

## Cynulliad Cenedlaethol Cymru

### Comisiwn Gorllewin Lothian Mawrth 2012

Yn Ionawr 2012, cyhoeddodd Mark Harper AS, Gweinidog Swyddfa'r Cabinet, y byddai comisiwn yn cael ei sefydlu i ystyried 'Cwestiwn Gorllewin Lothian – sef y mater o Aelodau Seneddol o wledydd datganoledig y DU yn pleidleisio ar ddeddfau sy'n ymwneud â Lloegr yn unig'.

Mae'r papur hwn yn egluro'r materion yn ymwneud â'r drafodaeth ynghylch cwestiwn Gorllewin Lothian ac mae hefyd yn rhoi gwybodaeth am y Comisiwn.

Gwasanaeth  
Ymchwil



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 ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

**Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn darparu ymchwil a gwybodaeth arbenigol a ddiuedd er mwyn cefnogi Aelodau a phwyllgorau'r Cynulliad i gyflawni swyddogaethau craffu, deddfwriaethol a chynrychioliadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.**

Mae briffiau gan Wasanaeth Ymchwil yn cael eu hysgrifennu ar gyfer Aelodau'r Cynulliad a'u staff. Mae'r awduron ar gael i drafod y papurau gydag Aelodau a'u staff ond nid yw'n bosibl rhoi cyngor i'r cyhoedd. Croesawn sylwadau ar ein briffiau; os oes gennych unrhyw sylwadau gallwch eu hanfon i'r cyfeiriad post neu e-bost isod.

Gellir cael gafael ar fersiwn electronig o'r papur ar safle'r Cynulliad Cenedlaethol yn:  
**[www.cynulliadcymru.org/research](http://www.cynulliadcymru.org/research)**

Mae copïau printiedig hefyd ar gael yn Llyfrgell yr Aelodau:

**Y Gwasanaeth Ymchwil  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA**

E-bost: **[Research.Service@wales.gov.uk](mailto:Research.Service@wales.gov.uk)**  
Twitter: **[@YmchwilCCC](https://twitter.com/YmchwilCCC)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012**

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.

**Rhif ymholiad:** 12/0173

# **Cynulliad Cenedlaethol Cymru**

Comisiwn Gorllewin Lothian  
Mawrth 2012

Alys Thomas

Rhif dogfen: 12/013

Gwasanaeth  
Ymchwil





# Cynnwys

1.	Cyflwyniad.....	1
2.	Cwestiwn Gorllewin Lothian .....	1
3.	Datblygiadau ar ôl datganoli.....	2
4.	Y Comisiwn .....	5
4.1.	Aelodaeth .....	5
4.2.	Y Cylch Gorchwyl .....	5
5.	‘Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr’.....	6
5.1.	Technegol.....	6
5.2.	Gwleidyddol .....	7
5.3.	Cyfansoddiadol .....	8
6.	Barn.....	9
6.1.	Pleidiau gwleidyddol.....	9
6.2.	Barn y cyhoedd .....	12



# Comisiwn Gorllewin Lothian

## 1. Cyflwyniad

Roedd y cytundeb a oedd yn sail i'r Llywodraeth Glymblaid a grëwyd ar ôl Etholiad Cyffredinol y DU 2010 yn cynnwys ymrwymiad i sefydlu comisiwn i ystyried 'Cwestiwn Gorllewin Lothian' – sef y mater o Aelodau Seneddol o ardaloedd datganoledig y DU yn pleidleisio ar faterion yn ymwneud â Lloegr.<sup>1</sup> Cyhoeddwyd y Comisiwn gan Mark Harper AS, Gweinidog Swyddfa'r Cabinet, ar 17 Ionawr 2012.<sup>2</sup> Mae'r papur hwn yn egluro'r materion yn ymwneud â'r drafodaeth ynghylch cwestiwn Gorllewin Lothian, ac mae hefyd yn rhoi gwybodaeth am y Comisiwn.

## 2. Cwestiwn Gorllewin Lothian

Mae 'Cwestiwn Gorllewin Lothian' yn ymwneud ag Aelodau Seneddol o Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn cael pleidleisio ar ddeddfau yn y Senedd lle mae'r materion dan sylw wedi'u datganoli. Er enghraifft, gallu pleidleisio ar faterion yn ymwneud ag addysg ac iechyd nad ydynt ond yn berthnasol i Loegr. Mae'r term yn gysylltiedig â Tam Dalyell, cyn-Aelod Seneddol Llafur dros Orllewin Lothian, a roddodd bwysau ar y Llywodraeth Lafur ynghylch y cwestiwn ar sawl achlysur yn yr 1970au pan oedd cynigion ar gyfer datganoli yng Nghymru a'r Alban yn cael eu hystyried. Yn y Ddadl ar Ail Ddarlleniad *Bil yr Alban* ym mis Tachwedd 1977, nododd:

I shall spare the House alliterative lists of being able to vote on the gut issue of politics in relation to Birmingham but not Bathgate. The fact is that the question with which I interrupted the Prime Minister on Thursday about my voting on issues affecting West Bromwich but not West Lothian, and his voting on issues affecting Carlisle but not Cardiff, is all too real and will not just go away.

If these alliterative lists simply symbolised some technical problem in the Bill, the House could be certain that Ministers would have ironed it out since February, if for no other reason than to spare themselves from having to listen to grinding repetition from me. That alone would have been ample reward and would have made their work solving the West Lothian-West Bromwich problem worth while.

