

Freedom of Information Act 2000 (FOIA)

Decision notice

Date: 14 December 2020

Public Authority: Welsh Language Commissioner

Address: post@welshlanguagecommissioner.wales

Decision (including any steps ordered)

1. The complainant requested copies of terms of reference and reports of investigations which the Welsh Language Commissioner ('the WLC') had undertaken. The WLC initially applied section 12 of the FOIA to the request on the basis that compliance would exceed the appropriate limit. During the course of the Commissioner's investigation, the WLC disclosed some information relevant to the request and maintained that the remaining information was exempt under sections 31, 44(1) and 40(2) of the FOIA. The Commissioner's decision is that the WLC has correctly applied sections 31 and 44 and 40(2) to the information it has continued to withhold from the terms of reference. However, in failing to comply with section 1(1) within the required timescale, the Commissioner finds that the WLC breached section 10 of the FOIA. The Commissioner does not require any steps to be taken.

Request and response

2. On 13 June 2019, the complainant wrote to the WLC and requested information in the following terms:

"Nodaf fod paragraff 2 (4) (a) o Atodlen 10 Mesur y Gymraeg yn nodi'r angen i gyhoeddi Cylch Gorchwyl, ble mae modd i mi ganfod y rhain ar eich gwefan?"

Mae paragraff 81 (1) (b) y Mesur yn cyfeirio at gyhoeddi adroddiadau ymchwiliadau, nodaf nad ydych wedi gwneud hyn.

Gan ymddengys i mi nad ydych wedi gwneud y naill na'r llall, gofynnaf am gopi digidol (heb ei argraffi a'i sganio) o rain ar gyfer bob ymchwiliad hud yn hyn."

(I note that paragraph 2 (4) (a) of Schedule 10 to the Welsh Language Measure states the need to publish Terms of Reference, where can I find these on your website?

Paragraph 81 (1) (b) of the measure refers to the publication of investigation reports, which I note you have not done.

Since it appears to me that you have done neither of these, I request a digital copy (not printed and scanned) of these for each investigation thus far.)

3. The WLC responded on 3 July 2019 and advised that his preliminary assessment indicated that compliance with the request would exceed the appropriate limit under section 12 of the FOIA. Rather than refusing the request the WLC indicated that he wished to see how he could try to help the complainant refine the request in order to bring it within the cost limit.
4. On 4 July 2019 the complainant expressed dissatisfaction with the handling of his request. He indicated that the WLC had a statutory duty to publish terms of reference and investigation reports. He suggested that the investigation reports, which include the terms of reference, should be in a central filing system and as such it should not take more than 18 hours to locate the information requested.
5. The WLC provided the outcome of his internal review on 1 August 2019 and upheld the position that section 12 of the FOIA applied to the request. The WLC explained that the reason it would take so long to comply with the request was because of the need to check all reports for personal content or special category data before they could be disclosed.

Scope of the case

6. The complainant contacted the Commissioner on 2 September 2019 to complain about the way his request for information had been handled.
7. During the course of the Commissioner's investigation the WLC made a number of disclosures of information to the complainant. The WLC maintained that the remaining information held relevant to the request was exempt under sections 31, 40(2) and 44(1) of the FOIA.
8. Following the disclosures made by the WLC the Commissioner contacted the complainant to ascertain whether he was satisfied with the

information disclosed. The complainant indicated that he still wished to pursue his complaint in respect of the information which had been withheld from the terms of reference as he considered the WLC has a statutory duty to publish all terms of reference .

9. In light of the above, the scope of the Commissioner's investigation is to determine whether the remaining withheld information, specifically relating to the terms of reference, should be disclosed.

Reasons for decision

Section 31 – Law enforcement

10. Section 31 provides a prejudice based exemption which protects a variety of law enforcement interests. Consideration of this exemption is a two-stage process. Firstly, in order for the exemption to be engaged it must be at least likely that disclosure would prejudice one of the law enforcement interests protected by section 31 of FOIA.
11. Secondly, the exemption is subject to a public interest balancing test. The effect of this is that the information should be disclosed if the public interest favours this, even though the exemption is engaged.
12. The WLC has applied section 31(1)(g) together with sections 31(2)(a), (b) and (c) to withhold the requested information.
13. The relevant parts of section 31 of the FOI provide that:

"(1) Information which is not exempt information by virtue of section 30 is exempt information if its disclosure under this Act would, or would be likely to, prejudice—

(g) the exercise by any public authority of its functions for any of the purposes specified in subsection (2),

(2) The purposes referred to in subsection (1)(g) to (i) are –

(a) the purpose of ascertaining whether any person has failed to comply with the law,

(b) the purpose of ascertaining whether any person is responsible for any conduct which is improper,

(c) the purpose of ascertaining whether circumstances which would justify regulatory action in pursuance of any enactment exist may arise"
14. The WLC is responsible for ensuring that bodies in Wales subject to the Welsh Language (Wales) Measure 2011 ('the Measure') are compliant.

The WLC's main aim is to promote and facilitate the use of the Welsh language and to place language duties on organisations in Wales. There are two types of language duties in Wales, Welsh Language Standards and Welsh Language Schemes. These language duties explain how organisations in Wales should use Welsh in the workplace, and with the public. The Welsh Language Standards ('the Standards') were created as a result of the Measure.

15. The WLC is the responsible regulator in respect of investigation and enforcement of legal requirements in relation to the use of the Welsh language. The WLC has a statutory duty to enforce any failures to comply with the Standards and the Measure and to investigate breaches of the Standards and Measure. This function is set out within section 71¹ of the Measure.
16. The information which the WLC has withheld under section 31 comprises information contained within the terms of reference relating to investigations which are live/open. This includes investigations where terms of reference or findings are in draft form and/or have not yet been shared with the relevant parties, investigations where conclusions have not yet been reached and investigations where decisions have been made but are still within the time period for appeal, complaint or legal challenge.
17. The WLC considers that disclosure would be likely to prejudice his ability to undertake investigations and/or make decisions on them without the outcome being biased or unnecessarily influenced/affected as a result of interference and distraction. The WLC argues that disclosure of information relating to open matters would also significantly limit the ability of bodies under investigation to defend themselves properly against allegations as they would essentially be put on trial, in the public domain, before being given the ability to present their case. This would be extremely unfair and it would also create an unnecessary process and pressure on the resources of the WLC's regulatory investigations.
18. The WLC considers that disclosure would be likely to lead to individuals being less likely to report any potential breaches of the Standards and Measures as a result of a fear of repercussions, in particular those individuals who are employed by the body that is potentially in breach. The WLC is also of the view that disclosure would be likely to affect the co-operation of organisations under investigation. Any breakdown in the

1

<https://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/1/part/5/chapter/1/crossheading/investigations/enacted>

relationship between the WLC and any body under investigation would have a detrimental impact on the investigation. This effect applies to both current, ongoing investigations and it would also effect potential witnesses in any future investigation. Disclosure of information relating to live investigations will restrict the WLC's ability to have a clear safe space to manage and investigate complaints about organisations.

19. The WLC has limited powers to compel organisations to furnish him with information relating to investigations. Also, the WLC has no compulsory powers requiring individuals to identify any potential failings. The WLC works on the basis of trust and confidence of interested persons, public authorities (and their employees) to volunteer information and co-operate with him. Information and cooperation with relevant parties is essential to the efficient and effective functioning of the WLC and to enable him to carry out his functions, make decisions in relation to investigations and enforcement and to achieve the best results as a regulator, fulfilling his legal functions. Any reduction in the flow of information to the WLC will hamper his statutory function to investigate any failures to comply with the Standards or Measure.
20. The WLC also considers that disclosure would harm trust and confidence in him as regulator and his reputation. It would affect his approach to information that is provided to him and the quality and quantity of information provided to him. This would, in turn, adversely affect the quality of the WLC's investigations and decision making ability and ultimately his ability to discharge his statutory functions.
21. The Commissioner accepts that the WLC is formally tasked with regulatory functions to ascertain whether any person has failed to comply with the Measure and Standards and whether circumstances would justify regulatory action. Given the nature of the requested information, it is information that the WLC would need to consider to fulfil its regulatory functions. As the information which has been withheld under this exemption relates to investigations which were live at the time of the request, the Commissioner considers the likelihood of prejudice occurring, that is by inhibiting the free flow of information between the WLC and the organisations it regulates, is real and significant. Whilst the Commissioner notes that the WLC has limited powers to compel organisations to provide him with information, she accepts that the WLC is able to operate in a more effective and efficient manner if information is shared openly and proactively. The Commissioner therefore considers section 31(1)(g) with subsections (2)(a) and (c) are engaged in this case. She has therefore gone on to consider the public interest arguments.

