau gwahanol. Bydd aros i ystyried canlyniad adolygiad yr Alban yn sicrhau y bydd unrhyw gofrestr a gyflwynir yng Nghymru yn adeiladu ar brofiadau a gofynion cofrestrau presennol. Bydd hyn yn helpu i sicrhau nad yw unrhyw system a gyflwynir yng Nghymru yn rhwystr rhag cymryd rhan yn y broses ddemocrataidd. Ni ddylai fod yn rhwystr, gyda phobl yn dewis peidio â cheisio rhoi gwybodaeth ac mae'n rhaid iddi weithio gyda'r rhai sy'n atebol yn ddemocrataidd.
- 87.** Fel y nodwyd yn flaenorol, mae'r Pwyllgor yn croesawu unrhyw waith gan Public Affairs Cymru ac eraill sy'n cynrychioli'r diwydiant lobïo i wella a chynyddu tryloywder.

- 88.** Ni chafodd y Pwyllgor lawer o dystiolaeth o blaid cofrestr wirfoddol, ond mae'n credu bod y cyfnod hyd at yr adolygiad o ddeddfwriaeth lobïo yr Alban yn cynnig cyfnod lle gall y diwydiant lobïo ddangos sut y bydd hyn yn gweithio.
- 89.** Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf y bydd gweithio gyda phob parti perthnasol yn creu'r system orau i Gymru. Rydym yn gweld hyn fel cyfle i sicrhau bod y dull terfynol yn ymarferol ac yn effeithiol i bawb. Felly, rydym yn croesawu'n fawr bod Public Affairs Cymru yn gwneud gwaith gyda'r Cynulliad Cenedlaethol ar ba benderfyniad bynnag a wneir.
- 90.** Mae'n rhaid i unrhyw system newydd gynnwys gweithio gyda Llywodraeth Cymru, yn ogystal ag Aelodau Cynulliad a lobïwyr yn cydweithio. Mae'r systemau a gyflwynwyd hyd yn hyn yn y DU wedi bod o dan arweiniad y Llywodraeth, ac mae hyn yn elfen bwysig o'u hymarferoldeb. At hynny, byddai unrhyw newid i system yn llai effeithiol os nad yw'r Llywodraeth yn ddarostyngedig i'r un gofynion.
- 91.** Tra'n aros am ganlyniad adolygiad yr Alban, rydym wedi nodi nifer o gamau y gellir eu gweithredu yn y cyfamser i wella tryloywder.
- 92.** Ni ddylai'r broses o gynyddu tryloywder fod yn anghymesur, gyda'r holl gyfrifoldeb ar y lobïwyr. Felly rydym yn cynnig bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio gyda grŵp o Aelodau'r Cynulliad i ddatblygu a threialu cynllun o ddatgelu cyfarfodydd Aelodau â lobïwyr a grwpiau diddordeb yn wirfoddol. Fel Pwyllgor, mae pob un ohonom yn fodlon cymryd rhan yn y treial hwn. Er nad yw hynny o bosibl yn ateb yr holl gwestiynau yn ymwneud â thryloywder, rydym yn credu y bydd yn ychwanegu gwerth at unrhyw ddatblygiadau yn y dyfodol.
- 93.** Mae angen ystyried nifer o faterion o ran sut i gyflawni hyn. Mae'r rhain yn cynnwys y ffordd orau i gyhoeddi ac arddangos y wybodaeth. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol y dylid bod yn ofalus wrth gyhoeddi unrhyw ddyddiaduron ac y dylid ond datgelu gwybodaeth berthnasol gan barchu gwybodaeth gyfrinachol ynghylch etholwyr. Gallai fod angen gwybodaeth gyd-destunol i amlygu'r gweithgareddau eraill a gynhelir gan Aelodau'r Cynulliad ochr yn ochr â'r cyfarfodydd a fyddai'n cael eu datgelu. Rydym felly yn cynnig bod y cynllun peilot yn cael ei werthuso yn 2020.
- 94.** Dylai'r wybodaeth yn y dyddiaduron hyn helpu i greu darlun o ba gyfarfodydd sy'n cael eu cynnal, ond mae'n bosibl na fydd yn ddigon ar ei phen ei hun. Ni fydd yn darparu gwybodaeth am gynnwys y cyfarfod, ac ni fydd yn cynnwys y cyfarfodydd hynny nad ydynt wedi'u trefnu'n ffurfiol. Y cyfarfodydd hynny yw'r rhai y mae cofrestr yr Alban yn ceisio eu cynnwys.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio gyda grŵp o Aelodau'r Cynulliad i ddatblygu cynllun peilot o ddatgelu cyfarfodydd ACau â lobïwyr a grwpiau diddordeb ar sail wirfoddol gan gynnal gwerthusiad yn 2020.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio gyda grŵp o Aelodau'r Cynulliad i ddatblygu cynllun peilot o ddatgelu cyfarfodydd ACau â lobïwyr a grwpiau diddordeb ar sail wirfoddol gan gynnal gwerthusiad yn 2020.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad yn sicrhau bod pob pàs diogelwch staff y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei ddiactifadu ar y diwrnod y mae staff yn gadael cyflogaeth. Byddai hyn yn sicrhau nad oes gan unrhyw lobïwr bàs y Cynulliad Cenedlaethol, gan ei gwneud yn haws i gynnal enw da'r Cynulliad fel sefydliad sy'n caniatáu mynediad teg a chyfartal i bawb.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell y dylid cynnwys gwybodaeth am bob digwyddiad a noddir gan Aelodau'r Cynulliad a gynhelir ar ystâd y Cynulliad, ac nid dim ond y digwyddiadau mewn manau cyhoeddus yn y calendr. Teimlwn y bydd hyn yn sicrhau bod y Cynulliad yn dangos ei ymrwymiad i'r tryloywder eithaf, a galluogi'r cyhoedd i weld y digwyddiadau a gynhelir ar yr ystâd.