The truth is that the West Lothian-West Bromwich problem is not a minor hitch to be overcome by rearranging the seating in the devolutionary coach. On the contrary, the West Lothian-West Bromwich problem pinpoints a basic design fault in the steering of the devolutionary coach which will cause it to crash into the side of the road before it has gone a hundred miles.

For how long will English constituencies and English hon. Members tolerate not just 71 Scots, 36 Welsh and a number of Ulstermen but at least 119 hon. Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on

---

<sup>1</sup> [Llywodraeth y DU, \*The Coalition: our programme for government\*, Mai 2010, t.27 \[fel ar 19 Ionawr 2012\]](#)

<sup>2</sup> [BBC News, \*West Lothian Question commission members announced\*, 17 Ionawr 2012 \[fel ar 19 Ionawr 2012\]](#)

English politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Ireland? Such a situation cannot conceivably endure for long.<sup>3</sup>

Fodd bynnag, cafodd materion tebyg eu codi ganrif yn gynharach yn ystod y trafodaethau ar hunanlywodraeth yn Iwerddon. Roedd Bil Hunanlywodraeth Iwerddon 1893 yn awgrymu ateb 'i mewn ac allan', lle na fyddai Aelodau o Iwerddon ond yn pleidleisio ar fesurau a chymalau a oedd yn berthnasol i diriogaeth y DU gyfan. Yn y Ddadl ar yr Ail Ddarlleniad, nododd Henry James, yr Aelod Seneddol dros Bury:

And I say that if the Government and their Representatives had stood before their constituents and told them that either of the alternatives which the Home Secretary says must exist as vital to the Bill would form part of the measure there never would have been a mandate in favour of Home Rule. The alternatives are the **in-and-out system**, and that the **Irish Members should have an entire interest in our proceedings and continue to take complete part in all of them.**[*Pwyslais y Gwasanaeth Ymchwil*]..... I venture now to say that if the constituencies had been told before the General Election that 103 or 80 Irish Members are to take part in our affairs, whilst we are to take no part in the government of Ireland, my right hon. Friends on that (the Treasury) Bench would not be occupying seats there at this moment.<sup>4</sup>

Cafodd y cynnig hwn ei ddiddymu yn ystod y cyfnod pwyllgor ac y dewis a fabwysiadwyd yn fersiwn derfynol y Bil oedd lleihau nifer yr Aelodau o Iwerddon.

Yn yr 1970au, rhoddodd Adroddiad Kilbrandon ar y Cyfansoddiad sylw o'r newydd i'r achos dros y system 'i mewn ac allan'. Daeth i'r canlyniad na fyddai'n bosibl dyfeisio cynllun a fyddai'n rhydd o anawsterau difrifol:

There would need to be a precise statement of the circumstances in which regional Members could or could not vote. If their ability to vote on any particular matter had to be decided at the time, either by the House or by a Speaker's ruling which was open to challenge, the position of regional Members would be a continuing political issue.<sup>5</sup>

### 3. Datblygiadau ar ôl datganoli

Roedd sicrhau datganoli yng Nghymru a'r Alban yn ymrwymiad ym maniffesto'r Llywodraeth Lafur a ddaeth i rym ym 1997, a chyflwynodd filiau yn ei sesiwn seneddol gyntaf. Er i gwestiwn Gorllewin Lothian gael ei godi yn ystod y trafodaethau ar *Fil yr Alban a Bil Llywodraeth Cymru*, nid oedd Llywodraeth y DU yn barod i ystyried unrhyw fath o ateb 'i mewn ac allan'. Roedd y sefyllfa'n fwy cymhleth yng Nghymru gan nad oedd y bil datganoli'n rhoi pwerau deddfu sylfaenol i'r Cynulliad arfaethedig. Yng nghyfnod yr Ail Ddarlleniad, nododd y Gwir Anrhydeddus Ron Davies AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru:

<sup>3</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 14 Tachwedd 1977 col 122-3](#)

<sup>4</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 21 Ebrill 1893 col 934 \[fel ar 19 Ionawr 2012\]](#)

<sup>5</sup> Y Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad, 1969-73, Adroddiad. Cyfrol 1, Papur Gorchymyn 5460, Hydref 1973 tt.246-7, para.813



There will be no reduction in the number of Welsh Members of Parliament as a result of the creation of the assembly, because the House of Commons will continue to pass primary legislation for Wales.<sup>6</sup>

Rhagfynegodd y sylwebydd gwleidyddol Bernard Crick y byddai'n rhaid dygymod<sup>7</sup> â chwestiwn Gorllewin Lothian pe bai datganoli'n digwydd, ac yn y tymor canolig, fe'i profwyd yn gywir. Cafodd Llafur fwyafrif clir ym mhob rhan o'r DU, ar wahân i Ogledd Iwerddon, ac roedd yn bwriadu i'r sefyllfa aros fel yr oedd.