Public interest arguments in favour of disclosure

22. The WLC acknowledges that there is a public interest in his investigation and enforcement action function. Disclosure could promote public debate on this aspect of his work.
23. The WLC confirmed that he maintains a register² of enforcement action on his website which is updated after he has ruled on an investigation and after the expiry period of any appeal. The WLC also provides information about his functions, how he operates, the Measure itself and other information on his website.
24. The WLC can conduct investigation in response to any complaint he receives and he is also able to conduct an investigation into a possible failure to comply without receiving a complaint. Information about how complaints are dealt with and how investigations are conducted is also available on the WLC's website.

Public interest arguments in favour of maintaining the exemption

25. The WLC contends that it is in the public interest to protect his ability to enforce the Measure and any failure to comply with the Standards. It is important to protect the free flow of information from members of the public and/or employees of organisations of any failure to comply by organisations he is required to investigate. The WLC considers that disclosure of the withheld information is likely to have a detrimental impact on individuals who come forward as witnesses who would be less likely to share information due to the risk of identification, particularly those within smaller organisations.
26. The WLC is concerned that the impact that disclosure will have on the free flow of information could be used by any organisation under investigation to their advantage in order to hamper or influence the investigation. This would be extremely likely to prejudice the WLC's functions.
27. The WLC considers it is important that he has a safe space to consider, formulate and manage investigations. This allows him to produce the documentary evidence required to take any necessary enforcement actions and to properly inform those who are being (or not being) enforced against.

2

<http://www.comisiynyddygyymraeg.cymru/Cymraeg/Sefydliadau/Gorfodi%20safonau/Pages/ygofrestr.aspx>

28. Although the information that has been withheld under this exemption is relatively limited, the WLC considers that the likelihood of prejudice to his functions and the free flow of information required to properly investigate and enforce the Measure outweighs any public interest in disclosure. The WLC does not consider it to be in the public interest to restrict and/or impede any of his statutory functions.

Balance of the public interest

29. The Commissioner has considered the public interest arguments for and against disclosure. She notes that there is a public interest in the general openness, transparency and accountability of public authorities. She also accepts that providing the public with access to information assists them in understanding how certain functions are being carried out, evaluating the effectiveness of that function and assessing whether the resolutions reached are fair and reasonable. The Commissioner considers that this interest has been met, to some extent, through the information which the WLC has disclosed to date and the information available on his website about enforcement action he has taken.
30. The Commissioner notes that the only information that the WLC has withheld under this exemption relates to open matters, where either investigations were ongoing or decisions made were subject to appeal, complaint or legal challenge. The Commissioner accepts that, in relation to live investigations, there is a public interest in the WLC having a safe space in order to make its decisions and she has given this argument some weight.
31. The Commissioner considers that there is a strong public interest in not disclosing information which would be likely to impede the WLC's ability to carry out its functions effectively. Disclosing information which would be likely to frustrate the voluntary flow of information would not be in the public interest. It is important that there is trust in a regulator so it can have open and frank communications with individuals and organisations in order that it can make the right regulatory decisions. Against this, she does not consider the arguments for disclosure outweigh the public interest in maintaining the exemption.
32. The Commissioner has therefore concluded that, in all the circumstances, the weight of the public interest lies with maintaining the section 31(1)(g) exemption, with subsections 31(2)(a) and 31(2)(c).

Section 44 – prohibitions on disclosure

33. Section 44 of the FOIA states that:

(1) Information is exempt information if its disclosure (otherwise than under this Act) by the public authority holding it –

(a) is prohibited by or under any enactment,

34. The task for the Commissioner here is, therefore, to consider whether the disclosure of the information requested by the complainant is prohibited by law; if this is the case, this exemption will apply.
35. Section 44 is a class based exemption which means if the requested information falls within the class of information described in section 44(1)(a), the exemption is engaged. As section 44(1)(a) is also an absolute exemption, it is not subject to any public interest considerations.

Is disclosure prohibited by or under any enactment?

36. Information is exempt under section 44(1)(a) if its disclosure would breach any of the following:
 - primary legislation (an Act of Parliament); or
 - secondary legislation (a Statutory Instrument)
37. The position of the WLC is that disclosure of the information in question is prohibited under section 44 of the FOIA by virtue of section 22(1) of the Measure.
38. Section 22(1) of the Measure prohibits the WLC from releasing information which has been obtained in the exercise of one or more of the his functions, unless that disclosure is authorised by section 22(2) of the Measure.
39. The WLC advised that the term "*obtained in the exercise of any of the Commissioner's functions*" is not defined in the Measure but it is deemed to mean that section 22(1) is only applicable to information received by the WLC, rather than information produced internally.
40. The Commissioner has already accepted that the WLC has a statutory duty to enforce breaches and failures to comply with the Measure and/or Standards, as provided for under section 71 of the Measure. The withheld information comprises information which the WLC has received from third parties as a result of an investigation into a potential breach/failure.
41. The complainant contends that section 44 of the FOIA by virtue of section 22 of the Measure cannot apply in this case as the WLC is under a legal obligation to publish all terms of reference by virtue of paragraph 2(4)(a) of Schedule 10 of the Measure, which states that:

"After settling the terms of reference (having complied with sub-paragraph (3)), the Commissioner must—

(a) publish the terms of reference of the investigation in a manner that the Commissioner thinks is likely to bring the investigation to the attention of persons whom it concerns or who are likely to be interested in it, and

(b) give notice of the terms of reference to—

(i) D [the person being investigated], and

(ii) any other interested person.”

42. The WLC's position is that the term "interested person" referred to paragraph 2(4)(a) of Schedule 10 of the Measure does not refer to any individual or member of the public who may be interested in an investigation. The WLC pointed out that the definition of "interested person" in respect of any investigation under section 71 of the Measure is defined within section 110 of the Measure as:

"interested person" ("person a chanddo fuddiant"), in relation to an investigation under section 71, means—

(a) D [the person under investigation], and

(b) if the investigation follows a complaint under section 93, the person who made the complaint”.

43. The WLC's position is that the provisions of paragraph 2(4)(a) of Schedule 10 of the Measure only requires him to 'publish' terms of reference to the person or organisation under investigation and the individual who made the complaint which resulted in the investigation being instigated. The WLC does not accept that he has a legal obligation to publish terms of reference to any other individual, or into the wider public domain.

44. The Commissioner's role is to determine whether a request has been handled in accordance with the legislation she regulates. She is unable to make a ruling on how a public authority interprets other legislation that it is required to comply with. However, she considers that the explanations provided by the WLC, with reference to the definition of interested person, in relation to the provisions of paragraph 2(4)(a) of Schedule 10 of the Measure appear to be reasonable.

45. Having inspected the withheld information, the Commissioner is satisfied that it was obtained by the WLC in the exercise of one of his functions, specifically in undertaking an investigation into a failure to comply with the Standards.

Would any of the exceptions from section 22(2) of the Measure apply?

46. Sections 22(2)(a) to (h) of the Measure set out the specific situations where the prohibition on disclosure does not apply.

"(2)The Commissioner may disclose the information—

(a)for the purpose of the exercise of any of the Commissioner's functions;

(b)for the purpose of proceedings for an offence of perjury alleged to have been committed in the course of a standards enforcement investigation;

(c)for the purpose of an inquiry with a view to the taking of proceedings mentioned in paragraph (b);

(d)for the purpose of issuing a certificate under section 107 (obstruction and contempt);

(e)if the information is to the effect that a person is likely to constitute a threat to the health or safety of one or more persons, and the disclosure is to a person to whom the Commissioner thinks it should be disclosed in the public interest;

(f)if the information is of the kind mentioned in subsection (3), and the disclosure is to the Information Commissioner;

(g)if the disclosure is to a permitted person, and the Commissioner is satisfied that the public interest condition is met;

(h)if the information was obtained by the Commissioner more than 70 years before the date of disclosure, and the disclosure is to a person to whom the Commissioner thinks it should be disclosed in the public interest".

47. The Commissioner has considered the gateways referred to above which permit disclosure of the requested information in this case. She is satisfied that a disclosure in line with responding to an information request under the FOIA is not one of the reasons for disclosure provided for under sub-sections 22(a) to (h) of the Measure.
48. In summary, the Commissioner is satisfied that section 22(1) of the Measure prohibits the disclosure of the requested information and she has therefore concluded that section 44(1)(a) of the FOIA is engaged. As section 44 is an absolute exemption there is no need to consider the public interest test.

Section 40(2) – third party personal data

49. Section 40(2) of the FOIA provides that information is exempt from disclosure if it is the personal data of an individual other than the requester and where one of the conditions listed in section 40(3A)(3B) or 40(4A) is satisfied.
50. In this case the relevant condition is contained in section 40(3A)(a). This applies where the disclosure of the information to any member of the public would contravene any of the principles relating to the processing of personal data ('the DP principles'), as set out in Article 5 of the General Data Protection Regulation ('GDPR').
51. The first step for the Commissioner is to determine whether the withheld information constitutes personal data as defined by the Data Protection Act 2018 ('DPA'). If it is not personal data then section 40 of the FOIA cannot apply.
52. Secondly, and only if the Commissioner is satisfied that the requested information is personal data, she must establish whether disclosure of that data would breach any of the DP principles.

