

YN YMCHWILIAD COVID-19 Y DU

Gerbron y Wir Anrhydeddus Farwnes Hallett D.B.E.

MODIWL 2B

DATGANIAD AGORIADOL MODIWL 2B LLYWODRAETH CYMRU

1. Bydd modiwl 2B yn ystyried penderfyniadau gwleidyddol a gweinyddol craidd Llywodraeth Cymru mewn perthynas â phandemig Covid-19 rhwng dechrau mis Ionawr 2020 a mis Mai 2022. Yn benodol, bydd yr Ymchwiliad yn edrych ar benderfyniadau grwpiau ac unigolion allweddol o fewn Llywodraeth Cymru (gan gynnwys y Prif Weinidog a Gweinidogion eraill Cymru) rhwng dechrau mis Ionawr a diwedd mis Mawrth 2020, pan ddaeth y cyfyngiadau symud cenedlaethol cyntaf i rym.
2. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu archwiliad yr Ymchwiliad o'i phenderfyniadau. Weithiau gall craffu fod yn anodd, yn anghyfforddus hyd yn oed, ond mae'n angenrheidiol. Mae hynny oherwydd bod craffu teg, ond didostur, yn hanfodol i sicrhau bod pedair gwlad y Deyrnas Unedig wedi paratoi cystal â phosibl ar gyfer unrhyw argyfwng yn y dyfodol. Mae pwysigrwydd y modiwl hwn yn amlwg ond, wrth i'w waith ddechrau, mae'n werth ailddatgan pam. Fel y dywedodd y Prif Weinidog:

“Fe wnaeth y pandemig gyffwrdd â bywyd pob un ohonom: fy un i, bywyd fy nghydweithwyr, a bywyd ein cymunedau, ond neb yn fwy na'r teuluoedd niferus a gollodd anwyliaid. Hoffwn gydnabod y golled hon ar ddechrau'r datganiad hwn, yn union fel dw i wedi'i wneud yn fy natganiadau blaenorol a manteisio ar y cyfle hwn i fynegi fy nghydymdeimlad personol a diffuant, i'r rhai a gafodd eu heffeithio, ac i bawb a gollodd anwyliaid, yn drist iawn, ar draws y gwledydd. Bydd y boen a'r tristwch o'u colli'n para am oes, a bydda i'n parhau i gydnabod hynny ar bob cyfle. Yn anffodus, mae gormod o deuluoedd wedi colli anwyliaid. Mae'r feirws creulon hwn wedi dwyn bywydau ac wedi gadael eu hanwyliaid gyda chwestiynau, ac mae'n gwbl briodol iddyn nhw fod eisiau atebion i'r rhain. Hoffwn hefyd achub ar y cyfle i gydnabod dioddefaint y rhai sy'n parhau i fyw gydag ôl-ffeithiau gwanychol y feirws. Rydym yn dal i ddysgu nid yn unig am yr effeithiau ar ein hiechyd, ond hefyd am yr effeithiau ar ein cymdeithas gyfan. Mae Llywodraeth Cymru a minnau wedi ymrwymo i'r Ymchwiliad hwn ac i ddysgu gwersi ar gyfer y dyfodol, a byddwn ni'n parhau â'n hymrwymiad i hyn.”¹

¹ Cyfieithiad o Drakeford (Modiwl 2, datganiad 1^{af}), paragraff 1 [INQ000273747].

Y materion cyffredinol

Rôl y Senedd a chraffu seneddol ar Lywodraeth Cymru

3. O'r cychwyn cyntaf, mae'n bwysig cydnabod yn briodol rôl gyfansoddiadol a gwleidyddol y Senedd o ran craffu ar ymateb Llywodraeth Cymru i'r pandemig. Yn ystod y pandemig, cyflawnodd y Senedd ei chyfrifoldebau i ddwyn Gweinidogion i gyfrif. Er hynny, am resymau amlwg, fe gafodd y fformat ei addasu i'r newid mewn amgylchiadau.² Parhaodd y Senedd i gynnal Cyfarfodydd Llawn, gan gynnwys yn ystod cyfnodau traddodiadol o doriad, gan adlewyrchu'r pwyslais a roddir ar ei rôl graffu bwysig.

"Gwyro" oddi wrth bolisiau a dull Llywodraeth y DU

4. Mae'r setliadau datganoli yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon wedi hen ymsefydlu ers bron i chwarter canrif, felly ni all modiwl 2B fod yn ymarfer bras o gymharu penderfyniadau Llywodraeth Cymru â rhai Llywodraeth y DU. Nid Lloegr yw'r meincnod y dylid beirniadu penderfyniadau Llywodraeth Cymru a'r llywodraethau datganoledig eraill yn ei erbyn.
5. Tawelwyd meddwl Llywodraeth Cymru gan ddatganiad y Cadeirydd bod gwerth amlwg i asesu prosesau gwneud penderfyniadau yn y pedair gwlad a'r rhyngweithio rhyngddynt. Un o fanteision y dull a gynigiwyd gan y Cadeirydd fis Awst diwethaf oedd ei fod yn adlewyrchu'r modd y mae llywodraethu yn y DU yn gweithio. Wrth ymateb i'r pandemig, roedd gan y pedair llywodraeth, i raddau helaeth, eu pwerau a'u cyfrifoldebau eu hunain. Gan arfer y pwerau hyn, gwnaethant benderfyniadau a oedd er lles pennaf eu gwledydd.
6. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru yn pryderu bod y cysyniad o "wyro" wedi cael ei ddefnyddio'n aml wrth holi tystion ym modiwlau 2 a 2A sy'n awgrymu, yn ymarferol, bod yr ymchwiliad yn mynd rhagddo ar y sail ddiffygiol mai Lloegr yw'r meincnod y bydd penderfyniadau Llywodraeth Cymru yn cael eu hystyried yn ei erbyn, ac y dylent gael eu hystyried yn ei erbyn. Am y rheswm hwnnw, byddai Llywodraeth Cymru yn ddiolchgar am gadarnhad y bydd yr ymchwiliad yn adlewyrchu realiti cyfansoddiadol, cyfreithiol a gwleidyddol

