

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol)

Ionawr 2019



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

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

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

**Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddMCD@cynulliad.cymru**
Twitter: **[@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019**

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

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol)

Ionawr 2019



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Cadeirydd y Pwyllgor:



Mick Antoniw AC
Llafur Cymru
Pontypridd

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Dawn Bowden AC
Llafur Cymru
Merthyr Tudful a Rhymni



Suzy Davies AC
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru



Carwyn Jones AC
Llafur Cymru
Pen-y-bont ar Ogwr



Mandy Jones AC
UKIP Cymru
Gogledd Cymru



Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru

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



Lee Waters AC
Llafur Cymru
Llanelli

Roedd Carwyn Jones AC yn dirprwyo yn lle Lee Waters AC yng nghyfarfodydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 7 ac 14 Ionawr.

Cynnwys

Y cefndir.....	5
Y Bil.....	5
Trosolwg	5
Pwerau i wneud rheoliadau a rhoi cyfarwyddydau	7
Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru.....	8
Adroddiad gan Bwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi.....	11
Trafodaeth y Pwyllgor.....	13
Tystiolaeth gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.....	13
Ein barn	17

Y cefndir

Y Bil

Trosolwg

1. Cafodd Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol) Llywodraeth y DU¹ (y Bil) ei ddarllenid cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 26 Hydref 2018. Daeth Cam y Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin i ben ar 29 Tachwedd 2018, pan gafodd ei adrodd heb ddiwygiad. Cynhaliwyd y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Cyffredin ar 21 Ionawr 2019.

2. Mae'r nodiadau esboniadol i'r Bil yn datgan:

“The Bill provides the Secretary of State with powers to fund and arrange healthcare outside the UK, to give effect to healthcare agreements between the UK and other countries, territories or international organisations, such as the European Union (EU), and make provision in relation to data processing, which is necessary to underpin these arrangements and agreements.

The Bill is being introduced as a result of the decision to leave the EU and is intended to enable the Government to respond to the wider range of possible outcomes of EU Exit in relation to reciprocal healthcare including the implementation of new reciprocal healthcare agreements. It sits alongside the European Union (Withdrawal) Act 2018 and the European Union (Withdrawal Agreement) Bill as part of the Government's legislative response to EU Exit.”²

3. Maent hefyd yn datgan:

“Reciprocal Healthcare agreements support people from the UK to obtain healthcare when they live in, work in or visit other countries and vice versa, for people from other EU countries in the UK. They normally involve the UK and the other country agreeing to waive healthcare charges for migrants, workers or visitors. Some agreements involve the UK and other countries reimbursing one another for the cost of healthcare—an approach that underpins EU reciprocal healthcare.

¹ [Bil Gofal Iechyd \(Trefniadau Rhyngwladol\) 2017-19. HC 279](#)

² [Bil Gofal Iechyd \(Trefniadau Rhyngwladol\): Nodiadau Esboniadol](#), Hydref 2018, paragraffau 1-2

Reciprocal healthcare agreements can also facilitate co-operation on planned treatment or other areas of healthcare policy.”³

4. O ran perthnasedd y Bil i Gymru, mae’r nodiadau esboniadol yn datgan:

“The provisions of the Bill extend to the whole of the United Kingdom.

(...)

To the extent that the provisions of the Bill fall within the legislative competence of devolved legislatures, the legislative consent procedure would be appropriate.”⁴

5. Mae Cymal 1 yn rhoi pŵer i’r Ysgrifennydd Gwladol wneud taliadau, a threfnu i wneud taliadau, i ariannu gofal iechyd y tu allan i’r Deyrnas Unedig. Mae’r cymal hwn yn galluogi cyllido cytundebau gofal iechyd cyfatebol â gwladwriaethau’r UE a gwladwriaethau nad ydynt yn yr UE a sefydliadau rhyngwladol fel yr UE, yn ogystal â chyllid unochrog ar gyfer triniaeth dramor.

6. Mae’r Bil yn ymdrin â threfniadau gofal iechyd cyfatebol y tu allan i’r UE, gan ei fod yn caniatáu i’r DU gryfhau ei chytundebau cyfatebol presennol (er enghraifft ag Awstralia a Seland Newydd) ac mae hefyd yn galluogi’r DU i weithredu rhai newydd â gwledydd trydydd parti.

7. Mae Cymal 2 yn rhoi pwerau disgrisiwn i’r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau a chyfarwyddydau (a ddisgrifir yn yr adran nesaf), ac mae cymal 3 yn diffinio “gofal iechyd” a ddefnyddir yng nghymal 1 a chymal 2, a “chytundeb gofal iechyd” a ddefnyddir yng nghymal 2.

