

YN YMCHWILIAD COVID-19 Y DU

Gerbron y Gwir Anrhydeddus Farwnes Hallett, D.B.E._

MODIWL 2 (*15 Ionawr*)
DATGANIAD CLOI LLYWODRAETH CYMRU

Cyflwyniad

1. Mae'r datganiad cloi hwn yn adolygu'r dystiolaeth a gasglwyd ym modiwl 2 oddi wrth weinidogion, swyddogion ac arbenigwyr ar gysylltiadau rhynglywodraethol er mwyn ei rhoi yn ei chyd-destun priodol cyn i'r Ymchwiliad archwilio penderfyniadau'r llywodraethau'r datganoledig.

Pwyntiau cyffredinol

2. Cyn troi at y manylion, mae dau bwynt cyffredinol yn berthnasol: mae'r cyntaf yn ymwneud â realiti cyfreithiol ac ymarferol setliad datganoli Cymru, yn enwedig gan ei fod yn ymwneud ag iechyd y cyhoedd; mae'r ail yn ymwneud ag ystyriaeth yr Ymchwiliad o fater anghydraddoldebau.
3. Wrth ddisgrifio'r camau a gymerwyd gan lywodraethau'r Deyrnas Unedig, mae defnyddio'r term 'divergence' yn gamarweiniol gan ei fod yn awgrymu safbwynt diofyn, sef yr hyn a fabwysiadwyd gan y llywodraeth ganolog. Crybwyllodd Llywodraeth Cymru'r mater hwn wrth agor. Dewisodd Llywodraeth y DU ddefnyddio Deddf Iechyd y Cyhoedd (Rheoli Clefydau) 1984 ("**Deddf 1984**") fel sail gyfreithiol yr ymateb i'r pandemig gyda'r ddealltwriaeth bod pŵer gweithredol o dan y Ddeddf honno wedi cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru. Mewnosodwyd Rhan 2A o Ddeddf 1984 (y rhan berthnasol at y dibenion presennol) gan Ddeddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol 2008. Fel yr adlewyrchir yn Rhan 2A o'r Ddeddf, roedd gan yr egwyddor o sybsidiaredd yng nghyd-destun clefydau heintus gymeradwyaeth Senedd y DU.

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

4. Wrth ymateb i'r pandemig, roedd gan y pedair llywodraeth nid yn unig eu pwerau eu hunain ond hefyd gyfrifoldebau ym maes iechyd y cyhoedd. Gan arfer y pwerau hyn, gwnaethant benderfyniadau a oedd er lles pennaf eu cenedl, yn eu barn hwy. Os ydym wedi deall y Cadeirydd yn gywir, bydd yr Ymchwiliad yn ymchwilio i'r modd y gwnaeth pob llywodraeth benderfyniadau ar ran y bobl yr oedd yn eu gwasanaethu a'u heffeithiolrwydd yn hytrach na sut a phaham yr oedd ei phenderfyniadau'n wahanol i rai Llywodraeth y DU. Mae pa mor dda yr oedd y llywodraethau'n cydweithio, effeithiolrwydd y cydberthnasau hynny ac, yn benodol, eu heffaith ar allu'r llywodraethau datganoledig i ymateb i'r pandemig yn rhan o'r cwestiwn ehangach hwnnw.
5. Mae'r ail bwynt cyffredinol yn ymwneud ag anghydraddoldebau. Croesawodd Llywodraeth Cymru gynnig y Cadeirydd y dylid ehangu ei chylch gorchwyl er mwyn caniatáu i'r Ymchwiliad ystyried effaith y feirws a'r ymateb ar anghydraddoldebau a oedd yn bodoli eisoes. Roedd yn siomedig, er hynny, nad oedd ystyriaeth yr arbenigwyr o'r darlun cymhleth o anghydraddoldebau cyn y pandemig ond yn rhoi sylw ymylol i'r darlun yng Nghymru. Ym modiwl 2B, bydd Llywodraeth Cymru yn troi ei sylw eto at fater sylfaenol anghydraddoldebau, fel y gellir ystyried y sefyllfa yng Nghymru. Rhaid deall effaith y pandemig ar y rhai mwyaf difreintiedig er mwyn i unrhyw argymhellion yn y dyfodol sy'n ymdrin ag anghydraddoldebau fod yn gyfan gwbl effeithiol ac adlewyrchu gwahaniaethau ar draws y DU.

