

Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Cymwysterau Proffesiynol

Medi 2021

Cyflwyniad

1. Ar 17 Mehefin 2021, gosododd Llywodraeth Cymru [Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol](#) ar gyfer y Bil gerbron y Senedd. Cyfeiriodd y [Pwyllgor Busnes](#) y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) at y [Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol](#) a'r [Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad](#), a'r dyddiad cau a bennwyd ar gyfer cyflwyno adroddiad oedd 30 Medi 2021. (PDF 42KB). Trafododd Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig y Memorandwm yn ei gyfarfod ar 16 Medi 2021.

Cefndir

2. Cyflwynwyd y Bil Cymwysterau Proffesiynol ("y Bil") yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 12 Mai 2021 ac mae wedi cyrraedd y cyfnod adrodd. Noddir y Bil gan yr Adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol. Yn unol â Rheol Sefydlog 29.2(i), mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru osod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol "dim mwy na phythefnos fel rheol ar ôl ei gyflwyno". Y tro hwn, gosodwyd y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol bum wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno, a hynny ar 17 Mehefin. Cynhaliwyd cyfarfod cyntaf Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig ar 15 Gorffennaf, a'r cyfle cyntaf i'r Pwyllgor ystyried y Memorandwm yn ffurfiol oedd ar 16 Gorffennaf.

3. Byddai darpariaethau'r Bil yn dod â'r system dros dro ar gyfer cymwysterau proffesiynol sy'n deillio o aelodaeth y DU o'r UE i ben. Nid yw'r system 'cydnabyddiaeth gilyddol' awtomatig yng nghyd-destun cymwysterau proffesiynol yn gymwys mwyach i'r DU ers iddi adael yr UE. Ers hynny, mae'r DU wedi defnyddio trefniadau dros dro sy'n deillio o ddeddfwriaeth yr UE a



ddargedwir. Rhaid i bobl o'r DU sy'n dymuno gweithio yn yr UE fodloni gofynion cymwysterau'r aelod-wladwriaeth yn yr UE lle y maent yn dymuno gweithio.

4. Mae'r Bil yn sefydlu fframwaith newydd i'r DU gydnabod cymwysterau a phrofiad proffesiynol unigolion sydd wedi cymhwyso mewn gwledydd eraill. Mae hyn yn eu galluogi i weithio yn y DU heb orfod ailgymhwyso ac mae'n lleihau'r prosesau gweinyddol sydd ynghlwm wrth hynny. Mae'r Bil hefyd yn cymryd camau i ddiwygio arfer rheoleiddwyr. Mae'r Bil yn berthnasol i oddeutu 160 o broffesiynau a reoleiddir yn y DU ac yn cynnwys dros 50 o reoleiddwyr. Mae enghreifftiau o swyddi proffesiynol a reoleiddir yn cynnwys nyrsys, meddygon, deintyddion, milfeddygon, athrawon a gweithwyr cymdeithasol.

5. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil yn nodi y cynigir "y bydd y fframwaith yn pennu disgwyliadau lefel uchel y bydd rheoleiddwyr yn cadw ymreolaeth oddi mewn iddynt i weithio er budd eu proffesiynau a'u gweinyddiaethau datganoledig", ac y bydd "yn sicrhau bod gan Lywodraeth y DU, y gweinyddiaethau datganoledig a'r rheoleiddwyr yr adnoddau i roi llwybrau cydnabod ar waith a fydd yn bodloni gofynion proffesiynau unigol mewn gwahanol rannau o'r DU. Bydd hyn yn cynnwys y gallu i ddenu talent hynod fedrus o bob cwr o'r byd i ymarfer yn y DU a cheisio sefydlu trefniadau cyfatebol â chymheiriaid o wledydd eraill."