Is the information personal data?

53. Section 3(2) of the DPA defines personal data as:

"any information relating to an identified or identifiable living individual".

54. The two main elements of personal data are that the information must relate to a living person and that the person must be identifiable.
55. An identifiable living individual is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of the individual.
56. Information will relate to a person if it is about them, linked to them, has biographical significance for them, is used to inform decisions affecting them or has them as its main focus.
57. In the circumstances of this case the Commissioner is satisfied that the information which the WLC has continued to withhold from the terms of reference, which comprises the name of two individuals who complained to the WLC, clearly relate to third parties. She is satisfied that the information both relates to and identifies the third parties concerned. This information therefore falls within the definition of 'personal data' in section 3(2) of the DPA.

58. The fact that information constitutes the personal data of an identifiable living individual does not automatically exclude it from disclosure under the FOIA. The second element of the test is to determine whether disclosure would contravene any of the DP principles.
59. The most relevant DP principle in this case is principle (a).

Would disclosure contravene principle (a)?

60. Article 5(1)(a) of the GDPR states that:

"Personal data shall be processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject".

61. In the case of an FOIA request, the personal data is processed when it is disclosed in response to the request. This means that the information can only be disclosed if to do so would be lawful, fair and transparent.
62. In order to be lawful, one of the lawful bases listed in Article 6(1) of the GDPR must apply to the processing. It must also be generally lawful.

Lawful processing: Article 6(1)(f) of the GDPR

63. Article 6(1) of the GDPR specifies the requirements for lawful processing by providing that "*processing shall be lawful only if and to the extent that at least one of the*" lawful bases for processing listed in the Article applies.
64. The Commissioner considers that the lawful basis most applicable is basis 6(1)(f) which states:

"processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by a third party except where such interests are overridden by the interests or fundamental rights and freedoms of the data subject which require protection of personal data, in particular where the data subject is a child"³.

³ Article 6(1) goes on to state that:-

"Point (f) of the first subparagraph shall not apply to processing carried out by public authorities in the performance of their tasks".

However, section 40(8) FOIA (as amended by Schedule 19 Paragraph 58(8) DPA) provides that:-

65. In considering the application of Article 6(1)(f) of the GDPR in the context of a request for information under the FOIA, it is necessary to consider the following three-part test:-
- i) **Legitimate interest test:** Whether a legitimate interest is being pursued in the request for information;
 - ii) **Necessity test:** Whether disclosure of the information is necessary to meet the legitimate interest in question;
 - iii) **Balancing test:** Whether the above interests override the legitimate interest(s) or fundamental rights and freedoms of the data subject.
66. The Commissioner considers that the test of 'necessity' under stage (ii) must be met before the balancing test under stage (iii) is applied.

Legitimate interests

67. In considering any legitimate interests in the disclosure of the requested information under the FOIA, the Commissioner recognises that such interests can include broad general principles of accountability and transparency for their own sakes, as well as case-specific interests.
68. Further, a wide range of interests may be legitimate interests. They can be the requester's own interests or the interests of third parties, and commercial interests as well as wider societal benefits. They may be compelling or trivial, but trivial interests may be more easily overridden in the balancing test.
69. The complainant has not submitted any representations as to why he considers the personal data should be disclosed other than to refer to the fact that the terms of reference were created with the permission of the individuals concerned. The Commissioner accepts that an individual making a complaint to the WLC is deemed to give their consent to the WLC to use their personal data for the purposes of his investigation into their specific complaint. However, the Commissioner does not accept

"In determining for the purposes of this section whether the lawfulness principle in Article 5(1)(a) of the GDPR would be contravened by the disclosure of information, Article 6(1) of the GDPR (lawfulness) is to be read as if the second sub-paragraph (dis-applying the legitimate interests gateway in relation to public authorities) were omitted".

that this consent extends to the subsequent disclosure of that personal data, essentially into the public domain, in response to an FOIA request.

70. The Commissioner is prepared to accept that there is limited legitimate interest in disclosure of the names of the individuals who submitted the complaints in terms of accountability of public authorities as a general principle.

Is disclosure necessary?

71. "Necessary" means more than desirable but less than indispensable or absolute necessity. Accordingly, the test is one of reasonable necessity which involves the consideration of alternative measures, and so a measure would not be necessary if the legitimate aim could be achieved by something less. Disclosure under the FOIA must therefore be the least intrusive means of achieving the legitimate aim in question.
72. The Commissioner is not persuaded that disclosure of the names of the individuals who submitted complaints to the WLC is necessary in order to understand both the nature and substance of the complaints raised and the outcome of the WLC's investigation. The Commissioner does not consider that disclosure of the names of the individuals who submitted the complaints would add to the public's understanding in any way.
73. In the circumstances of this case, the Commissioner has identified that whilst there is a limited legitimate interest in ensuring accountability and transparency on the part of WLC, she is not convinced of the necessity in the disclosure of the withheld names. Given this finding the Commissioner has concluded that disclosure of the withheld information would not be lawful and therefore article 6(1)(f) of the GDPR is not met. Disclosure would therefore breach the first data protection and thus the information is exempt from disclosure on the basis of section 40(2) of FOIA.

Section 10 – time for compliance

74. Section 10(1) of the FOIA requires that a public authority complies with section 1(1) promptly and in any event not later than 20 working days following the date that a request was received. Section 1(1) states that a public authority should confirm whether it holds relevant recorded information and, if so, to communicate that information to the applicant.
75. The request in this case was submitted on 13 June 2019 and the WLC initially applied section 12(1) to the request. It was not until after the Commissioner commenced her investigation that the WLC disclosed any information relating to the request. The information was disclosed on a

piecemeal basis on three separate occasions on 30 March 2020, 22 June 2020 and 4 November 2020.

76. In failing to provide the information requested within 20 working days of receipt of the request, the Commissioner finds that the WLC breached section 10(1) of the FOIA. The Commissioner has also commented on the piecemeal disclosure of information in the other matters section of this notice below.

Other matters

77. The Commissioner believes that it is appropriate to comment on the piecemeal identification of information falling within the scope of the request by the WLC.
78. During the course of her investigation of this complaint it was necessary for the Commissioner to query both the amount of information which was disclosed to the complainant and some of the redactions which had been made under section 40(2) of the FOIA. Most of these queries resulted in the WLC identifying additional information which it should have disclosed. This resulted in information being provided to the complainant on a piecemeal basis. The Commissioner recommends that the WLC should ensure in future that the first step upon receiving an information request is to identify all the relevant information it holds and provide it to the applicant, unless a relevant exemption applies to prevent such piecemeal disclosure of information occurring.

Right of appeal

79. Either party has the right to appeal against this decision notice to the First-tier Tribunal (Information Rights). Information about the appeals process may be obtained from:

First-tier Tribunal (Information Rights)
GRC & GRP Tribunals,
PO Box 9300,
LEICESTER,
LE1 8DJ

Tel: 0300 1234504

Fax: 0870 739 5836

Email: grc@justice.gov.uk

Website: www.justice.gov.uk/tribunals/general-regulatory-chamber

80. If you wish to appeal against a decision notice, you can obtain information on how to appeal along with the relevant forms from the Information Tribunal website.

81. Any Notice of Appeal should be served on the Tribunal within 28 (calendar) days of the date on which this decision notice is sent.

Signed

Joanne Edwards
Senior Case Officer
Information Commissioner's Office
Wycliffe House
Water Lane
Wilmslow
Cheshire
SK9 5AF

Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 ("y Ddeddf")

Hysbysiad penderfynu

Dyddiad: 14 Rhagfyr 2020

Awdurdod Cyhoeddus: Comisiynydd y Gymraeg

Cyfeiriad: post@welshlanguagecommissioner.wales

Y penderfyniad (gan gynnwys unrhyw gamau y gorchmynnir eu cymryd)

1. Gofynnodd yr achwynydd am gopiâu o'r cylchoedd gorchwyl a'r adroddiadau ar ymchwiliadau yr oedd Comisiynydd y Gymraeg wedi'u cynnal. I ddechrau, cymhwysodd Comisiynydd y Gymraeg adran 12 o'r Ddeddf at y cais ar y sail y byddai cydymffurfio yn mynd y tu hwnt i'r terfyn priodol. Yn ystod ymchwiliad y Comisiynydd Gwybodaeth, datgelodd Comisiynydd y Gymraeg rywfaint o wybodaeth a oedd yn berthnasol i'r cais a daliai fod gweddill yr wybodaeth wedi'i hesemptio o dan adrannau 31, 44(1) a 40(2) o'r Ddeddf. Penderfyniad y Comisiynydd Gwybodaeth yw bod Comisiynydd y Gymraeg wedi cymhwyso adrannau 31 a 44 a 40(2) yn gywir at yr wybodaeth y mae wedi parhau i'w chadw'n ôl o'r cylchoedd gorchwyl. Er hynny, drwy fethu cydymffurfio ag adran 1(1) o fewn yr amserlen ofynnol, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod Comisiynydd y Gymraeg wedi torri adran 10 o'r Ddeddf. Nid yw'r Comisiynydd Gwybodaeth yn gofyn bod unrhyw gamau'n cael eu cymryd.