Bu'r Ceidwadwyr yn codi Cwestiwn Gorllewin Lothian wrth iddi ddod yn amlwg bod cynigion datganoli Llafur yn mynd i gael eu gwireddu. Ym 1999, yn fuan ar ôl creu Cynulliad Cenedlaethol Cymru, gofynnodd y Gwir Anrhydeddus William Hague AS, Arweinydd yr Wrthblaid ar y pryd, i'r Prif Weinidog, y Gwir Anrhydeddus Tony Blair AS, yn ystod sesiwn cwestiynau'r Prif Weinidog:

**Mr. William Hague (Richmond, Yorks)**

Now that the Scottish Parliament is up and running, English and Welsh Members do not vote on purely Scottish matters. Why does the Prime Minister think that Scottish Members should vote on matters concerning only England and Wales?

**The Prime Minister**

Because they are all United Kingdom Members of Parliament and we should have one class of United Kingdom Member of Parliament.

**Mr. Hague**

The Prime Minister has already created two classes of Members of Parliament—those who vote on matters in their own constituencies and those who vote only on matters in other people's constituencies. Does he agree with the hon. Member for Linlithgow (Mr. Dalyell) who has said that he simply does not have the brass neck to vote on purely English business? In his previous answer, was the Prime Minister ruling out, for this Government, decisions on England and Wales being made by English and Welsh Members of Parliament?

**The Prime Minister**

The position is the same as it was when Stormont was in existence, for example. In those circumstances, that would be the position again if devolution happens in Northern Ireland. There is one class of UK MP in this Parliament. That is the way it should stay.

**Mr. Hague**

There is no longer one class of MP. Is not it clear from the Prime Minister's answer that he does not want to face up to this question, that he has not thought through the consequences of what has happened in Scotland and Wales, that he has not understood that making a success of devolution requires the fair representation of the voters of England, and that, if he refuses to make such changes, he will have weakened the United Kingdom and gerrymandered the British constitution?

**The Prime Minister**

No, I do not agree with that, for a number of reasons. First, the right hon. Gentleman forgets to point out that all Members of the House vote on overall expenditure in Scotland and Wales. Secondly, he says that it is wrong for Scottish MPs to vote on purely English matters, but he was quite happy for English MPs to vote on nursery vouchers in Scotland and on the

<sup>6</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 8 Rhagfyr 1997 c675](#) [fel ar 30 Ionawr 2012]

<sup>7</sup> Bernard Crick, "Ambushes and Advances: the Scotland Act 1998", *The Political Quarterly* 66, (Hydref-Rhagfyr) 1995 tt.237-249

removal of responsibility for water services. Most of all, he was quite happy for them to vote to impose the poll tax on Scotland.

I believe that the settlement that we have is sensible. The choice that should not face people in Scotland, Wales or Northern Ireland is between the old system, which had failed—that is why there was so much pressure to change it—and the break-up of the United Kingdom. The real supporters of the Union are those who are able to modernise it and wish to do so .<sup>8</sup>

Byddai'r Ceidwadwyr yn cynnwys ymrwymiad i sicrhau mai pleidleisiau Lloegr yn unig sy'n cael eu bwrw ar gyfer deddfau Lloegr ym maniffesto 2001 ac ym mhob maniffesto wedi hynny.

Cafwyd rhai achlysuron yn y Senedd pan godwyd y mater o bleidleisiau'r Alban yn gwneud gwahaniaeth, yn arbennig pan oedd Aelodau Seneddol Llafur yn gwrthryfela yn erbyn y Llywodraeth. Er enghraifft, roedd *Bil Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003* yn cynnwys cynigion ar gyfer ysbytai sefydledig. Er mai 'Cymru a Lloegr' oedd cwmpas tiriogaethol y Bil, ni fyddai'r darpariaethau'n berthnasol i Gymru. Gwrthodwyd gwelliant a oedd yn dileu darpariaethau ynglŷn ag ysbytai sefydledig, ond byddai wedi cael ei dderbyn pe bai Aelodau Seneddol Lloegr yn unig wedi pleidleisio. Yn 2004, roedd pleidleisiau'r Alban yn hanfodol i basio'r *Bil Addysg Uwch*, a oedd yn cyflwyno ffioedd atodol i fyfyrwyr yn Lloegr.<sup>9</sup> Fel y nododd Alan Trench yn *The Scotsman*:

If Scottish Labour MPs hadn't been loyal to the party whip when some of their English colleagues rebelled, these policies would not have reached the statute book.<sup>10</sup>

Bu Cwestiwn Gorllewin Lothian yn destun amryw o ymchwiliadau seneddol o 1999 ymlaen a gellir gweld adroddiad o'i hanes mewn [Nodyn Safonol Tŷ'r Cyffredin](#).<sup>11</sup>

Pan ffurfiwyd y Llywodraeth Glymblaid ym mis Mai 2010, roedd y cytundeb yn cynnwys ymrwymiad i sefydlu comisiwn i ystyried 'cwestiwn Gorllewin Lothian'.<sup>12</sup> Fodd bynnag, rhoddodd y Llywodraeth newydd flaenoriaeth i ymrwymïadau eraill yn ei rhaglen diwygio gwleidyddol, gan gynnwys seneddau tymor penodol, y refferendwm ar system y bleidlais amgen a lleihau nifer yr etholaethau seneddol. Gwnaed y cyhoeddiad y byddai comisiwn yn cael ei sefydlu ym mis Medi 2011 yn y diwedd.<sup>13</sup> Nododd Mark Harper AS, y Gweinidog dros Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol:

<sup>8</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 14 Gorffennaf 1999 col 401](#) [fel ar 31 Ionawr 2012]