Cysylltiadau rhynglywodraethol

6. Wrth agor, gwahoddodd Llywodraeth Cymru'r Ymchwiliad i ystyried tri mater penodol yn ymwneud â chysylltiadau rhynglywodraethol:
 - (a) Natur, graddau ac amseriad ymwneud Llywodraeth y DU â Llywodraeth Cymru mewn perthynas â gosod a llacio ymyriadau anfferyllol. Yn benodol, a gafodd cyfleoedd ar gyfer gwaith rhynglywodraethol effeithiol eu colli ac, os felly, i ba raddau;
 - (b) Y trefniadau cyllido a oedd yn llywodraethu'r ymateb i argyfyngau sifil rhwng y Trysorlys a'r llywodraethau datganoledig; a
 - (c) Realiti a manteision prosesau gwneud penderfyniadau datganoledig effeithiol.

Natur y cydweithio rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

7. Hyd at fis Mai 2020, roedd Prif Weinidog y DU ar y pryd yn ymgysylltu â Phrif Weinidogion y Llywodraethau datganoledig drwy COBR. Ym mis Mai 2020, penderfynodd Llywodraeth y DU, yn unochrog, aildrefnu strwythurau pwyllgor ei Chabinet. Er i Brif Weinidog y DU gytuno ar y defnydd o strwythur Cyd-bwyllgor y Gweinidogion ar gyfer ymgysylltu parhaus â Llywodraethau datganoledig ar yr adeg ¹ hon, ni wnaed unrhyw ddefnydd ohono o gwbl, er bod y mecanwaith hwn yn gweithio yn gymharol dda oherwydd ei fod wedi cael ei ddefnyddio yn ystod Brexit. Yn hytrach, ym mis Mai 2020, wrth i'r cyfyngiadau symud gael eu llacio, canlyniadau ymarferol y ffaith nad oedd y Prif Weinidogion bellach yn cael mynychu COBR, ac nad oedd cyfle i ymgysylltu'n strategol o fewn y DU, oedd diffyg cyfle i lywodraethau ledled y DU ddefnyddio dull cydgysylltiedig. Arweiniodd hyn at wahanol ddulliau ac amserlenni ar gyfer llacio'r rheolau.

8. Fel y mae sawl tyst wedi esbonio, nid oes gwahaniaeth ai cyfarfodydd COBR, cyfarfodydd Cyd-bwyllgor y Gweinidogion neu gyfarfodydd eraill oedd y cyfarfodydd â'r Prif Weinidogion. Yr hyn a oedd yn bwysig oedd yr angen am drefn ar gyfer cyfarfodydd rheolaidd, a oedd yn cael eu mynychu gan Brif Weinidog y DU a'r Prif Weinidogion, lle'r oedd penaethiaid y pedair llywodraeth yn gallu codi, trafod a phenderfynu ar faterion o ddiddordeb a phryder i'r ddwy ochr. Dyna yr oedd Prif Weinidog Cymru yn galw amdano'n rheolaidd.²

9. Er gwaethaf yr angen clir a dybryd, nid oedd unrhyw gyfarfodydd rhwng penaethiaid y llywodraethau rhwng mis Mai a mis Medi 2020. Ar unrhyw farn, mae'n anffodus iawn na chafodd unrhyw gyfarfodydd o'r fath eu cynnull gan Brif Weinidog y DU ar y pryd gan mai yn ei ddwylo ef yr oedd y gallu sefydliadol i'w trefnu. Rhoddwyd rhesymau anfoddhaol dros beidio â threfnu'r cyfarfodydd hynny. Wedi hynny, gwahoddwyd y Prif Weinidogion i gyfarfodydd Covid-O yn unig, o dan gadeiryddiaeth Michael Gove AS, a oedd yn Ganghellor Dugiaeth Caerhirfryn ar y pryd. Er hynny, esboniodd yr Arglwydd Sedwill fod y penderfyniadau "mawr" wedi'u gwneud gan y Prif Weinidog yn Covid-S.³ I'r gwrthwyneb, roedd y penderfyniadau "second order" y gallai gweinidogion o radd is eu gwneud yn cael eu hystyried yn Covid-O. O'i fynegi mewn ffordd wahanol, gwahoddwyd y llywodraethau datganoledig i'r fforwm a oedd yn ymdrin â gweithredu, yn hytrach nag un a oedd yn pennu'r cyfeiriad strategol.