Trosolwg o'r Bil

6. Mae'r Bil yn cynnwys 19 o gymalau. Mae'r Memorandwm a osodwyd gan Lywodraeth Cymru yn cynnwys rhagor o fanylion am holl gymalau'r Bil. I grynhoi, yn ogystal â chreu fframwaith newydd ar gyfer cydnabod cymwysterau proffesiynol, mae'r Bil yn galluogi Llywodraeth y DU i weithredu cytundebau rhyngwladol neu rannau o gytundebau rhyngwladol rhwng y DU a gwledydd neu sefydliadau eraill, i'r graddau y maent yn ymwneud â chydabod cymwysterau proffesiynol.

7. Mae'r Bil hefyd yn galluogi Llywodraeth y DU i roi pwerau i reoleiddwyr y DU ddod i gytundeb â rheoleiddwyr dramor i gydnabod cymwysterau proffesiynol.

8. Mae darpariaeth yn y Bil i gynnal 'Canolfan Gymorth' ddynodedig y bydd yn rhaid i reoleiddwyr gydweithredu â hi, er mwyn rhoi cyngor ac arweiniad i'r cyhoedd. Mae darpariaethau'r Bil hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i reoleiddwyr yn y DU roi gwybodaeth benodol i reoleiddwyr dramor os oes gan unigolion yr hawl, neu os oedd ganddynt yr hawl, i ymarfer y proffesiwn hwnnw yn y DU, neu mewn rhan o'r DU, a'u bod yn ceisio'r hawl i ymarfer eu proffesiwn dramor. Bydd yn ofynnol hefyd i broffesiynau ym mhob rhan o'r DU gyhoeddi

gwybodaeth am ofynion mynediad a gofynion ymarfer eu proffesiwn ac, os gofynnir iddynt wneud hynny, roi gwybodaeth benodol i reoleiddwyr cyfatebol mewn rhannau eraill o'r DU.

9. Mae'r Bil hefyd yn ceisio diwygio Deddf Penseiri 1997 i ganiatáu system newydd i gydnabod penseiri, ochr yn ochr ag addasiadau i drefniadau gweinyddu'r Bwrdd Cofrestru Penseiri er mwyn helpu i wella effeithlonrwydd.

Y darpariaethau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer

10. Mae'r Memorandwm Pwerau Dirprwyedig ar gyfer y Bil yn cydnabod y canlynol

*The **regulation of professions** and therefore the recognition of overseas professionals is a mixture of reserved and devolved competence, dependent on the profession.*

11. Mae'r Senedd yn gymwys i ddeddfu mewn perthynas â rheoleiddio proffesiynau oni bai bod rheoleiddio proffesiwn yn fater a gedwir yn ôl neu'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl. Mae rheoleiddio rhai proffesiynau, fel penseiri, archwilwyr, milfeddygon a'r proffesiynau ieuchyd a'r gyfraith, yn cael ei gadw'n ôl yn benodol.

12. Gan mai diben cymalau 1 i 10 yw rheoleiddio proffesiynau, ac yn achos cymal 3, gweithredu rhwymedigaethau rhyngwladol yn ymwneud â phroffesiynau datganoledig, ystyrir bod y cymalau hynny yn gwneud darpariaeth at ddiben o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd a rhaid cael cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, o dan Reol sefydlog 29.1(i).

13. Mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer y Bil yn nodi bod yn rhaid cael cydsyniad y Senedd ar gyfer Cymalau 1-10 a 12-19 o'r Bil, ond mae Llywodraeth y DU wedi nodi yn Nodiadau Esboniadol y Bil ei bod yn ceisio cydsyniad dim ond ar gyfer Cymalau 1-10.