8. Mae Cymal 4 o’r Bil yn darparu sail gyfreithiol i “bersonau awdurdodedig” rannu data, gan gynnwys data meddygol i hwyluso gofal iechyd cyfatebol ar ôl Brexit. At ddibenion y Bil, mae “person awdurdodedig” yn cynnwys Gweinidogion Cymru, darparwyr gofal iechyd a chyrrff eraill y GIG. Mae hyn yn golygu eu bod yn rhannu data personol â gwladwriaethau eraill i gefnogi gweithrediad trefniadau gofal iechyd cyfatebol newydd. Mae Cymal 4 hefyd yn cynnwys pŵer gwneud rheoliadau i’r Ysgrifennydd Gwladol ddiwygio’r rhestr o bersonau awdurdodedig.

9. Mae Cymal 5 yn nodi’r modd y gellir ymarfer y pŵer i wneud rheoliadau a chyfarwyddydau.

³ [Bil Gofal Iechyd \(Trefniadau Rhyngwladol\): Nodiadau Esboniadol](#), Hydref 2018, paragraff 3

⁴ [Bil Gofal Iechyd \(Trefniadau Rhyngwladol\): Nodiadau Esboniadol](#), Hydref 2018, paragraffau 18 a 20

10. Nid yw'r Bil yn cynnig unrhyw drefniadau gofal iechyd cyfatebol penodol, ac nid yw'n darparu unrhyw fanylion am weithrediad trefniadau gofal iechyd cyfatebol yn y dyfodol.

11. Barn Llywodraeth y DU yw y bydd y broses cydsyniad deddfwriaethol yn cael ei chynnal ar gyfer cymalau 1, 2 a 4.⁵ Cred Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad ar gymal 5 hefyd, ac ystyrir y gwahaniaeth barn hwn yn ddiweddarach yn yr adroddiad.

Pwerau i wneud rheoliadau a rhoi cyfarwyddydau

12. Mae'r Bil yn cynnwys y pwerau a ganlyn er mwyn i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau a rhoi cyfarwyddydau:

- mae cymal 2(1) yn darparu y gall yr Ysgrifennydd Gwladol, drwy reoliadau, wneud darpariaeth:
 - (a) in relation to the exercise of the power to make payments or arrange for payments to be made;
 - (b) for and in connection with the provision of healthcare abroad; or
 - (c) to give effect to healthcare agreements with other countries or territories (both EU and non-EU) or international organisation such as the EU;
- mae cymal 2(3) yn darparu y gall yr Ysgrifennydd Gwladol roi cyfarwyddiadau i berson ynghylch cyflawni unrhyw swyddogaethau a roddir neu a ddirprwyir i'r person hwnnw drwy reoliadau a wneir o dan gymal 2(1);
- mae cymal 4(6)(e) yn darparu y caiff yr Ysgrifennydd Gwladol drwy reoliadau ychwanegu at y rhestr o bersonau awdurdodedig sy'n cael prosesu data pan fo angen at ddibenion gwneud unrhyw beth o dan y Bil neu yn rhinwedd y Bil.

13. Bydd yr holl reoliadau a wneir o dan y Bil yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, oni bai eu bod yn diwygio, yn diddymu neu'n dirymu deddfwriaeth sylfaenol. Bydd rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

⁵ Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol): Nodiadau Esboniadol, Hydref 2018, paragraffau 20-21 ac Atodiad A

- 14.** Bydd arfer y pwerau gwneud rheoliadau a chynnwys y rheoliadau yn dibynnu ar ganlyniad trafodaethau Erthygl 50.
- 15.** Os bydd cytundeb rhwng y DU a'r UE sy'n cynnwys gofal iechyd cyfatebol tebyg i'r trefniadau presennol, gellid defnyddio'r pwerau yng nghymal 1 i ariannu a gweithredu agweddau ar y cytundeb ochr yn ochr â phwerau sydd ar gael yn Neddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 a/neu Fil yr Undeb Ewropeaidd (Cytundeb Ymadael) arfaethedig.
- 16.** Os na fydd y cytundeb terfynol yn efelychu'r trefniadau presennol neu nad yw'n ymdrin â gofal iechyd cyfatebol, gellid defnyddio'r pwerau gwneud rheoliadau yng nghymal 2 i weithredu polisi newydd. Gellid gwneud rheoliadau o dan y cymal hwn i weithredu cytundebau rhyngwladol newydd ar ofal iechyd cyfatebol rhwng y DU a gwledydd neu diriogaethau o fewn yr UE a'r tu allan i'r UE.
- 17.** Mewn achos o ddim cytundeb, byddai'r pwerau gwneud rheoliadau yng nghymal 2 o'r Bil hefyd yn galluogi Llywodraeth y DU i weithredu cytundeb gofal iechyd cyfatebol newydd ag aelod-wladwriaethau'r UE, neu i wneud trefniadau unochrog i ddinasyddion y DU gael mynediad at ofal iechyd dramor. Mewn sefyllfa dim cytundeb, byddai angen i'r Bil dderbyn Cydsyniad Brenhinol cyn y diwrnod gadael ar 29 Mawrth 2019 er mwyn gallu rhoi ar waith drefniadau gofal iechyd cyfatebol newydd.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

- 18.** Ar 15 Tachwedd 2018, gosododd Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol⁶ Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â'r Bil⁷.
- 19.** Ar 20 Tachwedd 2018, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm at y Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon i'w ystyried. Pennodd y Pwyllgor Busnes 22 Ionawr 2019⁸ yn ddyddiad cau ar gyfer adrodd.
- 20.** Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae angen y Memorandwm oherwydd bod darpariaethau yn y Bil yn addasu neu'n dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

⁶ Yn dilyn ad-drefnu Cabinet Llywodraeth Cymru ar 13 Rhagfyr 2018, daeth Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yn Weinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.