<sup>9</sup> Meg Russell a Guy Lodge, "The Government of England by Westminster", yn *The English Question*, golyg. Robert Hazell. The Devolution Series, Manchester University Press, 2006 t.72

<sup>10</sup> [Alan Trench, "Answer to the West Lothian is still unclear", \*The Scotsman\*, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 1 Chwefror 2012\]](#)

<sup>11</sup> [Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, \*West Lothian Question\*, Nodyn Safonol SN/PC 2586, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>12</sup> [Llywodraeth y DU, \*The Coalition: our programme for government\*, Mai 2010 t.27 \[fel ar 19 Ionawr 2012\]](#)

<sup>13</sup> [Tŷ'r Cyffredin, Datganiad Ysgrifenedig y Gweinidog; Mark Harper AS, y Gweinidog dros Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, "\*West Lothian Commission\*", 8 Medi 2011, \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

The Government are clear that the commission's primary task should be to examine how this House and Parliament as a whole can deal most effectively with business that affects England wholly or primarily, when at the same time similar matters in some or all of Scotland, Wales and Northern Ireland are lawfully and democratically the responsibility of the separate Parliament or Assemblies. The commission will not examine financing, which is being dealt with separately through various processes led by Treasury Ministers, nor does it need to look at the balance of parliamentary representation, given that Parliament addressed historic imbalances in representation between the constituent nations of the United Kingdom in legislation earlier this year.

Given the commission's focus on parliamentary business and procedure, the Government believe that the commission should be comprised of a small group of independent, non-partisan experts with constitutional, legal and parliamentary expertise. We will also wish to consult with Mr Speaker and other parliamentary authorities on how the commission can best address this. We will also ensure that there is a full opportunity for the parties to have their say following the completion of the commission's work.<sup>14</sup>

## 4. Y Comisiwn

### 4.1. *Aelodaeth*

Ar 17 Ionawr 2012, cyhoeddodd y Gweinidog y caiff y Comisiwn ei gadeirio gan Syr William McKay, cyn-Glerc Tŷ'r Cyffredin.<sup>15</sup>

Pum aelod arall y panel yw:

- Syr Stephen Laws, y Prif Gwnsler Seneddol, sy'n ymddeol;
- Syr Geoffrey Bowman, y cyn-Brif Gwnsler Seneddol;
- Yr Athro Charlie Jeffery, pennaeth y gwyddorau cymdeithasol a gwleidyddol ym Mhrifysgol Caeredin;
- Yr Athro Yvonne Galligan, Prifysgol Queen's Belfast,
- Syr Emyr Jones Parry, cyn-lysgennad y DU i'r Cenhedloedd Unedig a chadeirydd Confensiwn Cymru Gyfan.

Y Prif Gwnsler Seneddol yw pennaeth Swyddfa'r Prif Gwnsler Seneddol sy'n gyfrifol am ddrafftio deddfau y DU.

### 4.2. *Y Cylch Gorchwyl*

Dyma gylch gorchwyl y comisiwn:

To consider how the House of Commons might deal with legislation which affects only part of the United Kingdom, following the devolution of certain legislative powers to the Scottish Parliament, the Northern Ireland Assembly and the National Assembly for Wales.

<sup>14</sup> [Tŷ'r Cyffredin, Datganiad Ysgrifenedig y Gweinidog; Mark Harper AS, y Gweinidog dros Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, "West Lothian Commission", 8 Medi 2011, \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>15</sup> [Tŷ'r Cyffredin, Datganiad Ysgrifenedig y Gweinidog; Mark Harper AS, y Gweinidog dros Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, Commission on the consequences of devolution for the House of Commons, 17 Ionawr 2012, \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

Wrth ysgrifennu ar wefan seneddol Uned Gyfansoddiadol Coleg Prifysgol Llundain, amlinellodd yr ymgynghorydd seneddol Barry Winetrobe rai pryderon bod y cylch gorchwyl yn rhy gul.

I and others have already commented on the narrowness of the Commission's remit, and its prospects for 'success', however that is measured. These are important issues, because, for example, if its report is seen to be timid because of its inherent restrictions, it could inflame rather than quell the claimed resentments in England about the current situation. Not to mention the possibility of it being largely overtaken by any move towards Scottish independence....<sup>16</sup>

## 5. 'Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr'

Cafodd 'Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr' (EVEL), sef ffordd arall o ddisgrifio'r cynigion ar gyfer system 'i mewn ac allan' a drafodwyd uchod, ei grybwyll yn aml fel yr ateb i gwestiwn Gorllewin Lothian. Fodd bynnag, fel y mae llawer o sylwebyddion wedi dweud, nid yw hyn mor syml ag y mae'n ymddangos ar yr olwg gyntaf. Fel y mae Russell a Lodge wedi honni, mae'r rhwystrau'n dechnegol, yn wleidyddol ac yn gyfansoddiadol.<sup>17</sup>

### 5.1. Technegol

Problem dechnegol gyda 'Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr' yw nad yw biliau San Steffan yn cael eu drafftio gyda therfynau clir rhwng y tiriogaethau datganoledig a Lloegr. Er enghraifft, mae'r *Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol*, sydd ar hyn o bryd yn cyrraedd diwedd ei daith seneddol yn San Steffan, yn cyflwyno newidiadau pellgyrhaeddol i drefn y Gwasanaeth Iechyd Gwladol yn Lloegr. Fodd bynnag, mae hefyd yn cynnwys rhai darpariaethau sy'n berthnasol i Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon, er enghraifft mewn cysylltiad â rheoleiddio gweithwyr iechyd a gofal cymdeithasol.<sup>18</sup>