14. Mae cymalau 12-19 yn darparu ar gyfer cymhwyso i'r Goron, cwmpas y pwerau i wneud rheoliadau, yr awdurdod y gall rheoliadau gael eu gwneud ganddo, y weithdrefn seneddol ar gyfer gwneud rheoliadau, dehongli, rhychwant, cychwyn a'r teitl byr. Mae'r Memorandwm a osodwyd gan Lywodraeth Cymru yn nodi:

"Yn ychwanegol at gymalau 1 i 10, gallai un o Ddeddfau'r Senedd a fyddai'n gwneud darpariaeth ar gyfer y materion hynny sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd wneud darpariaethau terfynol a fyddai'n atgynhyrchu effaith cymalau 12 i 19 mewn perthynas â darpariaeth o'r fath. O ganlyniad, ystyrir bod angen cydsyniad y Senedd hefyd ar gyfer y darpariaethau hyn o dan Reol Sefydlog 29.1(i)."

15. Dylid nodi bod cymal 12 o'r Bil yn nodi bod y Bil yn rhwymo'r Goron. Mae'r Goron yn fater a gedwir yn ôl o dan Atodlen 7A i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Fodd bynnag, nid yw hyn yn golygu ei bod y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd i rwymo'r Goron i Ddeddf Senedd Cymru¹.

Gweithdrefn y Senedd ar gyfer gwneud rheoliadau

16. Bydd y Bil yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau o dan gymalau 1, 3, 4, 5(2), 6, 8(2)(j) a 10(4). Mae'r weithdrefn sy'n gymwys i wneud rheoliadau o dan y Ddeddf wedi'i nodi yng nghymal 15(1) a (2): (1) Mae'r Rheoliadau o dan y Ddeddf hon yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol os ydynt yn cynnwys darpariaeth sy'n diwygio, yn diddymu neu'n dirymu deddfwriaeth sylfaenol neu brif deddfwriaeth uniongyrchol yr UE a ddargedwir. (2) Fel arall, mae'r rheoliadau o dan y Ddeddf hon yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad negyddol. Dim ond rheoliadau o dan gymalau 1, 3, 4, 5(2) a 6 sy'n gallu diwygio, diddymu neu ddirymu deddfwriaeth sylfaenol neu brif deddfwriaeth uniongyrchol yr UE a ddargedwir.

Rhesymau dros wneud y darpariaethau hyn ar gyfer Cymru drwy Fil y DU

17. Mae Llywodraeth Cymru yn nodi nad yw wedi'i argyhoeddi bod y mwyafrif o'r mesurau yn y Bil hwn yn angenrheidiol. Nid yw'n anghytuno â'r egwyddor o gydnabod cymwysterau a phrofiad proffesiynol a gafwyd dramor, ond mae o'r farn bod y pwerau cydredol sydd wedi'u cynnwys yn y Bil yn tansilio pwerau hirsefydlog y Senedd a Gweinidogion Cymru i reoleiddio mewn perthynas â materion sydd o fewn cymhwysedd datganoledig.

Safbwynt Llywodraeth Cymru ar y Bil fel y'i cyflwynwyd

18. Dywed Llywodraeth Cymru na fydd yn gallu argymhell rhoi cydsyniad i'r Bil fel y'i cyflwynwyd ar 12 Mai 2021 oni bai bod y Bil yn cael ei "ddiwygio'n helaeth i fynd i'r afael â'n pryderon sylweddol".

Pwerau cydredol

19. Mae gwrthwynebiad Llywodraeth Cymru wedi'u nodi yn y Memorandwm, ac maent yn cynnwys pryderon am greu pwerau cydredol i wneud rheoliadau ar gyfer materion sy'n rhan o gymhwyster datganoledig Gweinidogion Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol neu'r Arglwydd Ganghellor.

¹ Gweler adran 80 o Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig 2017 er enghraifft.

20. Mae'r Memorandwm hefyd yn nodi bod cymal 13 o'r Bil yn cynnwys darpariaethau sy'n golygu bod y pwerau i wneud rheoliadau a roddir gan gymalau 1-6 yn cynnwys y pŵer i addasu deddfwriaeth sylfaenol (fel Deddfau Seneddol y DU a Deddfau'r Senedd) yn ogystal ag is-ddeddfwriaeth.