⁷ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Tachwedd 2018

⁸ Pwyllgor Busnes, Yr amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Tachwedd 2018

21. Mae paragraffau 6 i 15 o'r Memorandwm yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o ba ddarpariaethau yn y Bil y mae gofyn cael cydsyniad ar eu cyfer:

“Ystyrir bod gofyn cael cydsyniad i Gymalau 1, 2, 4 a 5 ar y sail eu bod yn gwneud darpariaeth at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, naill ai'n rhannol neu'n llwyr, gan eu bod yn ymwneud ag iechyd. (Mae Cymalau 3 a 6 yn gwneud darpariaeth ynghylch dehongli, cwmpas a chychwyn at ddibenion y cymalau eraill yn y Bil y mae gofyn cael cydsyniad ar eu cyfer.)

Mae Cymal 1 yn rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud taliadau a threfnu i daliadau gael eu gwneud i ariannu gofal iechyd y tu allan i'r DU.

Petai'r trefniadau gofal iechyd cyfatebol newydd yn debyg i drefniadau cyfredol yr UE gallai hyn gynnwys, ymysg pethau eraill, ariannu gofal iechyd i'r rhai sy'n derbyn pensiwn y wladwriaeth ac sy'n byw y tu allan i'r DU, darparu gofal iechyd i drigolion y DU sy'n ymweld â gwledydd y tu allan i'r DU, ariannu gofal iechyd i weithwyr a adleolir, ac ariannu triniaeth sydd wedi'i threfnu ar gyfer trigolion yr UE mewn gwledydd eraill.

Mae Cymal 2 yn rhoi'r pwerau i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau mewn perthynas â Chymal 1, mewn cysylltiad â darparu gofal iechyd y tu allan i'r DU, a rhoi effaith i drefniadau gofal iechyd.

Rhagwelir, pe bai'r DU yn ymadael â'r UE mewn sefyllfa o gytundeb, y byddai'r pŵer hwn yn galluogi i drefniadau gofal iechyd y dyfodol gael eu gweithredu gyda'r UE, Aelod Wladwriaethau unigol neu drydydd gwledydd o fis Ionawr 2021 ymlaen. Mewn sefyllfa lle na fyddai cytundeb, byddai hyn yn galluogi Llywodraeth y DU i roi effaith i drefniadau gofal iechyd cyfatebol newydd ar y diwrnod ymadael neu wedi hynny.

Er mai mater i'r DU yw gwneud trefniadau dwyochrog neu amlochrog gyda thriogaethau eraill a sefydliadau rhyngwladol, caiff y Cynulliad ddeddfu at ddiben cydymffurfio a gweithredu mewn perthynas â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU o ran materion datganoledig, megis gofal iechyd.

Mae Cymal 4 yn darparu pwerau i alluogi personau awdurdodedig i brosesu data personol i hwyluso trefniadau gofal iechyd cyfatebol.

Mae'n bosibl y bydd angen i bersonau awdurdodedig rannu data personol, gan gynnwys data meddygol, gyda phersonau neu gyrff cyfatebol dramor i hwyluso unrhyw drefniadau gofal iechyd cyfatebol. Ar hyn o bryd mae cyfraith yr UE yn darparu'r pwerau sy'n angenrheidiol i wneud hyn. Byddai'r porth prosesu data hwn yn helpu i weithredu taliadau a threfniadau ar gyfer gofal iechyd y tu allan i'r DU, fel y darperir ar ei gyfer o dan Gymal 1.

Mae Cymal 5 yn rhoi'r pŵer i ddiwygio, diddymu neu ddirymu deddfwriaeth sylfaenol, gan gynnwys un o Fesurau neu Ddeddfau'r Cynulliad, at ddibenion rhoi pwerau i'r Ysgrifennydd Gwladol neu unrhyw berson arall, neu i roi effaith i gytundeb gofal iechyd.