Mae pob bil yn cynnwys cymal cwmpas tiriogaethol ond nid yw hyn yn dynodi i ba diriogaeth y caiff ei gymhwyso. Gan mai un awdurdodaeth yw Cymru a Lloegr, dywedir mai cwmpas tiriogaethol biliau yw 'Cymru a Lloegr' hyd yn oed pan fydd y darpariaethau'n berthnasol i un neu'r llall yn bennaf.<sup>19</sup> Er enghraifft, aeth rhai biliau a oedd yn berthnasol i Gymru yn unig drwy'r Senedd cyn 2007, pan gafodd y Cynulliad bwerau deddfu. Un o'r rheini oedd *Deddf Comisiynydd Pobl Hŷn (Cymru) 2006*, ac mae'r Nodiadau Esboniadol yn datgan:

---

<sup>16</sup> Barry Winetrobe, *The West Lothian Commission: getting it right from the outset*, Blog yr Uned Gyfansoddiadol, 12 Chwefror 2012 [fel ar 9 Mawrth 2012]

<sup>17</sup> Meg Russell a Guy Lodge, "The Government of England by Westminster", yn *The English Question*, golyg. Robert Hazell. The Devolution Series, Manchester University Press, 2006 t.85

<sup>18</sup> Y Gwasanaeth Ymchwil, *Y Bil Iechyd a Gofal Cymdeithasol: Darpariaethau sy'n berthnasol i Gymru*, Papur Ymchwil 11/014, Chwefror 2011 [fel ar 2 Chwefror 2012]

<sup>19</sup> Meg Russell a Guy Lodge, "The Government of England by Westminster", yn *The English Question*, golyg. Robert Hazell. The Devolution Series, Manchester University Press, 2006 t.86

The Act principally extends to England and Wales only but amends certain primary legislation which extends to the United Kingdom. However it is primarily concerned with the establishment of a Commissioner for Older People in Wales with powers to review the functions and arrangements of authorities that exercise functions in Wales or in relation to Wales. Consequently the Act primarily applies to Wales. Various powers to make subordinate legislation and other functions are conferred on the National Assembly for Wales.<sup>20</sup>

Mae cwmpas tiriogaethol y *Bil Cyllid Llywodraeth Leol*, a gafodd Gydsyniad Brenhinol yn ddiweddar, yn cynnwys Cymru a Lloegr, er bod y rhan fwyaf ohono'n berthnasol i Loegr yn unig.<sup>21</sup> Mae'r Bil yn darparu ar gyfer newidiadau mewn cyfraddau busnes a'r dreth gyngor yn Lloegr. Mae'r tri chymal mewn perthynas â Chymru'n diwygio deddfwriaeth gynharach fel bod popeth yn aros fel y mae yng Nghymru. Gan fod gan y Cynulliad bellach gymhwysedd deddfwriaethol ym maes cyllid llywodraeth leol, byddai angen Bil Cynulliad neu ganiatâd y Cynulliad drwy Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol er mwyn gwneud unrhyw newidiadau mewn perthynas â Chymru. Mewn sefyllfa o'r fath, a fyddai hon yn cael ei hystyried yn 'deddf Lloegr', ac felly a ddylai Bil o'r fath fod yn destun 'pleidleisiau Lloegr' yn unig?

Dadl arall yw hyd yn oed pe gallai deddfwriaeth gael ei gwahaniaethu'n fwy clir, mae'r system bresennol o ariannu tiriogaethol yn y DU drwy fformiwla Barnett yn golygu bod lefelau'r arian cyhoeddus y penderfynir arnynt ar gyfer Lloegr yn pennu lefelau'r dyraniad o adnoddau i Gymru a'r Alban. Ym marn rhai sylwebyddion, byddai newid hyn yn hanfodol cyn gallu cyflwyno unrhyw system o fwrw pleidleisiau Lloegr yn unig ar gyfer deddfau Lloegr.<sup>22</sup> Mae fformiwla Barnett ar hyn o bryd yn destun trafodaethau dwyochrog rhwng Llywodraeth Cymru a Whitehall.

## 5.2. Gwleidyddol

Mae Russell a Lodge yn nodi hyd yn oed pe profwyd ei bod yn dechnegol bosibl ynysu cymalau sy'n berthnasol i un rhan o'r DU, byddai nifer sylweddol uwch o bleidleisiau, a threfniadau chwipio cymhleth iawn.<sup>23</sup>

O ystyried cryfderau traddodiadol y pleidiau gwleidyddol mewn gwahanol rannau o'r DU, mae Trench yn awgrymu y byddai problemau'n codi o ran llywodraethu pe na bai gan y blaid a oedd â mwyafrif cyffredinol yn San Steffan fwyafrif o seddi Lloegr hefyd:

---

<sup>20</sup> [Deddf Comisiynydd Pobl Hŷn \(Cymru\) 2006 \(pen.30\), Nodiadau Esboniadol \(Saesneg yn unig\) \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>21</sup> [Bil Cyllid Llywodraeth Leol \[Bil 265\] 2010-2012, Nodiadau Esboniadol \(Saesneg yn unig\) \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>22</sup> Meg Russell a Guy Lodge, "The Government of England by Westminster", yn *The English Question*, golyg. Robert Hazell. The Devolution Series, Manchester University Press, 2006