² Cynhaliwyd Cyfarfod Llawn ar 24 Mawrth, pan drosglwyddwyd cwestiynau llafar i'w hateb yn ysgrifenedig, a chafodd Cwestiynau i'r Prif Weinidog eu disodli gan ddatganiadau wythnosol am Covid-19 gan y Prif Weinidog a Gweinidogion eraill. Dychwelodd cwestiynau amserol ar 6 Mai 2020 ac ailddechreuodd cwestiynau llafar i Weinidogion ar 24 Mehefin, ynghyd â chwestiynau i'r Prif Weinidog. Cafodd y Senedd ei galw yn ôl ar 5 Awst a 26 Awst, ac yn y ddau achos, roedd hynny er mwyn gwrandao ar ddatganiad am y coronafeirws gan y Prif Weinidog a chymeradwyo cyfres o ddiwygiadau i reoliadau'r coronafeirws. Cynhaliwyd y Cyfarfodydd Llawn yn rhithiol o 8 Ebrill 2020 ymlaen, gyda'r cyfarfodydd hyn yn cael eu cynnal yn ystod misoedd Ebrill, Mai, Mehefin, Gorffennaf ac Awst 2020. Ar 15 Medi 2020, aethpwyd yn ôl i'r patrwm arferol o gynnal Cyfarfodydd Llawn ddwywaith yr wythnos, Cwestiynau i'r Prif Weinidog ar ddydd Mawrth a Chwestiynau i Weinidogion ar ddydd Mercher.

datganoli, ac y bydd y Cadeirydd, maes o law, yn beirniadu ei phrosesau gwneud penderfyniadau yn ôl eu rhinweddau eu hunain.

Nodweddion Cymru a effeithiodd ar brosesau gwneud penderfyniadau

7. Roedd maint Cymru, sefydlogrwydd ei strwythur gwleidyddol a sefydlogrwydd y berthynas rhwng unigolion a chyrff cyhoeddus (yn enwedig yn y GIG yng Nghymru) o fudd sylweddol i wneud penderfyniadau effeithiol ac effeithlon yn ystod y pandemig.³ Wrth wneud y penderfyniadau yng Nghymru, roedd Gweinidogion Cymru yn teimlo'n ddyddiol sut yr oedd penderfyniadau'n effeithio ar bobl Cymru a sut yr oedd y rhyngweithio rhyngddynt yn llywio'r penderfyniadau a oedd yn cael eu gwneud ar gyfer pobl Cymru.
8. Mae cydweithio trawsbleidiol yn gyffredin yn y Senedd a gweithio gydag awdurdodau lleol, sydd ag arweinyddiaeth wleidyddol wahanol, yw'r norm yn hytrach na'r eithriad yng Nghymru (fel y dangosir gan gyfansoddiad Cyngor Partneriaeth statudol Cymru).⁴ Am y rheswm hwnnw, roedd arweinwyr gwrthbleidiau'r Senedd yn aelodau o Grŵp Craidd Covid-19, ac roeddent yn cael gwybod yn rheolaidd am y pandemig, y data perthnasol a'r penderfyniadau y bwriedid eu gwneud.
9. Roedd y Cyngor Partneriaeth Gymdeithasol Cysgodol ("SSPC") yn gyfrwng pwysig yn ystod y pandemig. Ehangwyd ei aelodaeth, a newidiwyd ei weithrediadau yn sylweddol i ddarparu fforwm wythnosol ar gyfer ymgynghori ac, yn arbennig, ar gyfer trafod yn ddeallus ac yn agored unrhyw benderfyniadau i ddod. Roedd croestoriad eang o'r gymuned yn bresennol, gan gynnwys cyflogwyr o'r sector cyhoeddus a'r sector preifat, undebau llafur, partïon o'r trydydd sector, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Comisiynydd y Gymraeg, y Comisiynydd Pobl Hŷn a'r Comisiynydd Plant. Roedd gan yr SSPC gyswllt uniongyrchol â Gweinidogion Cymru ac uwch-swyddogion, megis y Prif Swyddog Meddygol, y Prif Gynghorydd Gwyddonol dros Iechyd a Phrif Weithredwr GIG Cymru. Yng ngeiriau'r Prif Weinidog, roedd cyfarfodydd yn heriol ac adeiladol. Byddai'r SSPC yn cael gwybod, ymlaen llaw, am sut a pham yr oedd Llywodraeth Cymru yn ystyried gwneud penderfyniadau.⁵

Anghydraddoldebau a'r ymateb i'r pandemig

10. Bydd yr Ymchwiliad, yn gwbl briodol, yn taflu goleuni ar effaith y pandemig a'r ymateb iddo ar anghydraddoldebau iechyd ac anghydraddoldebau eraill. Ers dechrau datganoli ym 1999, mae Llywodraeth Cymru wedi canolbwyntio ar fynd i'r afael ag anghydraddoldebau iechyd ac

³ Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraffau 19-23; gweler hefyd Foster [INQ000274189], paragraff 92.

⁴ Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraff 22.

⁵ Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraff 23.

economaidd-gymdeithasol, sydd wedi gwreiddio'n ddwfn, drwy'r gyfraith (er enghraifft, mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn hyrwyddo cydraddoldeb fel amcan ar gyfer cymdeithas) a thrwy raglenni polisi ac ariannu.⁶ O'r dechrau, cafodd dull Llywodraeth Cymru o ymdrin â'r pandemig a'i dealltwriaeth ohono eu llywio gan yr wybodaeth bod pob achos o glefyd sy'n lledaenu'n eang yn fwy tebygol o gael effaith anghymesur o andwyol ar y rhai sydd o dan anfantais economaidd neu'n dioddef o ryw gyflwr iechyd arall sy'n bodoli eisoes.