Mae angen cydsyniad ar gyfer y darpariaethau hyn am eu bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru i'r graddau y maent yn ymwneud ag iechyd ac â chydymffurfio a gweithredu mewn perthynas â rhwymedigaethau rhyngwladol yn ymwneud â gofal iechyd.”⁹

22. Mae paragraffau 16 i 19 o'r Memorandwm yn nodi rhesymau Llywodraeth Cymru pam mae'n briodol cynnwys darpariaeth ar gyfer Cymru yn y Bil. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod manteision o gael ymagwedd ledled y DU a'i bod yn briodol ymdrin â threfniadau gofal iechyd cyfatebol mewn Bil y DU oherwydd angen brys y ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, mae'n nodi:

“...bydd unrhyw drefniant gofal iechyd a sefydlir ar ran y DU yn effeithio ar y GIG yng Nghymru, felly bydd y ddeddfwriaeth hon yn cael effaith arwyddocaol ar faes polisi sydd wedi'i ddatganoli.”¹⁰

23. Am y rheswm hwnnw, mae Llywodraeth Cymru yn pryderu ynghylch i ba raddau y bydd yn rhan o'r gwaith o lywio a llunio'r cytundebau gofal iechyd a gaiff eu cyflwyno o dan y Bil:

“Mae angen i'r cwestiwn ynghylch rhoi cydsyniad deddfwriaethol neu beidio, felly, gael ei ystyried yng nghyd-destun y sicrhad deddfwriaethol a'r sicrhad heb fod yn ddeddfwriaethol a roddir gan Lywodraeth y DU i

⁹ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Tachwedd 2018, paragraffau 6 i 15

¹⁰ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Tachwedd 2018, paragraff 17

sicrhau bod Llywodraeth y DU yn cael rhan mewn materion sy'n effeithio ar feysydd datganoledig yng Nghymru.

Bydd gwaith pellach i ddatrys ein pryderon yn parhau yn ystod taith y Bil drwy Senedd y DU a bydd Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol yn cael ei gyflwyno os bydd angen.”¹¹

24. Cyfnewidiodd Llywodraeth Cymru ohebiaeth â Llywodraeth y DU ynghylch y Bil rhwng mis Hydref 2018 a mis Ionawr 2019.¹²

Adroddiad gan Bwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi

25. Cyhoeddodd Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi ei adroddiad (adroddiad y Pwyllgor DPRR) ar y Bil ar 15 Tachwedd 2018.¹³

¹¹ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Y Bil Gofal Iechyd (Trefniadau Rhyngwladol), Tachwedd 2018, paragraffau 18 a 19

¹² Llythyr gan Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Arglwydd O'Shaughnessy, Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 23 Hydref 2018; Llythyr gan Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Arglwydd O'Shaughnessy, Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 25 Hydref 2018; Llythyr gan yr Arglwydd O'Shaughnessy, yr Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol i Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 26 Hydref 2018; Llythyr gan Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Arglwydd O'Shaughnessy, Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 15 Tachwedd 2018; Llythyr gan Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Arglwydd O'Shaughnessy, Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 4 Rhagfyr 2018; Llythyr gan yr Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol yr Arglwydd O'Shaughnessy i Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 14 Rhagfyr 2018; Llythyr gan Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Arglwydd O'Shaughnessy, Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 19 Rhagfyr 2018; Llythyr gan yr Ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol yr Arglwydd O'Shaughnessy i Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 19 Rhagfyr 2018; Llythyr gan Vaughan Gething AC, y Gweinidog Iechyd a Gofal Cymdeithasol i Stephen Hammond AS, y Gweinidog Gwladol dros Iechyd, yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 9 Ionawr 2019.

¹³ Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, Y Bil Amaethyddiaeth, 39th Report of Session 2017-2019, HL Paper226, 15 Tachwedd 2018

26. Mae adroddiad y Pwyllgor DPRR yn beirniadu'r Bil. Mae'n disgrifio cymal 2 o'r Bil â chwmpas syfrdanol. Daeth y Pwyllgor DPRR i'r casgliad na allai cwmpas y rheoliadau prin fod yn ehangach ac amlygodd y canlynol:

- nid oes cyfyngiad ar swm y taliadau;
- nid oes cyfyngiad ar bwy y gellir ei ariannu ledled y byd;
- nid oes cyfyngiad ar y mathau o ofal iechyd sy'n cael eu hariannu;
- gall y rheoliadau roi swyddogaethau i unrhyw un yn unrhyw le;
- gall y rheoliadau ddirprwyo swyddogaethau i unrhyw un yn unrhyw le;
- gall y rheoliadau ddiwygio neu ddiddymu unrhyw Ddeddf Seneddol, at ddibenion rhoi swyddogaethau i bobl neu i roi grym i gytundeb gofal iechyd;
- dywed Llywodraeth y DU fod cymal 2 yn galluogi'r Ysgrifennydd Gwladol i fynd i'r afael â materion hanfodol sy'n ymwneud â gofal iechyd dramor, ond mae'r pwerau yn y Bil yn mynd yn llawer ehangach na materion hanfodol;
- dywed Llywodraeth y DU fod y pwerau yng nghymal 2 yn angenrheidiol er mwyn galluogi'r Ysgrifennydd Gwladol i ymateb yn briodol ar ôl gadael yr UE, pan na fydd trefniadau gofal iechyd cyfatebol yr UE yn berthnasol i'r DU yn eu ffurf bresennol mwyach, ond mae'r Bil yn berthnasol i wledydd ledled y byd, nid i'r UE yn unig;
- mae cwmpas y rheoliadau a wneir o dan gymal 2—yn ymwneud â darparu a chyllido gofal iechyd ledled y byd—yn hynod eang.¹⁴