¹ Johnson, §368 [INQ000255836].

² Drakeford, 2il ddatganiad, §18.

³ Trawsgrifiad, t. 114.

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

10. Dywedodd Michael Gove nad oedd unrhyw ateb perffaith i'r broblem a ddylid cynnwys y llywodraethau datganoledig yn strwythurau gwneud penderfyniadau Llywodraeth y DU neu eu gwahodd ar sail ad hoc.⁴ Mae'r ateb hwnnw'n anwybyddu'r pwynt sylfaenol bod y llywodraethau datganoledig yn gofyn am batrwm rheolaidd o gyfarfodydd yn enwedig rhwng penaethiaid y llywodraethau. Fel y nododd yr Athro Henderson yn ei thystiolaeth lafar, mae Mr Gove yn cwyno am broblem a greodd Llywodraeth y DU ac yr oedd ganddi'r gallu i'w datrys. Nid oedd y llywodraethau datganoledig yn gofyn am gael eu cynnwys o fewn strwythurau gwneud penderfyniadau Llywodraeth y DU (ac eithrio COBR) ac nid oeddent yn ceisio ffurf benodol ar gyfer y cyfarfodydd hynny. Roedd angen cymhellol ac amlwg am drefniadau a oedd yn caniatáu i bennaethiaid y llywodraethau datganoledig gymryd rhan yn effeithiol ac effeithlon mewn ystyriaeth strategol o'r ffordd orau o ymateb i'r pandemig ym mhedair gwlad y DU.

11. Roedd Boris Johnson yn fwy parod i sôn am y rheswm paham na wnaeth gyfarfod â'r Prif Weinidogion yn rheolaidd am gyfnodau hir. Roedd am osgoi creu'r argraff fod y Deyrnas Unedig yn wladwriaeth ffederal,⁵ pryder a oedd yn cael ei rannu gan yr Ysgrifenyddion Gwladol tiriogaethol a ddisgrifiodd y cyfarfodydd rheolaidd rhwng y Prif Weinidog a'r Prif Weinidogion fel “potential federalist Trojan horse”.⁶ Nid oedd pryder Mr Johnson ynghylch sut yr oedd pethau'n ymddangos yn cydnabod nac felly yn effro i raddfa'r digwyddiadau a oedd yn wynebu'r pedair gwlad. Fel adlewyrchiad o agwedd Llywodraeth y DU at yr angen am gydgyssylltu agos ac effeithiol rhwng pennaethiaid y pedair llywodraeth, mae'r dystiolaeth hon yn adrodd cyfrolau.

Trefniadau cyllido rhwng y Trysorlys a'r llywodraethau datganoledig

12. Ar 20 Mawrth 2020, penderfynwyd yn COBR y dylid gwneud rheoliadau i orfodi'r sector lletygarwch i gau. Penderfynwyd y byddai pwerau deddfwriaeth ddirprwyedig yn Neddf 1984 yn cael eu defnyddio. Roedd hynny'n golygu y byddai'r ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn cael ei gwneud gan Weinidogion Cymru yn achos Cymru am ei bod yn swyddogaeth wedi'i throsglwyddo.⁷

⁴ Trawsgrifiad, tt. 113 – 114.

⁵ Johnson, datganiad, §188 [INQ000255836].

⁶ [INQ000091348].

⁷ Atodlen 1 o Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 ac adran 162 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a pharagraff 30 o Atodlen 11 iddi.