<sup>23</sup> Meg Russell a Guy Lodge, "The Government of England by Westminster", yn *The English Question*, golyg. Robert Hazell. The Devolution Series, Manchester University Press, 2006 t.87

That is a problem for Labour but not the Conservatives - Labour might be in a position to form a UK government without a majority of English seats, but the Conservatives would not.<sup>24</sup>

Mae Papur Briffio Tŷ'r Cyffredin yn egluro ymhellach:

A UK Government which could command a majority at Westminster only in reserved subjects, such as taxation, benefits and foreign policy, but which could not carry legislation on health, education and social services in England, would be profoundly different in nature from current conventions. In effect, a separate coalition of parties would be needed to command a majority for legislation in England in these devolved areas.<sup>25</sup>

### 5.3. Cyfansoddiadol

Y goblygiadau cyfansoddiadol i 'Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr' yw ei fod yn tansilio'r cysyniad bod pob Aelod Seneddol yn gyfartal. I rai, mae hyn yn broblem. Yn 2009, gwnaeth y Llywodraeth Lafur y sylw a ganlyn i Bwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin:

The Government believes that a fundamental principle of the United Kingdom Parliament is that all MPs have equal rights. This means that each MP can vote on any matter brought before them, whether they represent English, Scottish, or any other constituencies. The Government believes that the proposal for English votes for English laws, would in the end, divide the United Kingdom fundamentally. Quite apart from the considerable difficulties of identifying laws that apply only to England (and some research suggests that it would be almost impossible in many cases), it would create two distinct classes of MPs – those who could vote on all matters before the House, and those whose voting rights would be curtailed by virtue of constituency location. MPs of the UK play a representative role for the whole of the UK in considering legislation, considering the welfare of the UK as a whole, rather than narrow geographic interests, and we believe it is right that all MPs continue to have equal voting rights on all matters before the UK Parliament. Furthermore, the Government is of the view that even matters which may appear confined to England may have an impact on the United Kingdom as a whole. As the Committee have recognised, the funding settlement with the nations and regions of the United Kingdom, means that what is decided on public funding in England affects Scotland, Wales and Northern Ireland. These are national issues which need to be decided by all members in the United Kingdom, not by subsets of Members depending on the location of their constituency. Accepting the principle of English Votes for English Laws would fundamentally alter the relationship between MPs and Parliament, and would lead to the de facto establishment of an English Parliament. As noted above, and English Parliament would lead to the eventual disintegration of the Union, and the Government will not put the Union at risk. In all respects, we are through the Union stronger together, and weaker apart.<sup>26</sup>

Sefydlodd y Ceidwadwyr Dasglu Democratiaeth ar Gwestiwn Gorllewin Lothian, a gyflwynodd adroddiad ym mis Gorffennaf 2008.<sup>27</sup> Roedd yn awgrymu:

---

<sup>24</sup> [Alan Trench, "Answer to the West Lothian is still unclear", \*The Scotsman\*, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 1 Chwefror 2012\]](#)

<sup>25</sup> [Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, \*West Lothian Question\*, Nodyn Safonol SN/PC 2586, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>26</sup> [Ymateb Llywodraeth ei Mawrhydi i adroddiad Pwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin, \*Devolution: a Decade On\*, Papur Gorchymyn 7687, Gorffennaf 2009 \[fel ar 3 Chwefror 2012\]](#)

<sup>27</sup> [Dyfyniad yn Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, \*West Lothian Question\*, Nodyn Safonol SN/PC 2586, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

- Byddai Biliau sy'n cael eu hardystio [gan y Llefarydd] yn 'rhai ar gyfer Lloegr' yn mynd drwy brosesau arferol Tŷ'r Cyffredin cyn belled â chyfnod yr Ail Ddarlleniad ac yn cynnwys yr Ail Ddarlleniad. Byddai'r Tŷ cyfan yn pleidleisio ar yr Ail Ddarlleniad.
- Fodd bynnag, Aelodau Seneddol Lloegr yn unig fyddai'n cynnal y Cyfnod Pwyllgor, mewn cyfrannedd â chryfder pleidiau Lloegr.
- Yn ystod Cyfnod yr Adroddiadau, yn yr un modd Aelodau Lloegr yn unig fyddai'n pleidleisio ar y Bil.
- Fodd bynnag, yng nghyfnod y Trydydd Darlleniad, byddai'r Tŷ cyfan yn pleidleisio ar y Bil eto. Gan nad yw'n bosibl gwneud unrhyw welliannau yn ystod y cyfnod hwn, byddai'n rhaid i blaid y llywodraeth dderbyn unrhyw welliannau a wnaed yn ystod y Cyfnod Pwyllgor neu Gyfnod yr Adroddiadau, neu sicrhau bod y Bil yn methu drwy bleidlais ac yn cael ei wrthod.

Daeth yr adroddiad i'r casgliad a ganlyn:

The current devolution settlement contains long-term risks to the Union. The Democracy Task Force recommends to David Cameron a modified version of 'English Votes for English Laws', incorporating English-only Committee and Report stages but a vote of all MPs at Second and Third Reading. We believe that this proposal can remove the main source of English grievance at the current devolution settlement without some of the risks to political stability that critics have seen in proposals for a completely English procedure.