Y cais a'r ymateb

2. Ar 13 Mehefin 2019, ysgrifennodd yr achwynydd at Gomisiynydd y Gymraeg gan ofyn am wybodaeth yn y termau a ganlyn:

"Nodaf fod paragraff 2 (4) (a) o Atodlen 10 Mesur y Gymraeg yn nodi'r angen i gyhoeddi Cylch Gorchwyl, ble mae modd i mi ganfod y rhain ar eich gwefan?"

Mae paragraff 81 (1) (b) y Mesur yn cyfeirio at gyhoeddi adroddiadau ymchwiliadau, nodaf nad ydych wedi gwneud hyn.

Gan ymddengys i mi nad ydych wedi gwneud y naill na'r llall, gofynnaf am gopi digidol (heb ei argraffi a'i sganio) o rain ar gyfer bob ymchwiliad hud yn hyn."

3. Ymatebodd Comisiynydd y Gymraeg ar 3 Gorffennaf 2019 a dywedodd fod ei asesiad rhagarweiniol yn dangos y byddai cydymffurfio â'r cais yn mynd y tu hwnt i'r terfyn priodol o dan adran 12 o'r Ddeddf. Yn hytrach na gwrthod y cais nododd Comisiynydd y Gymraeg ei fod yn dymuno gweld sut y gallai geisio helpu'r achwynydd i fireinio'r cais er mwyn dod ag ef o fewn y terfyn costau
4. Ar 4 Gorffennaf 2019 mynegodd yr achwynydd anfodlonrwydd â'r modd yr ymdriniwyd â'i gais. Nododd fod Comisiynydd y Gymraeg o dan ddyletswydd statudol i gyhoeddi cylchoedd gorchwyl ac adroddiadau ar ymchwiliadau. Awgrymodd y dylai'r adroddiadau, sy'n cynnwys y cylch gorchwyl, fod mewn system ffeilio ganolog ac felly na ddylai gymryd mwy na 18 awr i ddod o hyd i'r wybodaeth y gofynnwyd amdani.
5. Rhoddodd Comisiynydd y Gymraeg ganlyniad ei adolygiad mewnol ar 1 Awst 2019 a chadarnhaodd y safbwynt bod adran 12 o'r Ddeddf yn gymwys i'r cais. Eglurodd Comisiynydd y Gymraeg mai'r rheswm y byddai'n cymryd cyhyd i gydymffurfio â'r cais oedd yr angen i wirio pob adroddiad am gynnwys personol neu ddata categori arbennig cyn y gellid eu datgelu.

Rhychwant yr achos

6. Cysylltodd yr achwynydd â'r Comisiynydd Gwybodaeth ar 2 Medi 2019 i gwyno am y ffordd yr ymdriniwyd â'i gais am wybodaeth.
7. Yn ystod ymchwiliad y Comisiynydd Gwybodaeth, gwnaeth Comisiynydd y Gymraeg nifer o ddatgeliadau gwybodaeth i'r achwynydd. Dalai Comisiynydd y Gymraeg fod gweddill yr wybodaeth a oedd ganddo a oedd yn berthnasol i'r cais wedi'i hesemptio o dan adrannau 31, 40(2) a 44(1) o'r Ddeddf.
8. Yn sgil datgeliadau Comisiynydd y Gymraeg, cysylltodd y Comisiynydd Gwybodaeth â'r achwynydd i ganfod a oedd yn fodlon â'r wybodaeth a ddatgelwyd. Nododd yr achwynydd ei fod yn dal yn dymuno mynd ar drywydd ei gŵyn mewn perthynas â'r wybodaeth a oedd wedi'i chadw'n ôl o'r cylchoedd gorchwyl gan ei fod o'r farn bod Comisiynydd y Gymraeg o dan ddyletswydd statudol i gyhoeddi pob cylch gorchwyl.
9. Yng ngoleuni'r uchod, rhychwant ymchwiliad y Comisiynydd Gwybodaeth yw penderfynu a ddylai gweddill yr wybodaeth a gadwyd yn ôl, yn ymwneud yn benodol â'r cylchoedd gorchwyl, gael ei ddatgelu.

Y rhesymau dros y penderfyniad

Adran 31 – Gorfodi'r gyfraith

10. Mae adran 31 yn darparu esemptiad wedi'i seilio ar ragfarn sy'n diogelu amryw o fuddiannau gorfodi'r gyfraith. Mae ystyried yr esemptiad hwn yn broses dau gam. Yn gyntaf, er mwyn i'r esemptiad fod yn berthnasol, rhaid iddi fod o leiaf yn debygol y byddai datgelu'n rhagfarnu un o'r buddiannau gorfodi cyfraith a ddiogelir gan adran 31 o'r Ddeddf.
11. Yn ail, mae'r esemptiad yn destun prawf cydbwysu budd cyhoeddus. Effaith y prawf hwn yw y dylai'r wybodaeth gael ei datgelu os yw'r budd cyhoeddus yn ffafrio hynny, er bod yr esemptiad yn berthnasol.
12. Mae Comisiynydd y Gymraeg wedi cymhwyso adran 31(1)(g) ynghyd ag adrannau 31(2)(a), (b) ac (c) er mwyn dal yr wybodaeth y gofynnwyd amdani yn ôl.
13. Mae'r rhannau perthnasol o adran 31 o'r Ddeddf yn darparu hyn:

"(1) Information which is not exempt information by virtue of section 30 is exempt information if its disclosure under this Act would, or would be likely to, prejudice—

(g) the exercise by any public authority of its functions for any of the purposes specified in subsection (2),

(2) The purposes referred to in subsection (1)(g) to (i) are –

(a) the purpose of ascertaining whether any person has failed to comply with the law,

(b) the purpose of ascertaining whether any person is responsible for any conduct which is improper,

(c) the purpose of ascertaining whether circumstances which would justify regulatory action in pursuance of any enactment exist may arise"
14. Comisiynydd y Gymraeg sy'n gyfrifol am sicrhau bod cyrff yng Nghymru sy'n dod o dan Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011 ('y Mesur') yn cydymffurfio ag ef. Prif nod Comisiynydd y Gymraeg yw hybu a hwyluso'r defnydd o'r Gymraeg a gosod dyletswyddau iaith ar sefydliadau yng Nghymru. Mae dau fath o ddyletswydd iaith yng Nghymru, sef Safonau'r Gymraeg a Chynlluniau Iaith Gymraeg. Mae'r dyletswyddau iaith hyn yn esbonio sut y dylai sefydliadau yng Nghymru ddefnyddio'r Gymraeg yn y gweithle, a chyda'r cyhoedd. Cafodd Safonau'r Gymraeg ('y Safonau') eu creu o ganlyniad i'r Mesur.

15. Comisiynydd y Gymraeg yw'r rheoleiddiwr cyfrifol mewn perthynas ag ymchwilio a gorfodi gofynion cyfreithiol mewn perthynas â defnyddio'r Gymraeg. Mae Comisiynydd y Gymraeg o dan ddyletswydd statudol i orfodi unrhyw fethiannau i gydymffurfio â'r Safonau a'r Mesur ac i ymchwilio i achosion o dorri'r Safonau a'r Mesur. Nodir y swyddogaeth hon yn adran 71 o'r Mesur.⁴
16. Mae'r wybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi'i chadw'n ôl o dan adran 31 yn cynnwys gwybodaeth a gynhwysir yn y cylchoedd gorchwyl sy'n ymwneud ag ymchwiliadau sy'n fyw/agored. Mae hyn yn cynnwys ymchwiliadau lle mae cylch gorchwyl neu ganfyddiadau ar ffurf drafft a/neu heb eu rhannu eto gyda'r partïon perthnasol, ymchwiliadau lle na chyrhaeddwyd casgliadau eto ac ymchwiliadau lle mae penderfyniadau wedi'u gwneud ond yn dal i fod o fewn y cyfnod amser ar gyfer apêl, cwyn neu her gyfreithiol.
17. Mae Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y byddai datgelu'r wybodaeth yn debygol o ragfarnu ei allu i gynnal ymchwiliadau a/neu wneud penderfyniadau arnynt heb i'r canlyniad gael ei ragfarnu neu ei ddylanwadu/effeithio'n ddiangen o ganlyniad i ymyrraeth a thynnu sylw. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn dadlau y byddai datgelu gwybodaeth ynglŷn â materion agored hefyd yn cyfyngu'n sylweddol ar allu cyrff sy'n destun ymchwiliad i amddiffyn eu hunain yn briodol rhag honiadau gan y byddent yn y bôn yn cael eu rhoi ar brawf, yn gyhoeddus, cyn cael cyflwyno'u hachos. Byddai hyn yn annheg dros ben a byddai hefyd yn creu proses ddiangen a phwysau ar adnoddau Comisiynydd y Gymraeg ar gyfer ymchwiliadau rheoleiddiol.
18. Mae Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y byddai datgelu'n debygol o olygu y byddai unigolion yn llai tebygol o roi gwybod am unrhyw achosion posibl o dorri'r Safonau a'r Mesurau am eu bod yn ofni sgil-effeithiau, yn enwedig yr unigolion hynny a gyflogir gan y corff a allai fod yn torri'r rheolau. Mae Comisiynydd y Gymraeg hefyd o'r farn y byddai datgelu'n debygol o effeithio ar gydweithrediad sefydliadau sy'n destun ymchwiliad. Byddai unrhyw fethiant yn y berthynas rhwng Comisiynydd y Gymraeg ac unrhyw gorff sy'n destun ymchwiliad yn cael effaith andwyol ar yr ymchwiliad. Mae'r effaith hon yn gymwys i ymchwiliadau cyfredol, sydd ar eu hanner a byddai hefyd yn effeithio ar dystion posibl mewn unrhyw ymchwiliad yn y dyfodol. Bydd datgelu gwybodaeth sy'n ymwneud ag ymchwiliadau byw yn cyfyngu ar allu Comisiynydd y