Mae'r cyfuniad o swyddogaethau cydredol a phwerau Harri VIII yn golygu y gallai'r Ysgrifennydd Gwladol, o bosibl, arfer y pwerau hynny i wneud rheoliadau er mwyn diwygio Deddfau'r Senedd a rheoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru.

21. Er bod y Memorandwm yn nodi bod Llywodraeth y DU wedi datgan nad yw'n bwriadu defnyddio'r pwerau cydredol yn y meysydd datganoledig heb gydsyniad y gweinyddiaethau datganoledig, nid yw'r darpariaethau yn y Bil yn adlewyrchu hyn. Mae'n datgan y byddai'r Ysgrifennydd Gwladol a'r Arglwydd Ganghellor yn gallu arfer y pwerau hyn mewn meysydd datganoledig heb orfod cael cydsyniad Gweinidogion Cymru. Hefyd, mae cymal 14(5) o'r Bil yn cyfyngu ar allu Gweinidogion Cymru i arfer y pwerau i wneud rheoliadau y mae'r Bil yn eu rhoi iddynt drwy ei gwneud yn ofynnol iddynt gael cydsyniad un o Weinidogion y Goron. Mae'r cyfyngiad hwn ar y gallu i arfer pwerau yn unigryw i Weinidogion Cymru gan nad yw Gweinidogion yr Alban na Gogledd Iwerddon yn ddarostyngedig i gyfyngiad cyfatebol. Mae Llywodraeth Cymru yn credu bod y pwerau cydredol yn tanseilio pwerau hirsefydlog y Senedd a Gweinidogion Cymru i reoleiddio mewn perthynas â materion sydd o fewn cymhwysedd datganoledig.

Pryderon polisi

22. Ar wahân i bryderon am effaith y swyddogaethau cydredol ar bwerau'r Senedd a Gweinidogion Cymru, mae'r Pwyllgor yn nodi bod gan Lywodraeth Cymru "nifer o bryderon polisi eraill cysylltiedig â'r Bil hwn sy'n ymwneud â chwmpas, cymesuredd, dyblygu a beichiau ychwanegol a osodir ar reoleiddwyr datganoledig." Nid yw'r Memorandwm yn cynnwys rhagor o fanylion ynghylch y pryderon polisi hyn.

23. Mae'r Memorandwm yn mynd rhagddo i ddatgan bod "y Bil yn crwydro i feysydd sydd wedi'u heithrio, fel arfer, o gytundebau masnach rydd a negodiadau cysylltiedig – e.e. addysg a ariennir gan y wladwriaeth." Mae'r cysylltiad rhwng cymwysterau proffesiynol â pholisi masnach, meddai, yn "lleihau pwerau Gweinidogion Cymru ymhellach oherwydd gallai penderfyniadau cael eu categoreiddio'n benderfyniadau ynghylch 'masnach' yn hytrach na phenderfyniadau ynghylch 'cymwysterau proffesiynol' a chael eu gosod ar Gymru yn groes i Gonfensiwn Sewel." Er bod sicrwydd gan Weinidogion Llywodraeth y DU a chanllawiau cyhoeddus yn nodi nad

dyma'r bwriad, mae'n amlwg bod honyn risg oherwydd y ffordd y mae'r Bil hwn wedi'i ddrafftio."

24. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Bil yn rhyngweithio â threfniadau domestig newydd eraill a roddwyd ar waith ar ôl gadael yr UE, gan gynnwys system newydd Llywodraeth y DU ar gyfer mewnfudwyr a Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020. Er enghraifft, o dan y Ddeddf, bydd cymwysterau proffesiynol a gymeradwyir mewn un rhan o'r DU yn ddilys yn awtomatig ym mhob rhan arall o'r DU (gyda rhai eithriadau). Mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi asesiad o'r modd y gallai effaith gyfunol trefniadau newydd y DU effeithio ar Gymru. Goblygiadau ariannol ac adnoddau

25. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Memorandwm yn pryderu y bydd y Bil yn gosod baich gweinyddol ac ariannol ychwanegol ar reoleiddwyr datganoledig yng Nghymru ac y bydd hyn yn effeithio ar ystyriaethau cyllidebol Llywodraeth Cymru: "Mae Llywodraeth y DU wedi nodi'n benodol bod yr effeithiau ariannol yn fach iawn ac nad yw'n fodlon talu unrhyw gostau sy'n deillio o gynnwys y Bil hwn." Mae Asesiad Effaith Llywodraeth y DU yn amcangyfrif y bydd y costau trosiannol posibl o £90,000, gan nodi y bydd y rhan fwyaf o'r costau'n cael eu hysgwyddo gan reoleiddwyr, ac mae'r rhan fwyaf o'r rhain yn gyrff yn y sector cyhoeddus (bydd yn effeithio'n uniongyrchol ar 40 o 57 rheoleiddiwr).

26. Mae'r Memorandwm yn nodi mai nifer fach o ymgeiswyr tramor sy'n gwneud cais i weithio yng Nghymru ac, oherwydd hynny, "gallai ein rheoleiddwyr datganoledig gael eu gorfodi gan y Bil hwn i roi prosesau beichus ar waith heb unrhyw fanteision uniongyrchol. Gallai'r ddau fater hyn effeithio, yn y pen draw, ar gostau i Lywodraeth Cymru."

Barn y Pwyllgor

27. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod Llywodraeth Cymru o'r farn fod y prawf a nodir yn Rheol Sefydlog 29.1(i) yn gymwys i'r materion sydd wedi'u cynnwys yng nghymalau 12-19 o'r Bil, hynny yw, ystyrir bod eu diben o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd ac felly mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymalau hyn yn ogystal â chymalau 1-10, sef y cymalau y ceisir cydsyniad ar eu cyfer.

28. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi'r pryderon a amlinellir yn y Memorandwm ynghylch pwerau, materion polisi a'r goblygiadau ariannol o ran cyllideb Llywodraeth Cymru a rheoleiddwyr datganoledig.

29. Byddai'r Pwyllgor yn hoffi i Lywodraeth Cymru ddarparu rhagor o wybodaeth am y materion a ganlyn:

- Darparu ei hasesiad o effaith y Bil ar broffesiynau rheoleiddiedig yng Nghymru.
- Amlinellu effaith cymwysterau proffesiynol rheoleiddiedig yng Nghymru er mwyn canfod y galw am rai proffesiynau penodol.
- Rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ei thrafodaethau â Llywodraeth y DU i geisio eglurhad ar gwmpas y Bil a'r modd y caiff ei gymhwyso i rai sectorau, fel addysg bellach.
- Rhoi manylion unrhyw drafodaethau â Llywodraeth y DU ynghylch unrhyw newidiadau i'r Bil y mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn amdanynt.
- Rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am drafodaethau a gafodd Llywodraeth Cymru â'r rheoleiddwyr yng Nghymru y bydd y Bil yn effeithio arnynt, gan gynnwys cyrff yn y sector cyhoeddus.
- Disgrifio'r cysylltiad rhwng y Bil â threfniadau perthnasol eraill yn y DU, fel Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020, y system newydd ar gyfer mewnfudwyr a threfniadau rhyngwladol yn y dyfodol, ac effaith gyfunol y rhain.

30. O ystyried bod cyn lleied o amser ar gael i graffu ymhellach ar ddarpariaethau'r Bil neu i gyhoeddi gohebiaeth gysylltiedig y Pwyllgor, mae'r Pwyllgor yn galw ar Lywodraeth Cymru i ddarparu'r wybodaeth y gofynnir amdani cyn gynted â phosibl, a sicrhau ei bod ar gael i holl Aelodau'r Senedd cyn i'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â'r Bil hwn gael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn.

31. Heb y wybodaeth honno, nid yw'r Pwyllgor mewn sefyllfa i argymhell a ddylai'r Senedd dderbyn ynteu wrthod Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol cysylltiedig â'r Memorandwm hwn.