The United Kingdom was traditionally a unitary state without a formal executive-legislative separation of powers. By modifying this structure without moving to full federalism, the devolution reforms of 1997-99 introduced significant anomalies, and any change that seeks to resolve these will continue to have some inconsistencies. There is no perfect 'answer' to the West Lothian 'question'. However, we believe that our proposal is both workable and the best safeguard of the future of the Union.<sup>28</sup>

## 6. Barn

### 6.1. Pleidiau gwleidyddol

Fel y gwelir uchod, mae'r **Blaid Geidwadol** wedi arddel system 'Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Deddfau Lloegr' fel ateb i Gwestiwn Gorllewin Lothian er 2001. Roedd ei maniffesto yn 2010 yn nodi:

Labour have refused to address the so-called 'West Lothian Question': the unfair situation of Scottish MPs voting on matters which are devolved. A Conservative government will introduce new rules so that legislation referring specifically to England, or to England and Wales, cannot be enacted without the consent of MPs representing constituencies of those countries.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Dyfyniad yn [Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, West Lothian Question, Nodyn Safonol SN/PC 2586, 18 Ionawr 2012 \[fel ar 2 Chwefror 2012\]](#)

<sup>29</sup> [Maniffesto'r Blaid Geidwadol yn 2010, t.84 \[fel ar 21 Chwefror 2010\]](#)

Fodd bynnag, roedd un uwch Geidwadwr, sef y Gwir Anrhydeddus Syr Malcolm Rifkind AS, yn gwrthwynebu hyn a chynigiodd ateb arall, sef ateb 'Dwyrain Lothian', i'r Tasglu Democratiaeth yn 2008. Ailadroddodd y ddadl yng nghyfnod Ail Ddarlleniad [\*Bil Deddfwriaeth \(Cwmpas Tirioogaethol\) 2011 \(Saesneg yn unig\)\*](#)<sup>30</sup>, sef bil aelod preifat. Honnodd Syr Malcolm y byddai'r system o fwrw pleidleisiau Lloegr yn unig ar gyfer deddfau Lloegr yn arwain at wahanol ddsbarthiadau o Aelodau Seneddol:

It is the idea that Scottish Members-and, one assumes, Welsh and Northern Ireland Members either now or in due course-would be vetoed or prevented from voting on issues that applied only to England. I have always thought that that is a very dangerous and unwise approach. It would manifestly create two classes of Member of Parliament for the very first time since the Act of Union in 1707, and therefore I can only describe it as a nationalist solution to a Unionist problem. I have no doubt that it would be welcomed by the nationalist parties in Scotland and Wales, because it would provide a constant opportunity for them to emphasise the increasing irrelevance of the Union, as they would see it, and to go much further than the vast majority of people throughout the United Kingdom would currently want. It is not sensible to contemplate having two classes of Member, although not because it could not work.<sup>31</sup>

#### Aeth ymlaen:

I would strongly argue that the most simple and straightforward solution relates to when a Bill is certified by the Speaker, as my hon. Friend the Member for West Worcestershire indicates, as applying only to England. Doing that, incidentally, is not difficult. Many Bills currently affect England and Scotland or England, Scotland and Wales, because there is no reason at the moment for the draftsmen not to draft them in that way, if it suits their drafting objectives. If the rules change and the draftsmen are required to restrict any Bill to that part of the kingdom to which it overwhelmingly applies, they can draft accordingly if instructed to do so.

Where a Bill applies only to England, the right way to resolve matters would be to say that before it can be approved on Second and Third Reading, it must achieve not only the majority of votes of the whole House but, subsumed within that, a majority of Members representing English constituencies. **In other words, a double majority is required: a majority of the House as a whole and a majority of those representing English constituencies.** [*Pwyslais y Gwasanaeth Ymchwil*] If it does not meet that target, it cannot be deemed to have been approved on Second Reading. The attraction is that no hon. Member is prevented from speaking in the debate or from voting in the Division Lobby for or against the measure, but the question of whether an England-only Bill goes forward and is given a Second Reading will have been determined by the House to be dependent on a majority of Members from English constituencies voting for it.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Mesur aelod preifat oedd *Bil Deddfwriaeth (Cwmpas Tirioogaethol) 2011* a gyflwynwyd gan Harriet Baldwin, yr Aelod Seneddol dros Orllewin Swydd Caerwrangon. Mae'r Bil yn berthnasol i ddeddfwriaeth sylfaenol ddrafft ac i is-ddeddfwriaeth a gyhoeddwyd cyn i'r rhiant-Ddeddf gael Cydsyniad Brenhinol. Yn yr achosion hyn, mae'n ei gwneud yn ofynnol bod y Bil drafft yn cynnwys datganiad yn nodi ei effeithiau cyfreithiol ar bob cenedl o'r Deyrnas Unedig, a bod memorandwm yn cael ei gynnwys gyda'r drafft sy'n dangos ei effeithiau ariannol ar bob cenedl. Nid aeth y Bil ymlaen i gyfnod y Trydydd Darlleniad.