4

<https://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/1/part/5/chapter/1/crossheading/investigations/nacted>

Gymraeg i gael lle diogel clir i reoli ac ymchwilio i gŵynion am sefydliadau.

19. Cyfyngedig yw pwerau Comisiynydd y Gymraeg i orfodi sefydliadau i roi gwybodaeth iddo sy'n ymwneud ag ymchwiliadau. Hefyd, nid oes gan Gomisiynydd y Gymraeg unrhyw bwerau gorfodol sy'n ei gwneud yn ofynnol i unigolion nodi unrhyw fethiannau posibl. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn gweithio ar sail ymddiriedaeth a hyder personau sydd â buddiant, awdurdodau cyhoeddus (a'u gweithwyr) i wirfoddoli gwybodaeth a chydweithredu ag ef. Mae gwybodaeth a chydweithredu â phartion perthnasol yn hanfodol i weithrediad effeithlon ac effeithiol Comisiynydd y Gymraeg ac i'w alluogi i gyflawni ei swyddogaethau, gwneud penderfyniadau mewn perthynas ag ymchwiliadau a gorfodi a sicrhau'r canlyniadau gorau fel rheoleiddiwr, gan gyflawni ei swyddogaethau cyfreithiol. Bydd unrhyw leihad yn y llif gwybodaeth i Gomisiynydd y Gymraeg yn llesteirio ei swyddogaeth statudol i ymchwilio i unrhyw fethiannau i gydymffurfio â'r Safonau neu'r Mesur.
20. Mae Comisiynydd y Gymraeg hefyd o'r farn y byddai datgelu'n niweidio ymddiriedaeth a hyder ynddo ef fel rheoleiddiwr ac yn ei enw da. Byddai'n effeithio ar ei ddull o ymdrin â gwybodaeth a roddir iddo ac ansawdd a maint yr wybodaeth a roddir iddo. Byddai hyn, yn ei dro, yn cael effaith andwyol ar ansawdd ymchwiliadau Comisiynydd y Gymraeg a'i allu i wneud penderfyniadau ac yn y pen draw ei allu i gyflawni ei swyddogaethau statudol
21. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn derbyn bod gan Gomisiynydd y Gymraeg y dasg ffurfiol o arfer swyddogaethau rheoleiddio i ganfod a oes unrhyw un wedi methu â chydymffurfio â'r Mesur a'r Safonau ac a fyddai amgylchiadau'n cyfiawnhau cymryd camau rheoleiddiol. O gofio natur yr wybodaeth y gofynnwyd amdani, mae'n wybodaeth y byddai angen i Gomisiynydd y Gymraeg ei hystyried er mwyn cyflawni ei swyddogaethau rheoleiddio. Gan fod yr wybodaeth sydd wedi'i chadw'n ôl o dan yr esemptiad hwn yn ymwneud ag ymchwiliadau a oedd yn fyw adeg y cais, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod y tebygolrwydd y byddai rhagfarn yn digwydd, hynny yw drwy atal llif rhwydd gwybodaeth rhwng Comisiynydd y Gymraeg a'r sefydliadau y mae'n eu rheoleiddio, yn real ac yn arwyddocaol. Er bod y Comisiynydd Gwybodaeth yn nodi mai pwerau cyfyngedig sydd gan Gomisiynydd y Gymraeg i orfodi sefydliadau i roi gwybodaeth iddo, mae'n derbyn bod Comisiynydd y Gymraeg yn gallu gweithredu mewn modd mwy effeithiol ac effeithlon os caiff gwybodaeth ei rhannu'n agored ac yn rhagweithiol. Gan hynny, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod adran 31(1)(g) gydag is-adrannau (2)(a) ac (c) yn berthnasol i'r achos hwn. Felly, mae wedi mynd ymlaen i ystyried dadleuon budd cyhoeddus.

Dadleuon budd cyhoeddus o blaid datgelu

22. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn cydnabod bod yna fudd cyhoeddus yn ei swyddogaeth ymchwilio a gorfodi. Gallai datgelu'r wybodaeth hybu trafodaeth gyhoeddus ar yr agwedd hon ar ei waith.
23. Cadarnhaodd Comisiynydd y Gymraeg ei fod yn cadw cofrestr⁵ o gamau gorfodi ar ei wefan sy'n cael ei diweddarau ar ôl iddo ddyfarnu ar ymchwiliad ac ar ôl i'r cyfnod ar gyfer unrhyw apêl ddod i ben. Mae Comisiynydd y Gymraeg hefyd yn darparu gwybodaeth am ei swyddogaethau, sut mae'n gweithredu, y Mesur ei hun a gwybodaeth arall ar ei wefan.
24. Gall Comisiynydd y Gymraeg gynnal ymchwiliad mewn ymateb i unrhyw gŵyn sy'n dod i law ac mae hefyd yn gallu cynnal ymchwiliad i fethiant posibl i gydymffurfio heb fod cwyn wedi dod i law. Mae gwybodaeth am sut yr ymdrinnir â chwynion a sut mae ymchwiliadau'n cael eu cynnal hefyd ar gael ar wefan Comisiynydd y Gymraeg.

Dadleuon budd cyhoeddus o blaid cynnal yr esemptiad

25. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn dadlau ei bod er budd y cyhoedd i ddiogelu ei allu i orfodi'r Mesur ac unrhyw fethiant i gydymffurfio â'r Safonau. Mae'n bwysig diogelu llif rhwydd gwybodaeth oddi wrth aelodau o'r cyhoedd a/neu weithwyr sefydliadau ynghylch unrhyw fethiant i gydymffurfio gan sefydliadau y mae'n ofynnol iddo ymchwilio iddynt. Mae Comisiynydd y Gymraeg o'r farn y byddai datgelu'r wybodaeth a gadwyd yn ôl yn debygol o gael effaith andwyol ar unigolion sy'n dod ymlaen fel tystion a fyddai'n llai tebygol o rannu gwybodaeth oherwydd y risg o gael eu hadnabod, yn enwedig y rhai mewn sefydliadau llai.
26. Mae Comisiynydd y Gymraeg yn pryderu y gallai unrhyw sefydliad sy'n destun ymchwiliad ddefnyddio'r effaith y byddai datgelu'n ei chael ar lif rhwydd gwybodaeth er ei les ei hun er mwyn llesteirio neu ddylanwadu ar yr ymchwiliad. Byddai hyn yn debygol iawn o ragfarnu swyddogaethau Comisiynydd y Gymraeg.
27. Mae Comisiynydd y Gymraeg o'r farn ei bod yn bwysig bod ganddo le diogel i ystyried, llunio a rheoli ymchwiliadau. Mae hyn yn caniatáu iddo gynhyrchu'r dystiolaeth ddogfennol y mae ei hangen i gymryd unrhyw gamau gorfodi angenrheidiol ac i roi gwybod yn briodol i'r rhai y mae camau gorfodi yn cael eu cymryd yn eu herbyn (neu beidio).

5

<http://www.comisiynyddygyymraeg.cymru/Cymraeg/Sefydliadau/Gorfodi%20safonau/Pages/ygofrestr.aspx>

28. Er bod yr wybodaeth sydd wedi'i chadw'n ôl o dan yr esemptiad hwn yn gymharol gyfyngedig, mae Comisiynydd y Gymraeg o'r farn bod y tebygolrwydd o ragfarnu ei swyddogaethau ef a'r llyf rhywdd gwybodaeth y mae ei hangen er mwyn ymchwilio a gorfodi'r Mesur yn briodol yn drech nag unrhyw fudd cyhoeddus mewn datgelu'r wybodaeth. Nid yw Comisiynydd y Gymraeg o'r farn ei bod er budd y cyhoedd i gyfyngu a/neu rwystro unrhyw un o'i swyddogaethau statudol.