27. Daeth y Pwyllgor i'r casgliad canlynol:

“It is one thing to introduce skeletal legislation needed in the event of no EU withdrawal agreement. But this Bill is as much to do with implementing future reciprocal healthcare agreements entered with non-EU countries. Indeed, it goes much wider than merely giving effect to healthcare agreements and covers the provision of any healthcare provided by anyone anywhere in the world. **In our view, the powers in clause 2(1) are inappropriately wide and have not been adequately**

¹⁴ Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, **39th Report of Session 2017-2019**, HL Paper 226, 15 Tachwedd 2018, paragraff 10

justified by the Department. It is particularly unsatisfactory that exceedingly wide powers should be subject only to the negative procedure.”¹⁵

Trafodaeth y Pwyllgor

Tystiolaeth gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol

28. Cawsom dystiolaeth gan y Gweinidog ar 7 Ionawr 2019.¹⁶

29. Eglurodd y Gweinidog:

“The Bill’s objective is to make sure that reciprocal healthcare arrangements can continue should the United Kingdom leave the European Union ... So, this provides powers to make sure that healthcare arrangements can continue and it’s why the Bill provides for the Secretary of State and United Kingdom Government to be able to make the necessary arrangements for payments to be made. The challenge, though, is that, obviously, it goes across the devolved areas of health, and so the United Kingdom Government themselves recognise that a legislative consent motion is required because it does affect a devolved competence.”¹⁷

30. Nododd hefyd nad yw Llywodraeth Cymru yn ceisio ymyrryd â’r trefniadau hyn na’u hatal rhag parhau yn y dyfodol,¹⁸ gan ddweud:

“We think it’s a good thing for Welsh citizens to be able to have these reciprocal arrangements when people travel or, sometimes, live for a significant part of their time in other European countries, and, equally, we would not want to see that European citizens who come to this country somehow have alternative and less favourable arrangements. The challenge is how the Bill sets out that those should continue.”¹⁹

¹⁵ Tŷr Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 39th Report of Session 2017-2019, HL Paper 226, 15 Tachwedd 2018, paragraff 13

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, 7 Ionawr 2019

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [4], 7 Ionawr 2019

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [8], 7 Ionawr 2019

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [8], 7 Ionawr 2019

31. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddisgrifio siom Llywodraeth Cymru o beidio â chael gwybod am y Bil mewn da bryd.²⁰ Nododd fod Llywodraeth y DU yn derbyn bod angen i'r Cynulliad Cenedlaethol roi cydsyniad deddfwriaethol oherwydd bod y Bil yn effeithio ar feysydd cymhwysedd datganoledig, ond ychwanegodd:

“The challenge comes in the way in which the regulation-making power is set out in section 2, because that, as drafted, doesn’t require consultation or consent from Ministers in devolved administrations. That’s poorly drafted, if you wanted to be generous and not see a conspiracy, or you could take the view that there is a deliberate attempt to try and have the widest array of powers possible for UK Ministers ... So, we’ve had correspondence about how clauses 2 and 5, in particular, are set out, because clause 2 sets out that, by regulation, the Secretary of State may make different arrangements and clause 5 then sets out the range of those areas and the detail of how they could be undertaken, and that includes, of course, a regulation-making power to potentially change primary legislation.”²¹

32. Nododd hefyd:

“... this is a Bill drafted by the United Kingdom Government, and it’s not one that we are currently content with. So I’m not here to defend the drafting of the Bill in front of us—far from it—but to set out the position as to how this could be a Bill that we could accept, and could recommend to the Assembly, which should be passed. Because, again, I don’t think that anyone in any party wants to see reciprocal healthcare agreements fall away.”²²

33. Eglurodd safbwynt Llywodraeth Cymru o dan ba amgylchiadau y byddai’n argymhell bod y Cynulliad Cenedlaethol yn rhoi ei gydsyniad, sef:

“... that there is a clear consultation power with Welsh Ministers on the face of the Bill in section 2, to be accompanied by a satisfactory memorandum of understanding about the Welsh Government being engaged at an early stage before any agreements are entered into by the United Kingdom Government, so that we understand, from a negotiating mandate point of view, what was being proposed. And that’s not unusual in other areas. For example, the way in which pricing

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [8], 7 Ionawr 2019

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [9], 7 Ionawr 2019

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [26], 7 Ionawr 2019

mechanisms are set—with pharmaceutical companies, we already do that with the United Kingdom Government before any agreements are actually concluded.”²³

34. Ymhelaethodd ar pam yr oedd hyn yn bwysig:

“... should the memorandum provide the range of undertakings that we’re looking for, for the involvement of the Government at an early stage, before agreements are entered into, I would be prepared, in these extraordinary circumstances, where we understand we want to maintain reciprocal healthcare arrangements, to recommend a commitment on the face of the Bill to consult. Together with a satisfactory memorandum, that would be something I would recommend.