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

13. Mae cyfreithlondeb fframwaith cyllidol y DU yn cael ei danseilio gan y ffordd y mae'r Trysorlys yn gweithredu ledled y DU, ac yntau'n cael ei gyfeirio'n benodol gan Weinidogion y DU ac yn atebol iddynt hwy yn unig.

14. Wrth agor, nododd Llywodraeth Cymru yn fanwl y cyfyngiadau a osodwyd gan y trefniadau cyllido, a diffyg ymatebolrwydd y Trysorlys. Cafodd rhai o'r rhain eu dangos gan y trafodaethau a arweiniodd at y cyfnod atal byr yng Nghymru ym mis Hydref 2020. Roedd y Cynllun Cymorth Swyddi yn gynllun i'r DU gyfan, a gafodd ei roi ar waith gan y Trysorlys, ac roedd i fod i ddechrau ar 1 Tachwedd 2020. Yn dilyn penderfyniad Cabinet Cymru mewn egwyddor i gyflwyno cyfnod atal byr yng Nghymru ar adeg pan nad oedd gan Lywodraeth y DU unrhyw fwriad i gymryd yr un camau, ar 16 Hydref 2020 gofynnodd y Prif Weinidog i Rishi Sunak AS, Canghellor y Trysorlys ar y pryd, ddwyn dechrau'r cynllun ymlaen un wythnos i gyd-fynd â dechrau'r cyfnod atal byr yng Nghymru. Esboniodd paham na fyddai llawer o staff yng Nghymru yn gallu gwneud hawliadau ar y cynllun cadw swyddi ar gyfer y cyfnod hwnnw. Gwnaeth gynnig hyd yn oed i ad-dalu Trysorlys EF am y gost ychwanegol o ddod â'r cynllun ymlaen. Cafodd y cais ei wrthod oherwydd "limitation on HMRC delivery timelines". Mynegodd y Prif Weinidog ei siom ac esboniodd fod y penderfyniad hwn yn debygol o arwain at ddiswyddiadau yn y sectorau lletygarwch a hamdden. Awgrymodd Mr Sunak yn ei dystiolaeth lafar ar 11 Rhagfyr 2023 y gallai Llywodraeth Cymru fod wedi defnyddio'r warant ymlaen llaw o gyllid ychwanegol i fynd i'r afael ag absenoldeb y cynllun cymorth swyddi yn ystod cyfnod cychwynnol cyfnod atal byr Cymru. Nid yw Llywodraeth Cymru yn derbyn y dystiolaeth honno a bydd yn esbonio paham yn ystod Modiwl 2B. Nid swm yr arian a ddarparwyd gan Lywodraeth y DU oedd y broblem, ond amseru penderfyniadau iechyd cyhoeddus yng Nghymru ac argaeledd cymorth gan Drysorlys EF.

15. Er bod hyn yn enghraifft arwyddocaol o'r problemau a allai gael eu hachosi gan y trefniadau cyllido presennol, yn anffodus, nid y cyfnod atal byr oedd yr unig enghraifft⁸ ac mae'r mater heb ei ddatrys o hyd. Roedd diffyg ymatebolrwydd y Trysorlys i anghenion a gofynion iechyd cyhoeddus y llywodraethau datganoledig yn golygu bod y camau a gymerwyd gan y Trysorlys i roi ymyriadau ar waith yn seiliedig yn unig ar gyfarwyddiadau gan Lywodraeth y DU.

Realiti a manteision prosesau gwneud penderfyniadau datganoledig effeithiol

16. Mae rhai o weinidogion presennol a chyn-weinidogion Llywodraeth y DU wedi awgrymu mai yn nwylo Llywodraeth y DU yn unig y dylai pŵer deddfwriaethol fod os bydd pandemig yn y dyfodol.

⁸ Drakeford, Datganiad 1^{af}, §§ 124, 141 a 181 [INQ000273747].