11. Ers 2010 ac yn unigryw yn y DU, mae'n ofynnol yn ôl y gyfraith i Weinidogion Cymru roi sylw i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wrth wneud penderfyniadau. Roeddent wedi hen arfer â gwneud hynny erbyn adeg y pandemig, ond datblygodd Gweinidogion werthfawrogiad penodol o effaith Covid-19 ar blant wrth i dystiolaeth o'r effaith honno gael ei chasglu a'i dadansoddi.⁷
12. Drwy gydol y pandemig, roedd Llywodraeth Cymru yn ymwybodol iawn o effaith cyfyngiadau ar bob sector o gymdeithas ac roedd sicrhau bod y rhai a oedd yn wynebu'r risg fwyaf yn cael eu diogelu yn ystyriaeth bwysig a chyson wrth wneud penderfyniadau. Daeth y rheidrwydd hwnnw i'r amlwg yn gynnar yn y pandemig oherwydd y dystiolaeth a ddaeth i'r fei o effaith wahaniaethol y pandemig ar bobl o gymunedau Du, Asiaidd ac Ethnig Leiafrifol.
13. Amlygwyd y dystiolaeth gan glinigwyr blaenllaw a arsylwodd fod cydweithwyr Du, Asiaidd ac Ethnig Leiafrifol yn fwy agored i ddal y clefyd, ac i'w ganlyniadau mwy difrifol. Ym mis Ebrill 2020, sefydlodd Llywodraeth Cymru Grŵp Cyngorol Iechyd Pobl Ddu, Asiaidd ac Ethnig Leiafrifol ar Covid-19 i archwilio effaith anghymesur y feirws. Roedd gan y grŵp ddau is-grŵp. Edrychodd yr is-grŵp economaidd-gymdeithasol ar gyd-destun ehangach yr effaith anghymesur. Ar 18 Mehefin 2020, cyflwynodd ei adroddiad⁸, ac fe gafodd yr argymhellion ynddo eu gweithredu ar unwaith.⁹ Datblygodd yr is-grŵp arall offeryn asesu risg i helpu gweithwyr iechyd a gofal cymdeithasol i benderfynu a oedd pobl o gymunedau Du, Asiaidd ac Ethnig Leiafrifol yn wynebu mwy o risg yn sgil y feirws.
14. Yn ystod y pandemig, addaswyd Fforwm Cydraddoldeb i Bobl Anabl (“DEF”) Llywodraeth Cymru, a oedd eisoes yn bodoli, i ddarparu modd o gyfathrebu ac ymgynghori â phobl anabl, modd nad oedd ar gael i bobl anabl mewn rhannau eraill o'r wlad.¹⁰ Ym mis Mehefin 2020,

⁶ Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraff 18(e); Hutt, yn gyffredinol.

⁷ Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraff 84.

⁸ [INQ000227599].

⁹ [INQ000282184].

¹⁰ Foster [INQ000274189], paragraff 92.

Modiwl 2B – Datganiad agoriadol Llywodraeth Cymru

gofynnodd y DEF i'r Athro Debbie Foster ysgrifennu adroddiad am brofiadau pobl anabl yng Nghymru yn ystod y pandemig.¹¹ Cynigodd yr adroddiad dilynol dystiolaeth bwerus. Ymrwymodd Llywodraeth Cymru i weithredu ei argymhellion, gan ailddatgan ei hymrwymiad i'r Model Cymdeithasol o Anabledd a sefydlu'r Tasglu Hawliau Pobl Anabl i weithredu'r argymhellion. Mae gwaith gwerthfawr ac angenrheidiol y Tasglu, a noddir gan y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol, yn parhau.

15. Mae cyfran uwch o bobl hŷn yng Nghymru o'i gymharu â gweddill y DU, ac felly roedd effaith y feirws a'r ymateb iddo ar eu hiechyd a'u lles yn destun pryder arbennig drwy gydol y pandemig. Roedd data a modelu yng Nghymru yn ystyried y gyfran uwch o bobl hŷn yn y boblogaeth, gan gyfrannu at brosesau gwneud penderfyniadau. Roedd y Comisiynydd Pobl Hŷn yn aelod o'r SSPC. Yn y fforwm hwnnw ac mewn mannau eraill, roedd hi'n eiriolwr di-flewyn-ar-dafod ac uchel ei pharch dros fuddiannau pobl hŷn er nad oedd hi a Llywodraeth Cymru yn cyd-weld bob tro.
16. Yn erbyn y cefndir hwn, mae Llywodraeth Cymru yn mynegi ei phryder bod adroddiadau'r arbenigwyr sy'n ystyried anghydraddoldebau naill ai'n ymdrin â Chymru yn fras neu ddim o gwbl. Byddai'n ddiolchgar am eglurhad ynghylch sut, yn absenoldeb unrhyw dystiolaeth fanwl, y mae'r Ymchwiliad yn bwriadu ystyried mater cymhleth anghydraddoldebau yng nghyd-destun mater arall sydd lawn mor gymhleth, sef y pandemig.

WhatsApp a dulliau cyfathrebu anffurfiol

17. Mae negeseuon WhatsApp a dulliau cyfathrebu anffurfiol eraill wedi ennyn diddordeb cyson a dwys yn yr Ymchwiliad ac, o ganlyniad, yn ehangach. At ddibenion modiwl 2B, mae tri phwynt yn berthnasol: yn gyntaf, mae Llywodraeth Cymru wedi datgelu'r holl negeseuon sydd ar gael y mae'r Ymchwiliad wedi gofyn amdanynt; yn ail, ar yr adeg berthnasol (a hyd heddiw) ni chaniateir i ffonau symudol Llywodraeth Cymru gael mynediad at WhatsApp; yn drydydd ac yn bwysicaf oll, mae'n amlwg o ystyriaeth bwyllog o'r dogfennau (gan gynnwys negeseuon WhatsApp a negeseuon eraill) nad oedd Gweinidogion na swyddogion Cymru yn defnyddio WhatsApp (nac unrhyw fath arall o gyfathrebu anffurfiol) fel ffordd amgen neu ychwanegol o wneud penderfyniadau ffurfiol.

Rhan 1 – penderfyniadau Llywodraeth Cymru

18. Y Cabinet oedd y corff gwneud penderfyniadau canolog a'r fforwm ar y cyd i Weinidogion Cymru benderfynu ar faterion arwyddocaol a rhoi gwybod i gydweithwyr am faterion pwysig, a drafodwyd, naill ai oherwydd eu bod yn codi materion polisi arwyddocaol neu oherwydd eu bod

¹¹ Foster [INQ000274189], paragraff 1.

Modiwl 2B – Datganiad agoriadol Llywodraeth Cymru

o bwysigrwydd hanfodol i'r cyhoedd. Fe'i cadeiriwyd gan y Prif Weinidog ac yn dilyn y cyhoeddiad ar 23 Mawrth 2020, gwnaed penderfyniad ymwybodol y byddai cyfarfodydd y Cabinet yn cynnwys y tîm Gweinidogol cyfan ac nid Gweinidogion y Cabinet yn unig. Disgwylir i Weinidogion arfer cyfrifoldebau portffolio eu hunain ac eithrio pan fo penderfyniad yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cabinet ystyried cynigion trawslywodraethol a chytuno arnynt, neu pan fo penderfyniad yn codi materion sydd mor arwyddocaol fel bod angen eu trafod ar lefel Cabinet.