Cydbwysedd y budd cyhoeddus

29. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi ystyried y dadleuon budd cyhoeddus o blaid ac yn erbyn datgelu. Mae'n nodi bod yna fudd cyhoeddus yn natur agored, dryloyw ac atebol gyffredinol awdurdodau cyhoeddus. Mae hefyd yn derbyn bod rhoi mynediad i'r cyhoedd at wybodaeth yn eu helpu i ddeall sut mae rhai swyddogaethau'n cael eu cyflawni, i werthuso effeithiolrwydd y swyddogaeth honno ac i asesu a yw'r penderfyniadau a wneir yn deg ac yn rhesymol. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod y budd hwn wedi'i gyflawni, i ryw raddau, drwy'r wybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi'i datgelu hyd yn hyn a'r wybodaeth sydd ar gael ar ei wefan ynghylch camau gorfodi y mae wedi'u cymryd.
30. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn nodi mai'r unig wybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi'i chadw'n ôl o dan yr esemptiad hwn yn ymwneud â materion agored, naill ai pan oedd ymchwiliadau'n parhau neu pan oedd penderfyniadau a wnaed yn destun apêl, cwyn neu her gyfreithiol. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn derbyn, mewn perthynas ag ymchwiliadau byw, fod yna fudd cyhoeddus yn y ffaith bod gan Comisiynydd y Gymraeg le diogel i wneud ei benderfyniadau ac mae wedi rhoi rhywfaint o bwys ar y ddatl hon.
31. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod yna fudd cyhoeddus mawr mewn peidio â datgelu gwybodaeth a fyddai'n debygol o amharu ar allu Comisiynydd y Gymraeg i gyflawni ei swyddogaethau'n effeithiol. Ni fyddai datgelu gwybodaeth a fyddai'n debygol o rwystro'r llyf gwirfoddol o wybodaeth er budd y cyhoedd. Mae'n bwysig bod yna ymddiriedaeth mewn rheoleiddiwr fel y gall gyfathrebu'n agored ac yn onest ag unigolion a sefydliadau er mwyn iddo allu gwneud y penderfyniadau rheoleiddio cywir. Ar y llaw arall, nid yw'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod y dadleuon dros ddatgelu yn drech na'r budd cyhoeddus mewn cynnal yr esemptiad.
32. Gan hynny, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi dod i'r casgliad bod pwysau budd y cyhoedd, o dan yr holl amgylchiadau, o blaid cynnal yr esemptiad yn adran 31(1)(g), gydag is-adrannau 31(2)(a) a 31(2)(c).

Adran 44 – gwahardd datgelu

33. Dyma a ddywedir yn adran 44 o'r Ddeddf:

(1) Information is exempt information if its disclosure (otherwise than under this Act) by the public authority holding it –

(a) is prohibited by or under any enactment,

34. Tasg y Comisiynydd Gwybodaeth yn hyn o beth, felly, yw ystyried a yw datgelu'r wybodaeth y mae'r achwynydd yn gofyn amdani wedi'i wahardd gan y gyfraith; os felly, bydd yr esemptiad hwn yn gymwys.

35. Esemptiad dosbarth yw adran 44, sy'n golygu bod yr esemptiad yn berthnasol os yw'r wybodaeth y gofynnwyd amdani yn dod o fewn y dosbarth o wybodaeth a ddisgrifir yn adran 44(1)(a). Gan fod adran 44(1)(a) hefyd yn eithriad absoliwt, nid yw'n dod o dan unrhyw ystyriaethau budd cyhoeddus.

Ydy datgelu wedi'i wahardd gan neu o dan unrhyw ddeddfiad?

36. Mae gwybodaeth yn esempt o dan adran 44(1)(a) os byddai datgelu'r wybodaeth honno yn torri unrhyw un o'r canlynol:

- deddfwriaeth sylfaenol (Deddf Seneddol); neu
- ddeddfwriaeth eilaidd (Offeryn Statudol)

37. Safbwynt Comisiynydd y Gymraeg yw bod datgelu'r wybodaeth o dan sylw wedi'i wahardd o dan adran 44 o'r Ddeddf yn rhinwedd adran 22(1) o'r Mesur.

38. Mae adran 22(1) o'r Mesur yn gwahardd Comisiynydd y Gymraeg rhag rhyddhau gwybodaeth sydd wedi'i sicrhau wrth arfer unrhyw un neu ragor o'i swyddogaethau, oni bai bod y datgeliad hwnnw wedi'i awdurdodi gan adran 22(2) o'r Mesur.

39. Dywedodd Comisiynydd y Gymraeg nad yw'r term "*wedi'i sicrhau wrth arfer unrhyw un neu ragor o swyddogaethau Comisiynydd y Gymraeg*" wedi'i ddiffinio yn y Mesur ond y bernir ei fod yn golygu bod adran 22(1) yn gymwys i wybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi ei derbyn yn unig, yn hytrach na gwybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi ei chynhyrchu'n fewnol.

40. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth eisoes wedi derbyn bod Comisiynydd y Gymraeg o dan ddyletswydd statudol i orfodi achosion o dorri amodau a methiannau i gydymffurfio â'r Mesur a/neu'r Safonau, fel y darperir ar eu cyfer o dan adran 71 o'r Mesur. Mae'r wybodaeth a gadwyd yn ôl yn cynnwys gwybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi'i chael gan drydydd partïon o ganlyniad i ymchwiliad i doriad/methiant posibl.

41. Mae'r achwynydd yn honni na all adran 44 o'r Ddeddf yn rhinwedd adran 22 o'r Mesur fod yn gymwys yn yr achos hwn gan fod Comisiynydd y Gymraeg o dan rwymedigaeth gyfreithiol i gyhoeddi pob cylch gorchwyl yn rhinwedd paragraff 2(4)(a) o Atodlen 10 i'r Mesur, sy'n dweud:

"Ar ôl setlo'r cylch gorchwyl (ac yntau wedi cydymffurfio ag is-baragraff (3)), rhaid i'r Comisiynydd—

(a)cyhoeddi cylch gorchwyl yr ymchwiliad mewn modd sy'n debygol, yn nhyb y Comisiynydd, o ddwyn yr ymchwiliad i sylw personau y mae a wnelo'r ymchwiliad â hwy neu bersonau sy'n debygol o fod yn bersonau a chanddynt fuddiant ynddo, a

(b)hysbysu'r canlynol am y cylch gorchwyl—

(i) D [y person sy'n destun ymchwiliad], a

(ii) unrhyw berson arall a chanddo fuddiant."

42. Safbwynt Comisiynydd y Gymraeg yw nad yw'r term "person a chanddo fuddiant" y cyfeirir ato ym mharagraff 2(4)(a) o Atodlen 10 i'r Mesur yn cyfeirio at unrhyw unigolyn neu aelod o'r cyhoedd a allai fod â diddordeb mewn ymchwiliad. Nododd Comisiynydd y Gymraeg fod y diffiniad o "person a chanddo fuddiant" mewn perthynas ag unrhyw ymchwiliad o dan adran 71 o'r Mesur wedi'i ddiffinio yn adran 110 o'r Mesur fel hyn:

"ystyr "person a chanddo fuddiant" ("interested person") mewn perthynas ag ymchwiliad o dan adran 71 yw—

(a) D [y person sy'n destun ymchwiliad], a

(b) os yw'r ymchwiliad yn dilyn cwyn a wnaed o dan adran 93, y person a wnaeth y gŵyn."

43. Safbwynt Comisiynydd y Gymraeg yw nad yw darpariaethau paragraff 2(4)(a) o Atodlen 10 i'r Mesur ond yn ei gwneud yn ofynnol iddo 'gyhoeddi' cylch gorchwyl i'r person neu'r sefydliad sy'n destun ymchwiliad a'r unigolyn a wnaeth y gŵyn a arweiniodd at gychwyn yr ymchwiliad. Nid yw Comisiynydd y Gymraeg yn derbyn ei fod o dan rwymedigaeth gyfreithiol i gyhoeddi cylch gorchwyl i unrhyw unigolyn arall, nac i'r bau gyhoeddus yn ehangach.

44. Rôl y Comisiynydd Gwybodaeth yw penderfynu a ymdriniwyd â chais yn unol â'r ddeddfwriaeth y mae'n ei rheoleiddio. Ni all ddyfarnu sut mae awdurdod cyhoeddus yn dehongli deddfwriaeth arall y mae'n ofynnol iddo gydymffurfio â hi. Er hynny, mae hi o'r farn bod yr esboniadau a roddwyd gan Gomisiynydd y Gymraeg, gan gyfeirio at y diffiniad o berson a chanddo fuddiant, mewn perthynas â darpariaethau paragraff 2(4)(a) o Atodlen 10 i'r Mesur, yn ymddangos yn rhesymol.