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

17. Fel y nodwyd uchod, dewisodd Llywodraeth y DU ddefnyddio Deddf 1984 gan wybod yn llawn bod pŵer gweithredol o dan y Ddeddf honno wedi cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru.⁹

18. Mae'r Athro Henderson yn tynnu sylw at y ffaith bod penderfyniad bwriadol Llywodraeth y DU wedi hwyluso gwahanol benderfyniadau gan y pedair gwlad mewn ffordd gadarnhaol. Er enghraifft, roedd Deddf y Coronafeirws 2020 yn rhag-weld amrywiad rhwng y pedair gwlad ac ymagwedd gydsyniol rhyngddynt.¹⁰ Roedd Cynllun Gweithredu'r Coronafeirws, a gyhoeddwyd ar 3 Mawrth 2020, hefyd yn darparu ar gyfer gwahaniaeth o ran ymagwedd rhwng gwledydd y Deyrnas Unedig.¹¹

19. Wrth lunio rheoliadau, roedd yn ofynnol yn ôl y gyfraith i'r llywodraethau datganoledig ystyried y cyngor gwyddonol a meddygol ar gyfer eu gwledydd a chymesuredd y rheoliadau yn annibynnol. Wedi deall hynny, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod y term 'ymwahanu' neu 'divergence' yn Saesneg yn gamarweiniol. O'r dechrau, gwnaed penderfyniadau'n annibynnol. Nid yw hynny'n gwadu manteision cysondeb y cytunwyd arnynt, lle'r oedd hynny'n bosibl. Ond cydnabuwyd hefyd, hyd yn oed os oedd y cyfeiriad teithio yr un peth, y byddai gwahaniaeth o ran cyflymder a gweithredu.¹²

20. Mae rhesymau pendant o ran egwyddor ac ymarferoldeb paham y mae'n iawn i'r llywodraethau datganoledig arfer pwerau iechyd y cyhoedd mewn ymateb i bandemig Covid-19:

(a) Yn gyntaf, yn y Deyrnas Unedig mae pedair deddfwrfa a llywodraeth, pob un yn atebol yn ddemocrataidd i'r bobl y maent yn eu gwasanaethu. O dan setliad cyfansoddiadol Cymru, Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am faterion iechyd ac iechyd y cyhoedd yng Nghymru, a disgwylir i Lywodraeth Cymru ymateb i unrhyw ddatblygiad sy'n bygwth iechyd pobl Cymru.

(b) Yn ail, roedd y sectorau yr effeithiwyd arnynt fwyaf gan yr argyfwng iechyd cyhoeddus (y GIG yng Nghymru; addysg; gofal cymdeithasol a llywodraeth leol) wedi'u datganoli a hynny ers mwy nag 20 mlynedd pan darodd Covid-19. Nid oedd yr un o'r sectorau hyn wedi bod o dan reolaeth Whitehall ers dros ddau ddegawd ac roedd pob un ohonynt yn gweithredu o dan drefniadau

⁹ Atodlen 1 o Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Troschlwyddo Swyddogaethau) 1999 ac adran 162 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a pharagraff 30 o Atodlen 11 iddi.

¹⁰ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson t. 139.

¹¹ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson t. 143.

¹² [PA-00004468]; Drakeford, datganiad 1^{af}, §§90-91 a 145 [INQ000273747].

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

deddfwriaethol, polisi a chyllido gwahanol i Loegr a gweddill y DU. Gan fod Llywodraeth y DU yn anghyfarwydd â'r trefniadau hynny camsyniad yw meddwl y gallai llywodraeth ganolog gymryd drosodd a gwneud penderfyniadau dros Gymru.

(c) Yn drydydd, Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am weithredu'r GIG yng Nghymru.¹³ Llywodraeth Cymru oedd yn y sefyllfa orau i sicrhau nad oedd GIG Cymru yn cael ei orlethu. Mae'r GIG yng Nghymru wedi'i strwythuro ac yn gweithredu'n wahanol iawn i rai rhannau o'r DU, ac mae gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu drwy bartneriaid y sector cyhoeddus mewn ffordd wahanol iawn hefyd – mae'r Cyngor Partneriaeth Gymdeithasol Cysgodol yn enghraifft gref iawn o sut y mae sectorau'n ymgysylltu'n agos â'i gilydd yng Nghymru.