19. Sefydlwyd Siambr y Seren ym mis Mawrth 2020 i oruchwylio a chydlynw'r ymateb cyllidol i'r pandemig. Cydnabuwyd y byddai'r ymateb yn rhoi pwysau digynsail ar gyllideb Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21 oherwydd nifer y penderfyniadau ariannol arwyddocaol y byddai angen i Weinidogion eu gwneud, a'r her o asesu a blaenoriaethu'r rhain i fanteisio i'r eithaf ar yr adnoddau a oedd ar gael.
20. Roedd Grŵp Craidd Covid-19 yn cynnwys y Gweinidogion hynny a oedd yn ymwneud fwyaf â datblygu'r ymateb i'r pandemig a swyddogion allweddol. Ehangwyd aelodaeth y Grŵp i gynnwys Andrew Morgan fel cynrychiolydd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Ruth Marks fel cynrychiolydd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru a dau arweinydd y gwrthbleidiau yn y Senedd. Roedd ar gyfer rhannu gwybodaeth, yn hytrach na gwneud penderfyniadau. Cyfarfu'n wythnosol rhwng 2 Mawrth a 14 Medi 2020.
21. Roedd y Grŵp Cyngor Technegol ("TAG") yn cynnwys gweision sifil ac arbenigwyr gwyddonol a thechnegol allanol. Gan ddefnyddio adnoddau Cymru, roedd TAG yn gyfrifol am ddarparu cyngor ac arweiniad gwyddonol annibynnol i Lywodraeth Cymru mewn ymateb i Covid-19, dehongli cyngor SAGE ar gyfer cyd-destun Cymru a defnyddio Cyswllt Diogel Gwybodaeth Ddiennw a ddarparwyd gan Brifysgol Abertawe.
22. Roedd galwadau gweinidogol dyddiol, o 6 Ebrill 2020, yn sicrhau bod y tîm Gweinidogol cyfan yn parhau i gydweithredu, gan rannu gwybodaeth a chyfrannu at y broses o wneud penderfyniadau. Roedd y ffordd yr oedd yr argyfwng yn symud yn gyflym, a'r nifer o ffyrdd yr oedd problemau'n gofyn am ymateb ar draws gwahanol bortffolios, yn golygu bod galwad ddyddiol, ar ddechrau pob dydd, yn cynnwys yr holl Weinidogion yn amhrisiadwy wrth gynorthwyo penderfyniadau ymatebol a chydweithredol.

Sefydlu'r broses o wneud penderfyniadau ar ymyriadau anfferyllol

Modiwl 2B – Datganiad agoriadol Llywodraeth Cymru

23. Cyn i'r ddyletswydd adolygu 21 diwrnod gael ei gosod mewn deddfwriaeth ddiwedd mis Mawrth, sicrhodd y Prif Weinidog nad oedd ond yn ymrwymo Llywodraeth Cymru i weithredu pan oedd yn credu bod ganddo fandad gan y Cabinet.
24. Ar 17 Mawrth 2020, gwnaeth y Prif Weinidog gyhoeddiad yn cynghori'r cyhoedd i gyfyngu ar gyswllt nad oedd yn hanfodol, gweithio gartref pan fo hynny'n bosibl ac osgoi lleoliadau cymdeithasol, o ganlyniad uniongyrchol i'r cytundeb y daethpwyd iddo yn Ystafell Friffio Swyddfa'r Cabinet (COBR) ar 16 Mawrth 2020.
25. Ar 18 Mawrth 2020, cyhoeddodd y Gweinidog Addysg y byddai ysgolion yn cael eu haddasu at ddibenion gwahanol ac yn parhau ar agor i blant gweithwyr allweddol a phlant agored i niwed. Gwnaed y polisi yn y cyd-destun bod awdurdodau lleol wedi dechrau'n unochrog i gau ysgolion, felly roedd angen cyfeiriad ar lefel genedlaethol i sicrhau newid trefnus i ddarparu ar gyfer plant gweithwyr allweddol a phlant agored i niwed. Yn COBR yn ddiweddarach y diwrnod hwnnw, cytunodd y pedair llywodraeth i weithredu o'r fath.
26. Ar 20 Mawrth 2020, cytunodd y Prif Weinidog yn COBR i wneud rheoliadau iechyd y cyhoedd i atal pobl rhag ymgynnull, gan na fu cydymffurfio llawn â'r canllawiau cynharach. Cyhoeddodd y Prif Weinidog y noson honno y byddai Llywodraeth Cymru yn arfer pwerau iechyd y cyhoedd i gau bwytai, tafarndai, bariau a chyfleusterau eraill lle'r oedd pobl yn ymgynnull. Roedd hyn hefyd yn cynnwys canolfannau hamdden, campfeydd, sinemâu, theatrau, a siopau betio. Cafodd y rheoliadau eu drafftio dros y penwythnos ac fe'u gwnaed ar 21 Mawrth 2020. Nid oedd troi yn ôl wedi hynny a daeth yr ymateb i'r pandemig yn fater datganoledig.
27. Cyfarfu'r Cabinet ar 23 Mawrth 2020 i ystyried rheoliadau i gau'r diwydiant lletygarwch, gweithio i baratoi ar gyfer cyfyngiadau symud a llythyr i'w anfon at 150,000 o bobl agored i niwed yng Nghymru ynghylch hunanynysu, cyngor meddygol a manylion trefniadau cymorth cymdeithasol.
28. Yn ddiweddarach yn COBR cytunodd y pedair gwlad i gyflwyno cyfyngiadau symud ledled y DU. Dywedodd Prif Weinidog y DU wrth y Prif Weinidogion y byddai'n cyhoeddi cyfyngiadau symud yn Lloegr a gofynnodd iddynt ddefnyddio eu priod bwerau i wneud yr un peth. Roedd y Prif Weinidog yn teimlo ei fod yn gallu rhoi'r ymrwymiad hwnnw ar ran Llywodraeth Cymru gan wybod bod Cabinet Cymru yn cefnogi'r penderfyniad. Trafododd y Prif Weinidog y penderfyniad i gyflwyno cyfyngiadau symud gyda'r Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a Phrif Swyddog Meddygol Cymru, yr oedd ill dau wedi mynychu COBR, cyn gwneud y cyhoeddiad y noson honno. Mae cofnodion COBR yn cofnodi bod angen canllawiau ar

Modiwl 2B – Datganiad agoriadol Llywodraeth Cymru

y cyd o ran sut y byddai'r canllawiau'n effeithio ar grwpiau agored i niwed, ynghyd â thynnu sylw at sefyllfa plant ysgol agored i niwed y byddai angen iddynt fod yn derbyn prydau ysgol am ddim.