If the memorandum proposed or drafted is not satisfactory, then we go back to a position of requiring the consent of Welsh Ministers, and that, really, is in the hands of the UK Government. The letter from James O’Shaughnessy on the nineteenth suggests that I am prepared to recommend consent to the Bill, but, of course, that rather leaves out that it’s contingent upon conditions being met for that memorandum. If we don’t have the amendments from the UK Government to place that duty on the face of the Bill, if we don’t have a draft of the memorandum that we are content with, then we’re not going to be in a position to ultimately recommend to this place that its consent is given to the LCM.”²⁴

35. O ran y broses cydsynio, dywedodd y Gweinidog:

“... in our current Standing Orders for this place—if a Minister in the United Kingdom Parliament wants to introduce secondary legislation that amends primary legislation here, whether it’s the legacy legislation, for example the NHS Act, or whether it’s a Measure or Act of this place, then there is already a process where the Assembly would have to give its consent for that to take place. So, if this went through, if there were regulations that wanted to affect primary law-making duties and responsibilities of this place, the Assembly would have to give its consent in any event. And, obviously, it’s the same process as now where the Welsh Government would provide a recommendation, but

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [11], 7 Ionawr 2019

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [50-51], 7 Ionawr 2019

ultimately it would be for the Assembly to determine whether it wished to give its consent to the altering of primary legislative powers that this place has.”²⁵

36. Ailadroddodd y pwynt hwn yn ddiweddarach gan ddweud y byddai'n rhaid i'r Cynulliad benderfynu a ddylid cydsynio i'r diwygio hwnnw ar bŵer deddfwriaethol sylfaenol.²⁶

37. Mewn ymateb i gwestiynau ynglŷn ag ehangder y pwerau a geir yng nghymal 2 a'r defnydd o'r weithdrefn negyddol i wneud rheoliadau o dan y cymal hwnnw, dywedodd y Gweinidog:

“This is a UK Bill, and I'm not here to defend the current drafting of the Bill. What I would say is that should a Bill on similar issues of import be brought before this Assembly, I would be amazed if the Government did not agree, at the very least, to those matters being dealt with by the affirmative procedure. These are hugely important issues, and I would be surprised if, at the end of this Bill, the current arrangements are in place as drafted for the negative procedure.”²⁷

38. Fe wnaethom ddirwyn ein sesiwn i ben trwy ofyn i'r Gweinidog a oedd yn hyderus na fydd y Bil yn effeithio ar y setliad datganoli i Gymru. Atebodd:

“No, The Bill, as drafted, does affect the settlement potentially, and that's the reason why we're having this discussion and conversation about the width and breadth of the powers as drafted. And to be fair, the UK Government themselves recognise that consent is required. If the Bill isn't amended to a satisfactory form, we'll have a position where the UK Government recognises there's a primary piece of legislation going through the UK Parliament that affects devolved competency and does not do so in a way where there's agreement between the devolved Governments of the United Kingdom and the UK Government, and that would be a very unsatisfactory position to get into.

Parliament is sovereign in terms of the current UK constitution, but actually there is a political consequence to simply overriding the wishes of directly elected representatives here and in other UK nations. And, on an area where we all agree on the policy objective and maintaining

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [29], 7 Ionawr 2019

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [99], 7 Ionawr 2019

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [76], 7 Ionawr 2019

these arrangements, that would be a poor fight to choose. So, I'm optimistic that, as I said, the pragmatic approach that James O'Shaughnessy took in our conversations will actually be made real in real amendments and a memorandum of understanding that we can actually see and agree to, so that we don't have that wholly unnecessary and avoidable disagreement."²⁸

39. Cadarnhaodd y Gweinidog y caiff Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol atodol eu cyflwyno pan gyflwynir diwygiadau i'r Bil sy'n effeithio ar gymhwysedd datganoledig.²⁹

Ein barn

40. Rydym yn rhannu pryder y Gweinidog mai dim ond pan oedd y Bil ar fin cael ei gyflwyno i Senedd y Deyrnas Unedig y cafodd Llywodraeth Cymru wybod amdano. Ar adeg pan fo cymaint o gynnwrf cyfansoddiadol o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd, mae'r angen i lywodraethau gydweithio ag ysbryd o ymddiriedaeth a chydweithredu yn hollbwysig. Felly nid yw dull Llywodraeth y DU mewn cysylltiad â'r Bil hwn yn ddefnyddiol. Mae'n atgyfnerthu'r pryderon a godwyd yn ein hadroddiad *Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd*,³⁰ sy'n nodi newidiadau a gwelliannau sy'n angenrheidiol yn ein barn ni i'r ffordd y mae llywodraethau'n cydweithio yn y dyfodol.