(d) Yn bedwerydd, er bod Matt Hancock yn gywir i ddweud nad oedd y feirws yn parchu ffiniau, roedd patrwm ei ledaeniad ledled y DU yn wahanol. Nid oes unrhyw reswm da wedi cael ei gyflwyno o ran paham na ddylai'r egwyddor o sybsidiaredd olygu bod gwahanol lywodraethau, sy'n atebol i boblogaethau lleol, yn arfer eu pwerau i ymateb yn unol ag amgylchiadau lleol. Yn wir, mae'r Ymchwiliad eisoes wedi cael tystiolaeth bod gan etholwyr y gwledydd datganoledig ymddiriedaeth uwch o lawer yn y llywodraethau datganoledig nag yn Llywodraeth y DU.¹⁴

(e) Yn bumed, mae ennyn hyder y cyhoedd yn agwedd bwysig ar roi ymyriadau ar waith gan y llywodraeth. Roedd yr egwyddor o sybsidiaredd yn bwysig yn ystod y pandemig, lle y gallai'r llywodraeth ddangos i'r cyhoedd ei bod wedi ystyried materion sy'n berthnasol i amgylchiadau lleol, gan alluogi penderfyniadau i gael eu gwneud yn agosach at y rhai yr effeithiwyd arnynt - felly penderfyniadau sy'n effeithio ar y rhai yng Nghymru yn cael eu gwneud yng Nghymru.

21. Er i Brif Gyngorydd Gwyddonol y DU gynghori COBR ar 12 Hydref 2020 y byddai cyfnod atal byr tair wythnos yn lleihau'r gyfradd R o dan 1, dewisodd Llywodraeth y DU beidio â gweithredu ar y cyngor hwnnw ac yn hytrach dewisodd ddyfalbarhau â'r system haenau. I'r gwrthwyneb, cyflwynodd Gweinidogion Cymru gyfnod atal byr ar 23 Hydref 2020 a lwyddodd i leihau'r gyfradd "R" islaw ¹⁵. Roedd dyfodiad amrywiolyn Caint, a oedd yn fwy heintus, yn golygu bod y buddion yn fwy byrhoedlog nag y gallai modelwyr fod wedi'i rag-weld yn rhesymol. Pe bai Llywodraeth y DU wedi gwneud penderfyniadau ar ran y DU gyfan fel un uned epidemiolegol, ni fyddai'r cyfnod atal byr buddiol wedi digwydd yng Nghymru ac ni fyddai hynny wedi bod er budd pobl Cymru.

¹³ Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006.

¹⁴ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson, t. 173.

¹⁵ Cyfarfod Cabinet Llywodraeth Cymru, 16 Tachwedd 2020 [INQ000048798].

22. Mae cyn-weinidogion a gweinidogion presennol yn Llywodraeth y DU yn cydnabod bod gwahaniaethau rhwng y pedair gwlad o ran dull, cyflymder a phwyslais yn rhesymol. Er enghraifft, dywedodd Boris Johnson nad oedd buddiannau'r llywodraethau datganoledig bob amser yn cydfynd â rhai Lloegr a bod hynny'n rhan anochel o system ddatganoledig.¹⁶ Mae'n dweud hefyd ei fod yn deall, o gofio bod digwyddedd y feirws yn cynyddu yng Nghymru a chan nad oedd haenau wedi gweithio'n dda, paham yr oedd Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno'r cyfnod atal byr.¹⁷

23. Ar 28 Mai 2020, dywedodd wrth Brif Weinidogion y llywodraethau datganoledig ei fod yn gwerthfawrogi'n llwyr y ffyrdd gwahanol yr oedd y llywodraethau datganoledig yn ymateb yn seiliedig ar wahanol gyfraddau trosglwyddo ac y byddai'n cyfleu hynny'n glir.¹⁸ Mewn tystiolaeth lafar, derbyniodd fod gan Lywodraeth y DU gysylltiadau rhagorol â'r llywodraethau datganoledig a bod pethau'n gweithio'n hynod o dda ledled y DU.¹⁹ Dywedodd hefyd fod lefel uwch o ofal yn cael ei defnyddio yng Nghymru a'r Alban nag yn Llywodraeth y DU, ac roedd y lefel uwch o ofal yn cyd-fynd â barn y cyhoedd.²⁰ Fe wnaeth resymoli ymagwedd lai gofalus Llywodraeth y DU ar y sail nad oedd diben cael R o dan 1 os nad oeddech yn mynd i fanteisio ar y rhyddid a fyddai'n deillio o hynny. Er hynny, derbyniodd fod gan y llywodraethau datganoledig hawl berffaith i gyhoeddi polisïau a oedd yn wahanol.