29. Cyfarfu'r Cabinet ar 24 Mawrth 2020 i drafod y penderfyniad i gyflwyno cyfyngiadau symud a chytunodd i wneud y rheoliadau gofynnol ar 26 Mawrth 2020. Nododd y Cabinet yr angen am ganllawiau i awdurdodau lleol ar gefnogi oedolion agored i niwed a oedd yn gwarchod eu hunain a'r gost o ddarparu bwyd ac eitemau hanfodol eraill i'r unigolion hynny. Byddai angen sicrhau bod cymorth ar gael i oedolion ifanc a oedd yn gadael gofal a'r sawl a oedd yn ffoi rhag trais domestig.
30. Ar 7 Ebrill 2020, yng nghyfarfod y Prif Weinidog a'r Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, nodwyd bod saith egwyddor i'w defnyddio wrth adolygu cyfyngiadau, ac un o'r rhain oedd y dylai mesurau gael effaith gadarnhaol ar gydraddoldeb. Roedd yr egwyddorion hyn yn sail i'r fframwaith adferiad a gyhoeddwyd ar 24 Ebrill 2020.
31. Cynhaliwyd yr adolygiad 21 diwrnod cyntaf ar 16 Ebrill 2020. Penderfynodd y Prif Weinidog, yng ngoleuni barn SAGE na allai'r dystiolaeth gyfleu effeithiau'r cyfyngiadau symud yn llawn hyd hynny, y dylai'r pecyn llawn o gyfyngiadau barhau.
32. Ar 24 Ebrill 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru *Arwain Cymru allan o'r pandemig Coronafeirws: Fframwaith ar gyfer Adferiad*. Mae'n nodi'r dystiolaeth, yr egwyddorion a'r dull gweithredu iechyd y cyhoedd y byddai Llywodraeth Cymru yn eu defnyddio wrth ystyried a ddylid codi cyfyngiadau/sut i godi'r cyfyngiadau. Yn gyntaf, roedd yn amlinellu'r mesurau a'r dystiolaeth a ddefnyddiwyd i farnu'r lefelau haint a chyfraddau trosglwyddo coronafeirws cyfredol yng Nghymru. Yn ail, cyhoeddodd saith egwyddor y byddai Llywodraeth Cymru yn eu defnyddio i archwilio mesurau arfaethedig i lacio'r cyfyngiadau cyfredol, gan ystyried tystiolaeth wyddonol, effeithiau cymdeithasol ac economaidd ehangach, a pha un a gafodd mesur effaith gadarnhaol ar gydraddoldeb. Yn drydydd, eglurodd sut y byddai Llywodraeth Cymru yn gwella ei system gwyliadwriaeth ac ymateb iechyd y cyhoedd i'w galluogi i dracio'r feirws yn agos wrth i'r cyfyngiadau gael eu llacio. Byddai'n seiliedig ar ystyried pedwar niwed: niwed uniongyrchol i unigolion o Covid-19; niwed yn deillio o'r GIG yn cael ei orlethu; niwed o salwch nad yw'n gysylltiedig â Covid-19 oherwydd diffyg diagnosis a thriniaeth ar gyfer cyflyrau eraill; a niweidiau economaidd-gymdeithasol a chymdeithasol eraill. Cadarnhaodd Llywodraeth Cymru ei bod yn ffafrio bod pob un o'r pedair gwlad yn cadw dull gweithredu cyffredin tuag at godi cyfyngiadau, ond ei hymrwymiad cyffredinol oedd gwneud y penderfyniadau cywir ar gyfer pobl Cymru.

33. Ar 7 Mai 2020, cynhaliodd y Cabinet yr ail adolygiad 21 diwrnod. Roedd y Cabinet yn gallu profi'r cyngor, codi a thrafod ystyriaethau ychwanegol a gofyn am ragor o wybodaeth. Roedd o bwysigrwydd sylfaenol i'r Prif Weinidog, pan oedd yn rhaid gwneud penderfyniadau anodd, fod pob Gweinidog yn teimlo bod ganddynt gyfle llawn i brofi'r dadleuon neu i leisio pryderon.¹² Roedd penderfyniadau yn destun y craffu manylaf posibl ac arweiniodd y drafodaeth lawn honno at gasgliad cydlynol a rhesymegol yr oedd pob Gweinidog yn gyfforddus i'w gefnogi a'i amddiffyn.
34. Ar 15 Mai 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru *Llacio'r cyfyngiadau ar ein cymdeithas a'n heconomi: dal i drafod*, a oedd yn cynnwys canllaw "goleuadau traffig" ar gyfer llacio'r cyfyngiadau.
35. Ar 18 Awst 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru *Cynllun Gweithredu Rheoli'r Coronafeirws ar gyfer Cymru*, a oedd yn nodi'r egwyddorion a fyddai'n cael eu defnyddio ar gyfer ymyriadau lleol. Wrth i'r niferoedd o achosion ddechrau codi eto yn yr hydref, gosodwyd rhai ymyriadau lleol gan ddefnyddio'r egwyddorion yn y cynllun yn ystod mis Medi a mis Hydref 2020.
36. Ar 12 Hydref 2020, cynghorwyd COBR gan Brif Gynghorydd Gwyddonol Llywodraeth y DU y byddai cyfnod atal byr o dair wythnos yn lleihau'r gyfradd R o dan 1. Er i Brif Weinidog y DU benderfynu parhau â'r dull haenog yn Lloegr, sefydlodd Llywodraeth Cymru Grŵp Gweithredu'r Cyfnod Atal Byr ar 14 Hydref 2020. Wedi hynny, ar 15, 18 a 19 Hydref 2020, trafododd y Cabinet gyfnod atal byr y cytunwyd arno ar 23 Hydref 2020. Rhoddwyd gwybod i'r Cabinet ar 16 Tachwedd 2020 fod y cyfnod atal byr wedi lleihau'r gyfradd R yn llwyddiannus o dan 1 a'i fod wedi cyflawni'r gwelliannau a ragwelwyd yn ei sgil. Yn anffodus, roedd darganfod yr amrywiolyn 'Caint' mwy trosglwyddadwy ym mis Tachwedd yn golygu bod gwelliannau'r cyfnod atal byr yn fwy byrhoedlog nag yr oedd modelu wedi'i rag-weld.
37. Parhaodd y Cabinet â'i waith cynllunio ar gyfer y gaeaf ar 26, 27 a 29 Tachwedd 2020 a chytunodd i fabwysiadu system haenau yng Nghymru o 4 Rhagfyr 2020. Trafododd y Cabinet ymhellach y lefelau rhybudd a'r 'system goleuadau traffig' ar 9 a 10 Rhagfyr 2020 a chytunodd i fabwysiadu'r lefelau rhybudd a argymhellwyd, a rhoi Cymru ar lefel rhybudd 4 ar 28 Rhagfyr 2020. Cyhoeddwyd Cynllun Rheoli'r Coronafeirws wedi'i ddiweddarau ar 14 Rhagfyr 2020. Fodd bynnag, ar 19 Rhagfyr 2020, cynghorwyd y Cabinet fod canlyniadau amrywiolyn 'Caint' yn golygu y dylid rhoi Cymru ar lefel rhybudd 4 o 20 Rhagfyr 2020 (yn hytrach na 28 Rhagfyr) a chytunodd y Cabinet i hynny.