41. Rydym yn nodi safbwynt y Gweinidog o ran cymal 2. Rydym yn cytuno bod yn rhaid cael dull ffurfiol o geisio cydsyniad Gweinidog Cymru o dan yr amgylchiadau, o fewn y Bil hwn, pan fo Gweinidogion y DU yn cyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig.

42. Credwn mai'r dull mwyaf priodol fyddai i'r Gweinidog fynd ar drywydd diwygiad i'r Bil sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y DU geisio cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn cyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru (mewn meysydd datganoledig). Mae hwn yn ofyniad cryfach na chynnwys dyletswydd statudol i ymgynghori yn y Bil (er bod memorandwm dealltwriaeth yn cyd-fynd â hyn sy'n nodi trefniadau i'w cyflawni rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU). Credwn fod hyn yn bwysig. Mae hyn oherwydd nad yw'n hysbys am ba

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [105-106], 7 Ionawr 2019

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [102-103], 7 Ionawr 2019

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd*, Chwefror 2018

gyfnod o amser y byddai Gweinidogion y DU yn cadw'r pŵer i cyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru yn y maes hwn.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog fynd ar drywydd, gyda Llywodraeth y DU, ddiwygiad i'r Bil sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y DU geisio cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn cyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig.

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog roi diweddariadau rheolaidd i'r Pwyllgor ynghylch y cynnydd ar y diwygiadau y mae'n eu ceisio o ran cymal 2 o'r Bil a rhoi gwybod i'r Pwyllgor pan gytunwyd arnynt.

43. Wrth wneud argymhelliad 2, rydym yn cydnabod y bydd unrhyw newidiadau perthnasol i gymal 2 yn destun Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol.

44. Ni waeth pa ddull a ddefnyddir, mae'n bwysig bod Gweinidogion Cymru yn rhoi gwybod i'r Cynulliad Cenedlaethol pan fyddant yn cydsynio i Weinidogion y DU gyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig. Mae hyn yn bwysig i sicrhau bod y Cynulliad Cenedlaethol mewn sefyllfa i graffu ar waith Gweinidogion y DU sy'n cyflawni'r swyddogaethau perthnasol.

Argymhelliad 3. Os yw Gweinidog y DU yn ceisio cyflawni swyddogaethau Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig, mae'n rhaid i Weinidogion Cymru:

- ar ôl gwneud penderfyniad ar gydsynio, gosod datganiad ysgrifenedig yn rhoi gwybod i'r Cynulliad Cenedlaethol eu bod naill ai wedi darparu cydsyniad, neu wedi gwrthod gwneud hynny;
- cynnwys yn y datganiad ysgrifenedig hwnnw, y rhesymau dros y penderfyniad ac, os rhoddir cydsyniad, gwybodaeth am natur a thelerau'r cydsyniad hwnnw.

45. Rydym yn rhannu pryderon Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi ynghylch ehangder cymal 2 ac yn cytuno â'i gasgliad ei bod yn anfoddhaol y dylai pwerau hynod eang fod yn destun y weithdrefn negyddol yn unig. Felly croesawn oblygiadau sylwadau'r Gweinidog y dylai'r pwerau gwneud rheoliadau yng nghymal 2 o'r Bil fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 4. Dylai'r Gweinidog fynd ar drywydd, gyda Llywodraeth y DU, ddiwygiad i'r Bil sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r holl reoliadau a wneir o dan gymal 2 fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

46. Yn ei dystiolaeth, dywedodd y Gweinidog wrthym y byddai unrhyw reoliadau a wneir o dan gymal 2 sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol yn gofyn am gydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol yn unol â Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol.

47. Mae'r weithdrefn berthnasol, sy'n cynnwys cyflwyno memorandwm cydsyniad offeryn statudol (SICM) sy'n nodi gwybodaeth benodol, wedi'i nodi yn Rheol Sefydlog 30A. Fodd bynnag, dywed Rheol Sefydlog 30A.10:

“Ar ôl i femorandwm cydsyniad offeryn statudol gael ei osod, **caiff** unrhyw aelod, yn ddarostyngedig i Reol Sefydlog 30A.3, gyflwyno cynnig (cynnig cydsyniad offeryn statudol) sy'n gofyn i'r Cynulliad gytuno i ddarpariaeth berthnasol gael ei chynnwys mewn offeryn statudol perthnasol.” [Ein pwyslais ni]

48. Felly nid oes unrhyw rwymedigaeth ar Weinidog i gyflwyno cynnig sy'n gofyn am gydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol i offeryn statudol a osodir gerbron Senedd y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Yn wir, o'r 17 SICM a gyflwynwyd yn y Pumed Cynulliad, nid oes un wedi bod yn destun cynnig cydsynio a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru.