45. Wedi edrych ar yr wybodaeth a gadwyd yn ôl, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn fodlon ei bod wedi'i sicrhau gan Gomisiynydd y Gymraeg wrth arfer un o'i swyddogaethau, sef yn benodol wrth gynnal ymchwiliad i fethiant i gydymffurfio â'r Safonau.

A fyddai unrhyw un neu ragor o'r eithriadau rhag adran 22(2) o'r Mesur yn gymwys?

46. Mae adrannau 22(2)(a) i (h) o'r Mesur yn nodi'r sefyllfaoedd penodol lle nad yw'r gwaharddiad ar ddatgelu yn gymwys.

"(2)Caiff y Comisiynydd ddatgelu'r wybodaeth—

(a)at ddibenion arfer unrhyw un neu ragor o swyddogaethau'r Comisiynydd;

(b)at ddibenion achos am dramgwydd o dyngu anudon yr honnir i'r tramgwydd gael ei gyflawni yn ystod ymchwiliad i orfodi safonau;

(c)at ddibenion ymholiad gyda golwg ar gychwyn achos fel a grybwyllir ym mharagraff (b);

(d)at ddibenion dyroddi tystysgrif o dan adran 107 (rhwystro a dirmygu);

(e)os yw'r wybodaeth i'r perwyl bod person yn debygol o fod yn fygythiad i iechyd neu ddiogelwch un neu ragor o bersonau a bod y datgeliad yn ddatgeliad i berson sydd ym marn y Comisiynydd yn berson y dylid datgelu'r wybodaeth iddo er budd y cyhoedd;

(f)os gwybodaeth o'r math a grybwyllir yn is-adran (3) yw'r wybodaeth, ac os gwneir y datgeliad i'r Comisiynydd Gwybodaeth;

(g)os gwneir y datgeliad i berson a ganiatawyd, a bod y Comisiynydd yn fodlon bod amod budd y cyhoedd wedi ei fodloni;

(h)os cafwyd yr wybodaeth gan y Comisiynydd dros 70 o flynyddoedd cyn dyddiad y datgelu, ac os datgeliad ydyw i berson sydd ym marn y Comisiynydd yn berson y dylid datgelu'r wybodaeth iddo er budd y cyhoedd."

47. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi ystyried y pyrth y cyfeirir atynt uchod sy'n caniatáu datgelu'r wybodaeth y gofynnwyd amdani yn yr achos hwn. Mae'n fodlon nad yw datgeliad yn unol ag ymateb i gais am wybodaeth o dan y Ddeddf yn un o'r rhesymau dros ddatgelu y darperir ar eu cyfer o dan is-adrannau 22(a) i (h) o'r Mesur.

48. I grynhoi, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi'i bodloni bod adran 22(1) o'r Mesur yn gwahardd datgelu'r wybodaeth y gofynnwyd amdani

ac felly mae wedi dod i'r casgliad bod adran 44(1)(a) o'r Ddeddf yn berthnasol. Gan fod adran 44 yn eithriad absoliwt does dim angen ystyried y prawf budd cyhoeddus.

Adran 40(2) – data personol trydydd parti

49. Mae adran 40(2) o'r Ddeddf yn darparu bod gwybodaeth wedi'i hesemptio rhag cael ei datgelu os yw'n ddata personol unigolyn heblaw'r ceisydd a phan fo un o'r amodau a restrir yn adran 40(3A), (3B) neu 40(4A) wedi ei fodloni.
50. Yn yr achos hwn, mae'r amod perthnasol i'w weld yn adran 40(3A)(a). Mae hyn yn gymwys pan fyddai datgelu'r wybodaeth i unrhyw aelod o'r cyhoedd yn torri unrhyw un o'r egwyddorion sy'n ymwneud â phrosesu data personol ('yr egwyddorion prosesu data'), fel y'u nodir yn Erthygl 5 o'r Rheoliad Cyffredinol ar Ddiogelu Data ('GDPR').
51. Y cam cyntaf i'r Comisiynydd Gwybodaeth yw penderfynu a yw'r wybodaeth a gadwyd yn ôl yn gyfystyr â data personol fel y'i diffinnir gan Ddeddf Diogelu Data 2018 ('Deddf 2018'). Os nad yw'n ddata personol yna ni all adran 40 o'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth fod yn gymwys.
52. Yn ail, a dim ond os yw'r Comisiynydd Gwybodaeth yn fodlon mai data personol yw'r wybodaeth y gofynnwyd amdani, rhaid iddi sefydlu a fyddai datgelu'r data hwnnw'n torri unrhyw un o'r egwyddorion prosesu data.

Ai data personol yw'r wybodaeth?

53. Mae Adran 3(2) o Ddeddf 2018 yn diffinio data personol fel hyn:

“any information relating to an identified or identifiable living individual”.
54. Dwy brif elfen data personol yw bod rhaid i'r wybodaeth fod yn ymwneud â pherson byw a bod rhaid i'r person fod yn adnabyddadwy.
55. Unigolyn byw adnabyddadwy yw un y gellir ei adnabod, yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol, yn benodol drwy gyfeirio at ddynodydd megis enw, rhif adnabod, data lleoliad, dynodydd ar-lein neu at un neu ragor o ffactorau sy'n benodol i hunaniaeth gorfforol, ffisiolegol, enetig, feddyliol, economaidd, ddiwylliannol neu gymdeithasol yr unigolyn.
56. Bydd gwybodaeth yn ymwneud â pherson os yw'n ymwneud ag ef, yn gysylltiedig ag ef, ag arwyddocâd bywgraffyddol iddo ef, yn cael ei defnyddio i lywio penderfyniadau sy'n effeithio arno ef nhw neu os ef yw ei phrif ffocws.

57. O dan amgylchiadau'r achos hwn, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi'i bodloni bod yr wybodaeth y mae Comisiynydd y Gymraeg wedi parhau i'w chadw'n ôl o'r cylchoedd gorchwyl, sef cynnwys enw dau unigolyn a gwynodd i Gomisiynydd y Gymraeg, yn amlwg yn ymwneud â thrydydd partïon. Mae hi'n fodlon bod yr wybodaeth yn ymwneud â'r trydydd partïon dan sylw ac yn eu hadnabod. Gan hynny, mae'r wybodaeth hon yn dod o fewn y diffiniad o 'ddata personol' yn adran 3(2) o Ddeddf 2018.
58. Nid yw'r ffaith bod gwybodaeth yn gyfystyr â data personol unigolyn byw adnabyddadwy yn ei hesemptio'n awtomatig rhag cael ei datgelu o dan y Ddeddf. Ail elfen y prawf yw penderfynu a fyddai datgelu'r wybodaeth yn mynd yn groes i unrhyw un o'r egwyddorion prosesu data.
59. Yr egwyddor prosesu data fwyaf perthnasol yn yr achos hwn yw egwyddor (a).

A fyddai datgelu'n groes i egwyddor (a)?

60. Mae Erthygl 5(1)(a) o'r GDPR yn dweud:

"Personal data shall be processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject".

61. Yn achos cais rhyddid gwybodaeth, mae'r data personol yn cael ei brosesu pan gaiff ei ddatgelu mewn ymateb i'r cais. Mae hyn yn golygu mai dim ond os byddai gwneud hynny'n gyfreithlon, yn deg ac yn dryloyw y caniateir i'r wybodaeth gael ei datgelu.
62. I fod yn gyfreithlon, rhaid i un o'r seiliau cyfreithlon a restrir yn Erthygl 6(1) o'r GDPR fod yn gymwys i'r gwaith prosesu. Rhaid iddo hefyd fod yn gyfreithlon yn gyffredinol.

Prosesu cyfreithlon: Erthygl 6(1)(f) o'r GDPR

63. Mae Erthygl 6(1) o'r GDPR yn pennu'r gofynion ynglŷn â phrosesu cyfreithlon drwy ddarparu hyn: *"processing shall be lawful only if and to the extent that at least one"* o'r seiliau cyfreithlon ar gyfer prosesu a restrir yn yr Erthygl yn gymwys.
64. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn mai'r sail gyfreithlon sydd fwyaf perthnasol yw sail 6(1)(f) sy'n dweud:

"processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by a third party except where such interests are overridden by the interests or fundamental rights and

freedoms of the data subject which require protection of personal data, in particular where the data subject is a child.”⁶

65. Wrth ystyried sut i gymhwyso Erthygl 6(1)(f) o'r GDPR yng nghydestun cais am wybodaeth o dan y Ddeddf, mae angen ystyried y prawf tair-rhan ganlynol:-

- i) **Prawf budd dilys:** A yw'r cais am wybodaeth yn deillio o fudd dilys;
- ii) **Prawf rheidrwydd:** A oes angen datgelu'r wybodaeth er mwyn bodloni'r budd dilys o dan sylw;
- iii) **Prawf cydbwysu:** A yw'r budd uchod yn drech na budd(ion) dilys neu hawliau a rhyddidau sylfaenol y testun data.

66. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod rhaid bodloni'r prawf 'rheidrwydd' o dan gam (ii) cyn i'r prawf cydbwysu o dan gam (iii) gael ei gymhwyso.

Buddiannau dilys

67. Wrth ystyried unrhyw fuddiannau dilys wrth ddatgelu'r wybodaeth y gofynnwyd amdani o dan y Ddeddf, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn cydnabod y gall buddiannau o'r fath gynnwys egwyddorion cyffredinol eang atebolrwydd a thryloywder er eu lles eu hunain, yn ogystal â buddiannau sy'n benodol i achosion.

68. At hynny, gall ystod eang o fuddiannau fod yn fuddiannau dilys. Gallant fod yn fuddiannau'r ceisydd ei hun neu fuddiannau trydydd partïon, a buddiannau masnachol yn ogystal â manteision cymdeithasol ehangach.

⁶ Mae Erthygl 6(1) yn mynd ymlaen i ddweud:-

“Point (f) of the first subparagraph shall not apply to processing carried out by public authorities in the performance of their tasks”.

Er hynny, mae adran 40(8) o'r Ddeddf (fel y'i diwygiwyd gan Atodlen 19 Paragraff 58(8) o Ddeddf 2018 yn darparu hyn:-

“In determining for the purposes of this section whether the lawfulness principle in Article 5(1)(a) of the GDPR would be contravened by the disclosure of information, Article 6(1) of the GDPR (lawfulness) is to be read as if the second sub-paragraph (dis-applying the legitimate interests gateway in relation to public authorities) were omitted”.

Gallant fod yn gymhellol neu'n ddibwys, ond gall buddiannau dibwys gael eu diystyru'n haws yn y prawf cydbwys.

69. Nid yw'r achwynydd wedi cyflwyno unrhyw sylwadau ynghylch pam y mae o'r farn y dylai'r data personol gael ei ddatgelu, heblaw cyfeirio at y ffaith bod y cylchoedd gorchwyl wedi'u creu gyda chaniatâd yr unigolion dan sylw. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn derbyn y bernir bod unigolyn sy'n gwneud cwyn i Gomisiynydd y Gymraeg yn rhoi ei gydsyniad i Gomisiynydd y Gymraeg ddefnyddio'i ddata personol at ddibenion ei ymchwiliad i'w gŵyn benodol. Er hynny, nid yw'r Comisiynydd Gwybodaeth yn derbyn bod y cydsyniad hwn yn cynnwys datgelu'r data personol hwnnw wedyn, i'r bau gyhoeddus yn y bôn, mewn ymateb i gais rhyddid gwybodaeth.
70. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn fodlon derbyn mai cyfyngedig yw'r budd dilys mewn datgelu enwau'r unigolion a gyflwynodd y cwynion o ran atebolrwydd awdurdodau cyhoeddus fel egwyddor gyffredinol.

Ydy datgelu yn angenrheidiol?

71. Mae "angenrheidiol" yn golygu mwy na dymunol ond llai nag anhepgor neu reidrwydd absoliwt. Gan hynny, mae'r prawf yn ymwneud ag angen rhesymol sy'n golygu ystyried mesurau amgen, ac felly ni fyddai mesur yn angenrheidiol pe gellid cyflawni'r nod dilys drwy wneud rhywbeth llai. Felly, rhaid i ddatgeliad o dan y Ddeddf fod y ffordd leiaf ymwithiol o gyflawni'r nod dilys dan sylw.
72. Nid yw'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi'i darbwylllo bod angen datgelu enwau'r unigolion a gyflwynodd gŵynion i Gomisiynydd y Gymraeg er mwyn deall natur a sylwedd y cwynion a godwyd a chanlyniad ymchwiliad Comisiynydd y Gymraeg. Nid yw'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn y byddai datgelu enwau'r unigolion a gyflwynodd y cwynion yn ychwanegu at ddealltwriaeth y cyhoedd mewn unrhyw ffordd.
73. O dan amgylchiadau'r achos hwn, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi nodi, er bod yna fudd dilys cyfyngedig mewn sicrhau atebolrwydd a thryloywder o ran Comisiynydd y Gymraeg, nad yw wedi'i hargyhoeddi o'r angen i ddatgelu'r enwau a gadwyd yn ôl. O gofio'r dyfarniad hwn, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth wedi dod i'r casgliad na fyddai datgelu'r wybodaeth a gadwyd yn ôl yn gyfreithlon ac felly nad yw Erthygl 6(1)(f) o'r GDPR wedi'i bodloni. Gan hynny, byddai datgelu'r wybodaeth yn torri'r amddiffyniad data cyntaf ac felly mae'r wybodaeth wedi'i hesemptio rhag cael ei datgelu ar sail adran 40(2) o'r Ddeddf.

Adran 10 – amser ar gyfer cydymffurfio

74. Mae adran 10(1) o'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdod cyhoeddus gydymffurfio ag adran 1(1) yn brydlon, a beth bynnag heb

fod yn hwyrach nag 20 diwrnod gwaith ar ôl y dyddiad y daeth cais i law. Mae adran 1(1) yn dweud y dylai awdurdod cyhoeddus gadarnhau a oes ganddo wybodaeth berthnasol wedi'i chofnodi ac, os oes, cyfleu'r wybodaeth honno i'r ceisydd.

75. Cafodd y cais yn yr achos hwn ei gyflwyno ar 13 Mehefin 2019 ac i ddechrau chymhwysodd Comisiynydd y Gymraeg adran 12(1) at y cais. Nid tan ar ôl i'r Comisiynydd Gwybodaeth ddechrau ei hymchwiliad y datgelodd Comisiynydd y Gymraeg unrhyw wybodaeth yn ymwneud â'r cais. Datgelwyd yr wybodaeth bob yn dipyn ar dri achlysur gwahanol ar 30 Mawrth 2020, 22 Mehefin 2020 a 4 Tachwedd 2020.
76. Wrth fethu â darparu'r wybodaeth y gofynnwyd amdani o fewn 20 diwrnod gwaith ar ôl cael y cais, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn bod Comisiynydd y Gymraeg wedi torri adran 10(1) o'r Ddeddf. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth hefyd wedi gwneud sylwadau ar ddatgelu gwybodaeth yn dameidiog yn yr adran o'r hysbysiad hwn sy'n ymwneud â materion eraill isod.

Materion eraill

77. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth o'r farn ei bod yn briodol cyflwyno sylwadau ar y modd y daeth Comisiynydd y Gymraeg o hyd i wybodaeth a oedd yn dod o fewn rhychwant y cais fesul tamaid
78. Yn ystod ei hymchwiliad i'r gŵyn hon, bu'n rhaid i'r Comisiynydd Gwybodaeth gwestiynu faint o wybodaeth a ddatgelwyd i'r achwynydd a rhai o'r golygiadau a wnaed o dan adran 40(2) o'r Ddeddf. Yn sgil y rhan fwyaf o'r ymholiadau hyn nododd Comisiynydd y Gymraeg wybodaeth ychwanegol y dylai fod wedi'i datgelu. Arweiniodd hyn at ddarparu gwybodaeth i'r achwynydd ar sail dameidiog. Mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn argymhell y dylai Comisiynydd y Gymraeg sicrhau yn y dyfodol mai'r cam cyntaf ar ôl cael cais am wybodaeth yw nodi'r holl wybodaeth berthnasol sydd ganddo a'i darparu i'r ceisydd, oni bai bod esemptiad perthnasol yn gymwys, a hynny er mwyn atal gwybodaeth rhag cael ei datgelu'n dameidiog fel hyn.

Yr hawl i apelio

79. Mae gan y naill barti a'r llall hawl i apelio yn erbyn yr hysbysiad penderfynu hwn i Dribiwnlys yr Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth). Mae gwybodaeth am y broses apelio ar gael oddi wrth:

Tribiwnlys yr Haen Gyntaf (Hawliau Gwybodaeth)
GRC & GRP Tribunals,
PO Box 9300,
LEICESTER,
LE1 8DJ

Ffôn: 0300 1234504

Ffacs: 0870 739 5836

Ebost: grc@justice.gov.uk

Gwefan: www.justice.gov.uk/tribunals/general-regulatory-chamber

80. Os hoffech apelio yn erbyn hysbysiad penderfynu, gallwch gael gwybodaeth am sut i apelio ynghyd â'r ffurflenni perthnasol ar wefan y Tribiwnlys Gwybodaeth.
81. Dylai unrhyw Hysbysiad Apelio gael ei gyflwyno i'r Tribiwnlys o fewn 28 diwrnod (calendr) ar ôl dyddiad anfon yr hysbysiad penderfynu hwn.

Llofnod

Joanne Edwards
Uwch-Swyddog Achosion
Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth
Wycliffe House
Water Lane
Wilmslow
Cheshire
SK9 5AF