¹² Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraff 30.

38. Wedi hynny, fel y nodir yn nhystiolaeth dystion Llywodraeth Cymru, cafodd cyfyngiadau eu llacio'n raddol ar sail y cyngor gwyddonol a thechnegol ac yn dilyn trafodaeth lawn gan y Cabinet.

Rhan 2 – effeithiolrwydd trefniadau rhynglywodraethol

39. O safbwynt Llywodraeth Cymru, mae tri mater penodol yn codi:

- (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 Trysorlys Ei Mawrhydi a'r llywodraethau datganoledig; a
- (c) Realiti a manteision prosesau gwneud penderfyniadau datganoledig effeithiol.

Natur y cydweithio rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru

40. Hyd at fis Mai 2020, roedd Prif Weinidog y DU ar y pryd yn cyfarfod â Phrif Weinidogion y llywodraethau datganoledig yn COBR. Ym mis Mai 2020, penderfynodd Llywodraeth y DU yn unochrog i aildrefnu strwythurau ei Chabinet. Er i Brif Weinidog y DU gytuno i ddefnyddio strwythur Cyd-bwyllgor y Gweinidogion i ymgysylltu â llywodraethau datganoledig,¹³ ni wnaed unrhyw ddefnydd ohono o gwbl, er bod y mecanwaith hwn yn gweithio yn gymharol dda oherwydd ei fod wedi cael ei ddefnyddio a'i ehangu yn ystod Brexit. Yn hytrach, ym mis Mai 2020, wrth i'r cyfyngiadau symud gael eu llacio, canlyniadau ymarferol y ffaith nad oedd Prif Weinidogion y llywodraethau datganoledig 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 ddulliau gweithredu ac amserlenni gwahanol ar gyfer llacio'r cyfyngiadau.
41. Fel y mae sawl tyst wedi esbonio, nid oedd gwahaniaeth ai cyfarfodydd COBR, cyfarfodydd Cyd-bwyllgor y Gweinidogion neu gyfarfodydd eraill oedd y cyfarfodydd â Phrif Weinidogion y llywodraethau datganoledig. 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 mynd i'r afael â

¹³ Datganiad Johnson, paragraff 368 [INQ000255836].

materion o ddiddordeb a phryder i bawb. Dyna yr oedd Prif Weinidog Cymru yn galw amdano'n rheolaidd.¹⁴

42. Er gwaethaf yr angen clir a dybryd, nid oedd unrhyw gyfarfodydd rhwng penaethiaid y llywodraethau rhwng mis Mai a mis Medi 2020. 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. Wedi hynny, gwahoddwyd Prif Weinidogion y llywodraethau datganoledig 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 Brif Weinidog y DU yn Covid-S.¹⁵ I'r gwrthwyneb, roedd y penderfyniadau "eilradd" 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.
43. Fel y dywedodd yr Athro Henderson yn ei thystiolaeth lafar ym modiwl 2, roedd Mr Gove yn cwyno am broblem gafodd ei chreu gan Lywodraeth y DU ac yn ei dwylo hi oedd yr ateb i'r broblem honno. Nid oedd y llywodraethau datganoledig yn gofyn am gael eu cynnwys o fewn strwythurau penderfynu Llywodraeth y DU (ac eithrio COBR) a doedden nhw ddim yn gofyn chwaith i'r cyfarfodydd hynny ddilyn ffurf arbennig. Yr hyn a oedd ei angen oedd trefn fyddai wedi caniatáu i benaethiaid llywodraethau gymryd rhan mewn ystyriaeth strategol o'r ffordd orau o ymateb i'r pandemig.
44. Roedd Boris Johnson yn barotach i esbonio pam na wnaeth gyfarfod â'r Prif Weinidogion am gyfnodau hir. Roedd am osgoi creu'r argraff fod y Deyrnas Unedig yn wladwriaeth ffederal,¹⁶ pryder a oedd yn cael ei rannu gan yr Ysgrifenyddion Gwladol a ddisgrifiodd cyfarfodydd rheolaidd rhwng Prif Weinidogion y gwledydd datganoledig a Phrif Weinidog y DU fel "potential federalist Trojan horse".¹⁷ Nid oedd pryder Mr Johnson ynghylch sut yr oedd pethau'n ymddangos yn cydnabod nac felly yn effro i aruthredd yr hyn a oedd yn wynebu'r pedair gwlad. Fel adlewyrchiad o agwedd Llywodraeth y DU at yr angen am gydgyssylltu agos ac effeithiol rhwng penaethiaid y pedair llywodraeth, mae tystiolaeth Mr Johnson yn adrodd cyfrolau a hefyd yn destun digalondid. Ar ôl cymryd y swydd, cymerodd Prif Weinidog y DU y teitl newydd 'Gweinidog yr Undeb'; mae ei weithredoedd wedi tanseilio'r teitl yr oedd yn honni ei fod yn ei hyrwyddo.