49. At hynny, dywed yn Nodiadau Canllaw Datganoli Llywodraeth y DU:

“The consent of the Assembly is normally required where subordinate legislation introduced by the UK government amends primary legislation for which the Assembly has legislative competence. That consent is given by the Assembly through a Statutory Instrument Consent Motion (SICM).

There are however some exceptions to this general rule: for example, in the current session of Parliament several Bills relating to EU exit would enable UK Ministers to make SIs modifying Assembly legislation without the need for formal consent by the Assembly.

While UK Parliament Bills can be amended if an LCM is not passed by the Assembly, statutory instruments usually cannot. If a SICM is needed, Departments should allow adequate time to obtain the agreement of the Welsh Government before laying the secondary legislation in Parliament. The SICM should be passed in the Assembly before the SI is debated in Parliament. Departments should speak to the Wales Office

if they are considering bringing forward subordinate legislation where an SICM may be required.”³¹

Argymhelliad 5. Dylai'r Gweinidog ysgrifennu at y Pwyllgor i roi sicrwydd y bydd Llywodraeth Cymru yn:

- cyflwyno cynnig cydsyniad offeryn statudol o dan Reol Sefydlog 30A.10, o dan amgylchiadau pan gyflwynir memorandwm cydsyniad offeryn statudol yn unol â Rheol Sefydlog 30A.2 (mewn cysylltiad ag offeryn statudol a osodir gerbron Senedd y DU o dan ddarpariaethau'r Bil, os caiff ei ddeddfu).
- rhoi gwybod i'r Cynulliad Cenedlaethol trwy ddatganiad ysgrifenedig o dan amgylchiadau pan fo Llywodraeth y DU yn rhoi paragraff 109 o'i *Nodyn Canllaw Datganoli: Deddfwriaeth Sylfaenol Seneddol a Chynulliad sy'n Effeithio ar Gymru* ar waith mewn perthynas ag offerynnau statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol ar ei chyfer.

50. Er ein bod yn nodi y gall unrhyw Aelod o'r Cynulliad gyflwyno cynnig o dan Reol Sefydlog 30A.3 mewn cysylltiad â SICM a osodir gan Lywodraeth Cymru, credwn mai Gweinidogion Cymru ddylai fod yn gyfrifoldeb am wneud hynny o ran SICM o dan y Bil (yn arbennig gan y byddai'n ofynnol i unrhyw Aelod Cynulliad o'r fath gyflwyno'i SICM ei hun yn unol â Rheol Sefydlog 30A.3).

51. Nid ydym yn glir a yw'r Bil yn caniatáu i Lywodraeth y DU wneud offerynnau statudol sy'n diwygio rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru (ac y mae Gweinidogion Cymru wedi eu gwneud gan ddefnyddio pwerau a ddirprwywyd iddynt). Os yw hynny'n wir, credwn y dylai Gweinidogion Cymru o leiaf rhoi gwybod i'r Cynulliad Cenedlaethol bod Llywodraeth y DU yn cymryd camau o'r fath, o ystyried nad oes dull cydsyniad ffurfiol ar gael ar gyfer amgylchiadau o'r fath.

Argymhelliad 6. Dylai'r Gweinidog ysgrifennu at y Pwyllgor:

- gan nodi ei farn ar ba un a yw'r Bil yn caniatáu offerynnau statudol a osodir gan Lywodraeth y DU i ddiwygio rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru;

³¹ Devolution Guidance Note: Parliamentary and Assembly's Primary Legislation: Part 5: Part 5: UKG SIs Modifying Primary Legislation within the Assembly's Legislative Competence, paragraffau 108-110 [Gwelwyd 11 Ionawr 2019]

- gan egluro a yw'n cydsynio mewn amgylchiadau o'r fath;
- gan ymrwymo Llywodraeth Cymru i roi gwybod i'r Cynulliad Cenedlaethol am offerynnau statudol a osodir gan Lywodraeth y DU sy'n diwygio rheoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru, os bydd y Bil yn caniatáu gweithredu o'r fath.

52. Rydym yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad ar gyfer cymal 5, gan fod ei ddarpariaethau wedi'u cynnwys o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, i'r graddau y maent yn ymwneud ag iechyd a chyflawni a gweithredu rhwymedigaethau rhyngwladol sy'n ymwneud â gofal iechyd. Rydym yn nodi bod nodiadau esboniadol Llywodraeth y DU yn awgrymu nad oes angen cydsyniad ar gyfer cymal 5 o'r Bil.

Argymhelliad 7. Byddai o gymorth pe byddai'r Gweinidog yn ysgrifennu at y Pwyllgor yn esbonio pa drafodaethau y mae wedi'u cael gyda Llywodraeth y DU ynghylch barn Llywodraeth y DU nad oes angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar gymal 5 a'i farn ar y rhesymau pam y mae Llywodraeth y DU wedi eu nodi wrth gyrraedd y casgliad hwnnw.