24. Cydnabu Michael Gove fod Llywodraeth y DU yn derbyn, ym mis Mai 2020, fod angen i fesurau newid mewn ffyrdd gwahanol ar adegau gwahanol mewn rhannau gwahanol o'r DU.²¹ Dywedodd Mr Gove yn deg ei fod yn deall y rheswm dros y cyfnod atal byr yng Nghymru ac nad oedd wedi ceisio darbwyllo Llywodraeth Cymru rhag cymryd y cam hwnnw am ei fod yn ymwybodol bod y mesur wedi bod o dan ystyriaeth am gryn amser.²² Cydnabu hefyd mai diben datganoli yw caniatáu i rannau gwahanol o'r DU deilwra penderfyniadau yn unol ag anghenion lleol a'i bod yn rhesymol i'r llywodraethau datganoledig wneud y penderfyniadau a oedd yn angenrheidiol yn eu barn hwy ar gyfer yr amgylchiadau gwahanol yn eu gwledydd hwythau.²³ Mewn tystiolaeth lafar, derbyniodd yr awgrym y byddai gwahanol rannau o'r DU yn mynd i'r afael â'r un broblem mewn gwahanol ffyrdd oherwydd gwahaniaethau yn y sefyllfa epidemiolegol a'r cyfleusterau gofal iechyd a

¹⁶ Johnson, datganiad, §191 [INQ000255836].

¹⁷ Johnson, datganiad, §519 [INQ000255836].

¹⁸ Drakeford, datganiad 1^{af}, §102 [INQ000273747].

¹⁹ Trawsgrifiad 7 Rhagfyr 2023, t. 107.

²⁰ Trawsgrifiad 7 Rhagfyr 2023, tt. 129 – 130.

²¹ Gove, §61 [INQ000259848].

²² Gove, §106 [INQ000259848].

²³ Gove, §§171 a 184 yn y drefn honno [INQ000259848].

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

oedd ar gael, felly roedd yn anorfod y byddai anawsterau o ran mabwysiadu ymagwedd gyfan gwbl gyffredin, a oedd yn afrealistig.²⁴

25. Dywedodd Dominic Raab AS nad oedd wedi'i argyhoeddi, o ganlyniad i'w brofiad yn ystod y pandemig, y dylai prosesau gwneud penderfyniadau gael eu canoli am fod manteision i drefn lle'r oedd y llywodraethau datganoledig yn gwneud penderfyniadau anodd ac yn gweithio gyda Llywodraeth y DU.²⁵ Mewn tystiolaeth, ailadroddodd Mr Raab ei fod yn teimlo bod y llywodraethau datganoledig yn gweithio'n effeithiol gyda Llywodraeth y DU a bod enghreifftiau cryf o waith tîm. Roedd yn credu nad oedd yr achos o blaid pŵer mwy canolog mewn amgylchiadau tebyg yn y dyfodol wedi ei wneud.²⁶

26. Yn unol â hynny, pwysau'r dystiolaeth yw bod yr egwyddor o sybsidiaredd, i ddefnyddio iaith Boris Johnson, "overwhelmingly...worked well". Yn syml, nid yw'r Gweinidogion hynny sydd wedi awgrymu y dylid canoli'r ymateb mewn rhyw ffordd wedi sefydlu achos dros wneud hynny - pwynt a dderbyniodd Dominic Raab yn deg.