¹⁴ Drakeford (Modiwl 2, 2^{il} ddatganiad), paragraff 18.

¹⁵ Trawsgrifiad, t. 114.

¹⁶ Johnson, paragraff 188 (INQ000255836)

¹⁷ [INQ000091348].

Trefniadau cyllido rhwng Trysorlys Ei Mawrhydi a'r Llywodraethau datganoledig

45. Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod maint y cymorth ariannol y gwnaeth Llywodraeth y DU ei darparu. Ar y cyfan, roedd adegau pan weithiodd y system yn dda, er enghraifft pan gyflwynwyd Gwarant Covid-19.
46. Ond tanseilir dilysrwydd fframwaith cyllidol y DU gan y ffordd y mae'r Trysorlys yn gweithredu ar lefel y DU – dan gyfarwyddyd dim ond Gweinidogion y DU ac yn atebol dim ond i Weinidogion y DU. Mae hyn yn codi dau fater penodol: yn gyntaf, mae lefel y cyllid ar gyfer mesurau iechyd cyhoeddus yn ganlyniadol i'r cyllid a ddarperir gan Lywodraeth y DU yn Lloegr; ac yn ail, y modd y caiff rhaglenni eu hariannu a'u gweithredu gan Lywodraeth y DU ar lefel y DU gyfan.
47. Mae Llywodraeth Cymru wedi esbonio'n fanwl y cyfyngiadau ddaeth yn sgil y trefniadau cyllido a chan amharodrwydd y Trysorlys i ymateb a chyfyngiadau rhaglenni'r DU gyfan. Roedd y trafodaethau a arweiniodd at y cyfnod atal byr yng Nghymru ym mis Hydref 2020 yn adlewyrchu rhai ohonynt. 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 fwriad i wneud hynny, ar 16 Hydref 2020 gofynnodd Prif Weinidog Cymru i Rishi Sunak AS, Canghellor y Trysorlys ar y pryd, ddechrau'r cynllun un wythnos yn gynnar i gyd-fynd â dechrau'r cyfnod atal byr yng Nghymru. Esboniodd pam na fyddai llawer o staff yng Nghymru yn gallu hawlio'r cynllun cadw swyddi ar gyfer y cyfnod hwnnw. Gwnaeth gynnig hyd yn oed ad-dalu'r Trysorlys am y gost ychwanegol o ddod â'r cynllun ymlaen. Cafodd y cais ei wrthod oherwydd “limitation on HMRC delivery timelines”. Mynegodd Prif Weinidog Cymru ei siom ac esboniodd y byddai'r penderfyniad yn debygol o arwain at golli swyddi yn y sectorau lletygarwch a hamdden. Awgrymodd Mr Sunak yn ei dystiolaeth ar 11 Rhagfyr 2023 y gallai Llywodraeth Cymru fod wedi defnyddio'r warant ymlaen llaw o gyllid ychwanegol i ddelio â'r ffaith na fyddai'r cynllun cymorth swyddi ar gael yn ystod wythnos gyntaf cyfnod atal byr Cymru. Nid problem ymarferol mohoni: nid faint o arian a ddarperir gan Lywodraeth y DU oedd y broblem yn llwyr, ond amseriad penderfyniadau iechyd cyhoeddus Cymru a ph'un a oedd HMRC yn gallu darparu cymorth.
48. Er bod hon yn enghraifft arwyddocaol o'r math o broblemau y gallai'r trefniadau cyllido presennol eu hachosi, yn anffodus, nid y cyfnod atal byr ym mis Hydref 2020 oedd yr unig

enghraifft¹⁸ ac mae'r broblem heb ei datrys o hyd. Mae'r cyfyngiadau hyn yn arwydd o ddiffyg yn y system, nid o fethiant yn un pwynt o'r system. Roedd diffyg parodrwydd y Trysorlys i ymateb 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

49. 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. Fel y nodwyd uchod, dewisodd Llywodraeth y DU ddefnyddio Deddf 1984 gan wybod yn dda bod pŵer gweithredol o dan y Ddeddf honno wedi cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru.¹⁹
50. Mae'r Athro Henderson yn tynnu sylw at y ffaith bod penderfyniad bwriadol Llywodraeth y DU wedi hwyluso gwahanol benderfyniadau gan y pedair gwlad. Er enghraifft, roedd Deddf y Coronafeirws 2020 yn rhag-weld gwahaniaethau rhwng y pedair gwlad ac ymagwedd gydsyniol rhyngddynt.²⁰ Roedd Cynllun Gweithredu'r Coronafeirws, a gyhoeddwyd ar 3 Mawrth 2020, hefyd yn darparu ar gyfer gwahaniaethau ynghylch sut y byddai gwledydd y Deyrnas Unedig yn mynd ati.²¹
51. Mae rhesymau pendant o ran egwyddor ac ymarferoldeb pam yr oedd yn 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 deddfwriaethol, polisi a chyllido gwahanol i Loegr a gweddill y DU. Gan fod

¹⁸ Drakeford (Modiwl 2, datganiad 1^{af}), paragraffau. 124, 141 a 181 [INQ000273747].

¹⁹ Atodlen 1 i Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 ac adran 162 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a pharagraff 30 o Atodlen 11 iddi.

²⁰ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson t. 139.

²¹ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson t. 143.

Llywodraeth y DU yn anghyfarwydd â'r trefniadau hynny camsyniad yw meddwl y gallai'r llywodraeth ganolog ymyrryd mewn rhyw ffordd a gwneud penderfyniadau dros Gymru.