Argymhelliad 4. Rydym yn argymhell y dylai Comisiwn y Cynulliad gomisiynu gwaith ymchwil yn mapio'r ffyrdd o ddylanwadu er mwyn datblygu sail dystiolaeth ystyrlon ac ystyried dewis arall ac, o bosibl, ffyrdd mwy effeithiol i wella tryloywder yn hytrach na Chofrestr Statudol.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymhell y dylai un o bwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru ystyried yr adrannau perthnasol i Gymru o Ddeddf Tryloywder Lobïo, Ymgyrchu gan Grwpiau Di-blaid a Gweinyddu Undebau Llafur 2014 unwaith i Ddeddf Cymru 2017 ddod i rym.

Y camau nesaf

95. Mae'r Pwyllgor yn bwriadu dychwelyd y pwnc ddiwedd 2020/dechrau 2021 yn dibynnu ar amserlen adolygiad yr Alban. Ar hyn o bryd, gallwn ystyried pa mor effeithiol yw:

- y cyfundrefnau presennol (drwy Adolygiad yr Alban, a photensial o sail dystiolaeth well ar gyfer defnyddio gwefan cofrestru San Steffan);
- cyhoeddi dyddiaduron Gweinidogol;
- treialu cyhoeddi dyddiaduron Aelodau'r Cynulliad.

Atodiad – Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r holl sesiynau tystiolaeth lafar yma:

www.senedd.cynulliad.cymru/ieListMeetings.aspx?Committeed=451

Dyddiad	Enw a Sefydliad
21 Mawrth 2017	Alastair Ross – Cymdeithas Materion Cyhoeddus yr Alban
4 Ebrill 2017	Alison J White – Cofrestrydd Lobïwyr Ymgynghorol Billy McLaren – Cofrestrydd Lobïo yr Alban
9 Mai 2017	Nesta Lloyd-Jones – Public Affairs Cymru Daran Hill – Public Affairs Cymru Aaron Hill – Public Affairs Cymru
23 Mai 2017	Alexandra Runswick – Unlock Democracy Yr Athro David Miller – Spinwatch
13 Mehefin 2017	Anna Nicholl – Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru David Cook – Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru Anne Meikle – WWF Cymru Mark Glover – Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Gwleidyddol Proffesiynol Cathy Owens – Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Gwleidyddol Proffesiynol