27. Er hynny, mae pwynt pwysig i'w wneud ynglŷn â sut y dylid cyfathrebu'r gwahaniaethau yn y pedair gwlad. Ar hyn, mae'r dystiolaeth yn adlewyrchu pryder Boris Johnson bod y Deyrnas Unedig yn ymddangos fel gwladwriaeth ffederal. Yn gyffredinol, gwnaeth absenoldeb neges glir gan Lywodraeth y DU bod ei mesurau yn gymwys i Loegr yn unig gyfrannu'n fwy sylweddol at unrhyw ddryswch ymhlith y cyhoedd²⁷. Dywedodd Lee Cain wrth yr Ymchwiliad fod Boris Johnson wedi cael gwybod am wrthwynebiadau'r llywodraethau datganoledig bod mesurau a oedd yn gymwys i Loegr yn unig yn cael eu cyhoeddi ar sail y DU gyfan, ond am resymau gwleidyddol yn unig fe ddiystyriodd y gwrthwynebiadau hynny.²⁸ Yn fyr, cyfrannodd Mr Johnson yn fwriadol at y dryswch. Bu deddfau datganoledig ers dros 20 mlynedd bellach, ac mae poblogaethau Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon wedi hen arfer â gwahanol gyfreithiau sy'n gymwys yn eu priod wledydd ac ni ddylent achosi unrhyw anhawster o gwbl ar yr amod bod negeseuon iechyd y cyhoedd yn ddigon clir.

28. Bydd y materion hyn yn cael eu harchwilio ym modiwl 2B. Er hynny, mae dwy enghraifft yn dangos sut yr effeithiodd cysylltiadau rhynglywodraethol ar yr ymateb i'r pandemig:

²⁴ Trawsgrifiad, tt. 115 – 116.

²⁵ Raab, §230 [INQ000268041].

²⁶ Trawsgrifiad, tt. 233 – 234 a 257.

²⁷ Adroddiad, yr Athro Henderson, §§§ 151 a 153 [INQ000269372].

²⁸ Trawsgrifiad, Lee Cain, t. 51.

Modiwl 2 – Datganiad Cloi Llywodraeth Cymru

- a. Drwy beidio ag ymgysylltu â gwledydd datganoledig ni roddodd Llywodraeth y DU y cyfle i ddatblygu dulliau gweithredu cyffredin. Adlewyrchwyd gwrthodiad Llywodraeth y DU i gydgyssylltu cyfathrebu â'r llywodraethau datganoledig yn ei methiant arferol i'w gwneud yn glir bod rheolau a negeseuon Llywodraeth y DU yn gymwys i Loegr yn unig;
- b. Roedd diffyg ymatebolrwydd y Trysorlys i anghenion a gofynion iechyd cyhoeddus y llywodraethau datganoledig yn golygu ei fod yn trin anghenion a gofynion iechyd cyhoeddus Lloegr yn fwy ffafriol na gwledydd y Deyrnas Unedig.

Argymhellion

29. Bydd yr Ymchwiliad yn ystyried y dystiolaeth gyfan wrth wneud argymhellion, a bydd ei sylwedd yn deillio'n uniongyrchol o'r canfyddiadau a wnaed yn adroddiad modiwl 2. Mae tystiolaeth Prif Weinidog Cymru yn tynnu sylw at faterion y byddai'n gwahodd yr Ymchwiliad i'w hystyried, a byddai Llywodraeth Cymru yn tynnu sylw at un cynnig yn benodol ar hyn o bryd: pe bai pandemig yn y dyfodol, dylid rhoi trefniadau gwell ar waith i ganiatáu i lywodraeth ddatganoledig geisio cyllid gan y Trysorlys i ariannu mesurau sy'n angenrheidiol ac yn ddymunol ym marn y llywodraeth honno i ddiogelu iechyd y cyhoedd neu lesiant cymdeithasol ac economaidd ei chenedl. Eir i'r afael â'r argymhelliad hwn yn natganiad agoriadol Llywodraeth Cymru ar gyfer Modiwl 2B ac mae'r meini prawf a ddylai lywodraethu ceisiadau o'r fath yn fater o fanylder i'w drafod gan y pedair llywodraeth maes o law. Er hynny, y pwynt yw y dylai'r pedair llywodraeth hynny gael eu trin yn gyfartal, gyda phob llywodraeth ddatganoledig yn gallu dadlau dros ariannu ar yr un sail â Llywodraeth y DU.

Dyddiedig 15 Ionawr 2024