- (c) Yn drydydd, Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am redeg y GIG yng Nghymru.²² Llywodraeth Cymru oedd yn y sefyllfa orau i ddiogelu GIG Cymru rhag cael ei lethu. Mae'r GIG yng Nghymru wedi'i strwythuro ac yn gweithredu'n wahanol i rannau eraill o'r DU, ac mae gwasanaethau cyhoeddus hefyd yn cael eu darparu gan bartneriaid sector cyhoeddus mewn ffordd wahanol. Mae'r SSPC yn enghraifft gref iawn o sut mae sectorau'n cydweithio'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'i gynnig pam na ddylai egwyddor sybsidiaredd olygu bod gwahanol lywodraethau, sy'n atebol i boblogaethau lleol, yn arfer eu pwerau i ymateb yn unol â'u hamgylchiadau lleol. Yn wir, mae'r Ymchwiliad eisoes wedi cael tystiolaeth bod gan etholwyr y gwledydd datganoledig lawer mwy o ffydd yn y llywodraethau datganoledig nag yn Llywodraeth y DU.²³
- (e) Yn bumed, mae ennyn hyder y cyhoedd yn bwysig i lywodraeth allu rhoi ei hymyriadau ar waith. Roedd egwyddor sybsidiaredd yn bwysig yn ystod y pandemig, gan fod y llywodraeth yn gallu dangos i'r cyhoedd ei bod wedi ystyried materion oedd yn berthnasol i amgylchiadau lleol, gan olygu bod penderfyniadau'n cael eu gwneud yn agosach at y rhai yr effeithir arnynt – hynny yw bod penderfyniadau sy'n effeithio ar bobl Cymru yn cael eu gwneud yng Nghymru.

52. Mae gweinidogion presennol a chyn-weinidogion Llywodraeth y DU yn cydnabod bod y gwahaniaethau o ran cyflymder, pwyslais a sut mae gwneud pethau rhwng y pedair gwlad yn rhesymol a phwysau'r dystiolaeth yw bod egwyddor sybsidiaredd, i ddefnyddio iaith Boris Johnson, “overwhelmingly...worked well”. Hefyd:

- (a) Dywedodd Boris Johnson nad oedd buddiannau'r llywodraethau datganoledig bob amser yn cyd-fynd â rhai Lloegr a bod hynny'n anochel mewn system ddatganoledig.²⁴ Dywedodd hefyd ei fod yn deall, o gofio bod y feirws ar gynnydd yng Nghymru a chan nad oedd yr haenau wedi gweithio'n dda, pam bod Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno'r cyfnod atal byr.²⁵
- (b) Cydnabu Michael Gove fod Llywodraeth y DU yn derbyn, ym mis Mai 2020, fod angen i fesurau newid mewn ffyrdd gwahanol ar adegau gwahanol yn rhannau gwahanol o'r

²² Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006.

²³ Trawsgrifiad, yr Athro Henderson, t. 173.

²⁴ Johnson, paragraff 191 (INQ000255836)

²⁵ Johnson, paragraff 519 (INQ000255836)

DU.²⁶ Dywedodd Mr Gove â thegwch ei fod yn deall y rheswm dros y cyfnod atal byr yng Nghymru ac nad oedd wedi ceisio darbwyllo Llywodraeth Cymru rhag gwneud hynny am ei fod yn ymwybodol bod y mesur wedi bod o dan ystyriaeth am gryn amser.²⁷

(c) 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.²⁸ Mewn tystiolaeth, ailadroddodd Mr Raab ei fod yn teimlo bod y llywodraethau datganoledig yn gweithio'n effeithiol gyda Llywodraeth y DU a bod enghreifftiau o waith tîm da. Roedd yn credu nad oedd yr achos o blaid canoli mwy o bŵer mewn amgylchiadau tebyg yn y dyfodol wedi ei wneud.²⁹

53. Mae pwynt pwysig wedi'i wneud ynglŷn â sut y dylid cyfathrebu'r gwahaniaethau yn y pedair gwlad. Yn gyffredinol, roedd diffyg eglurder yn neges Llywodraeth y DU bod ei mesurau yn gymwys i Loegr yn unig wedi ychwanegu at ddryswch y cyhoedd³⁰. Dywedodd Lee Cain wrth yr Ymchwiliad fod Boris Johnson wedi cael gwybod bod y llywodraethau datganoledig yn gwrthwynebu cyhoeddi mesurau a oedd yn gymwys i Loegr yn unig drwy'r DU gyfan, ond am resymau gwleidyddol yn unig fe ddiystyriodd y gwrthwynebiad hwnnw.³¹ 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 ar yr amod bod negeseuon iechyd y cyhoedd yn ddigon clir.

54. Drwy beidio â chysylltu â gwledydd datganoledig ni roddodd Llywodraeth y DU y cyfle i ddatblygu dulliau gweithredu cyffredin. Am fod Llywodraeth y DU wedi gwrthod cyd-drefnu ei gwaith cyfathrebu â'r llywodraethau datganoledig, methai'n rheolaidd â'i gwneud yn glir bod rheolau a negeseuon Llywodraeth y DU yn gymwys i Loegr yn unig. Roedd diffyg parodrwydd y Trysorlys i ymateb i anghenion a gofynion iechyd cyhoeddus y llywodraethau datganoledig yn golygu ei fod yn rhoi blaenoriaeth wahanol i anghenion a gofynion iechyd cyhoeddus Lloegr o'u cymharu â rhai gwledydd eraill y DU.

Argymhellion

²⁶ Gove, paragraff 61 (INQ000259848)

²⁷ Gove, paragraff 106 (INQ000259848)

²⁸ Raab, paragraff 230 (INQ000268041)

²⁹ Trawsgrifiad, tt. 233 – 234 a 257.

³⁰ Adroddiad, Yr Athro Henderson, paragraffau 151 a 153 [INQ000269372].

³¹ Trawsgrifiad, Lee Cain, t. 51.

Modiwl 2B – Datganiad agoriadol Llywodraeth Cymru

55. Mae Prif Weinidog Cymru wedi cynnig dau argymhelliad sy'n ymwneud â diwygio perthynas a threfniadau rhynglywodraethol fydd yn caniatáu mynediad cyfartal a theg i'r llywodraethau datganoledig at gyllid pe bai argyfwng iechyd cyhoeddus yn y dyfodol.³²
56. Rhan sylfaenol o waith yr Ymchwiliad yw llunio argymhellion effeithlon ac effeithiol i unioni unrhyw ddiffygion y ceir eu bod yn bodoli. Felly, ni fydd ystyried argymhellion yn ymarfer syml. Ar ddechrau modiwlau 1 a 2 gofynnodd Llywodraeth Cymru i'r Ymchwiliad gyhoeddi manylion ei drefniadau arfaethedig ar gyfer ystyried argymhellion a byddai'n gwneud y cais hwnnw eto.

Dyddiedig 20 Chwefror 2024

³² Drakeford (datganiad Modiwl 2B), paragraffau 298 a 299.