<sup>31</sup> [Dadleuon Tŷr Cyffredin, 11 Chwefror 2011, col 608 \[fel ar 3 Chwefror 2011\]](#)

<sup>32</sup> [Dadleuon Tŷr Cyffredin, 11 Chwefror 2011, col 608-609 \[fel ar 3 Chwefror 2011\]](#)



Mae Aelodau Seneddol Ceidwadol eraill wedi dadlau dros sefydlu Senedd Lloegr. Dywedodd David T.C. Davies AS:

..... we cannot possibly have a situation where Welsh MPs can tell the English what to do with their health service and education, but English MPs cannot have any say over what goes on in Wales. Surely the answer for all Unionists across the United Kingdom is to give the English their own Parliament, with powers similar to those of the Welsh and Scottish Parliaments, and have some kind of a federal structure to deal with everything else that matters to the UK.<sup>33</sup>

Nododd maniffesto'r **Democratiaid Rhyddfrydol** yn 2010 y byddai'n mynd i'r afael â statws Lloegr mewn Prydain ffederal.<sup>34</sup>

Cyfrannodd Aelodau Seneddol **Llafur** Cymru at ddadl yn Neuadd San Steffan ar Gwestiwn Gorllewin Lothian, a oedd wedi'i symbylu gan y Gwir Anrhydeddus Paul Murphy AS, ym mis Mawrth 2011. Roeddent yn gwrthwynebu unrhyw newidiadau i'w hawliau pleidleisio fel Aelodau Seneddol. Nododd Ian Lucas AS nad oedd maniffesto'r Ceidwadwyr ond wedi cyfeirio at Aelodau Seneddol yr Alban, nid Aelodau Seneddol Cymru.<sup>35</sup>

Nododd Wayne David AS:

.....the devolution settlement is far from straightforward. It is not neat; as we say in Wales, it is not tidy. Reference has been made to the block grant, which goes exclusively from Westminster to the Assembly. The assumption is that health and education are devolved matters and are nothing to do with England, but things are not quite that straightforward. For example, even after the referendum, which gave the Assembly legislative powers in clearly defined areas, we still have English and Welsh legislation on health and education, and it is still possible to put forward Welsh clauses with the support of the UK Government.

We in Wales are also mindful of the fact that we have a large border with England. One thing that continually struck me in the Wales Office was the time devoted, quite rightly, to cross-border issues. Offa's Dyke is not that significant or that high, and our border is more apparent than real in many ways. Cross-border issues will therefore always be significant for the UK Government in Westminster and the Welsh Assembly

It is also important to recognise that devolution is very asymmetrical in the UK as a whole and in Wales and England. Wales is relatively small compared with England, and what happens in England inevitably has a tremendous influence on Wales. We see that even on issues that are primarily devolved, such as health and education. The debate on higher education in Wales cannot be conducted in isolation from what is happening in England, as we have seen recently. That reality cannot be denied and it will not go away.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> [Dadleuon Tŷr Cyffredin, 29 Mawrth 2011, col 4WH \[fel ar 6 Chwefror 2011\]](#)

<sup>34</sup> [Maniffesto'r Democratiaid Rhyddfrydol, 2010, t.92 \[fel ar 21 Chwefror 2012\]](#)

<sup>35</sup> [Dadleuon Tŷr Cyffredin, 29 Mawrth 2011, col 12WH \[fel ar 6 Chwefror 2011\]](#)

<sup>36</sup> [Dadleuon Tŷr Cyffredin, 29 Mawrth 2011, col 15-16WH \[fel ar 6 Chwefror 2012\]](#)

Roedd amryw o Aelodau Seneddol Llafur o'r farn mai rhanbartholdeb yn Lloegr oedd yr ateb i Gwestiwn Gorllewin Lothian.<sup>37</sup>

Honnodd Owen Smith AS ei bod yn bosibl bod rhesymau da pam na chafodd Cwestiwn Gorllewin Lothian ei ateb:

Why has it not been addressed? Why has it been placed so often in the "too difficult" box? Is it that those issues are so fiendishly difficult that we cannot possibly address them, or that they are insoluble? I think it is not a cop-out that it has not been addressed. In some respects it is a reflection of the intelligence of this legislature, this House, in realising that certain things-given our unwritten constitution and the historical evolution of our Parliament and representation-will be imperfect, asymmetrical and untidy. To interfere with those things and seek a perfect solution is, in my view, misguided, unrepresentative of the historical evolution of our country and fundamentally problematic. I believe many hon. Members would share the view that an undesirable consequence would be the break-up, the disaggregation of Britain.<sup>38</sup>

Mynegodd Margaret Curran, ysgrifennydd yr wrthblaid Lafur dros yr Alban, ei gwrthwynebiad i'r Comisiwn:

It can't be right to create second-class MPs based on what part of the UK they come from: every person elected to the House of Commons has responsibility not just to their constituents but to the UK as a whole.

That is a fundamental principle of devolution: to take decisions in the right place to reflect the different nations that make up the UK but that the House of Commons operates for the country.<sup>39</sup>

Wrth roi sylw ar benodiad y Comisiwn, dywedodd Jonathan Edwards, Aelod Seneddol **Plaid Cymru**, nad y nifer fach o Aelodau Seneddol Celtaidd sy'n pleidleisio ar faterion yn ymwneud â Lloegr oedd y broblem i Gymru, ond y ffaith mai Aelodau Seneddol Lloegr oedd fwyaf niferus yn Nhŷ'r Cyffredin, a'r modd yr oedd fformiwla Barnett yn gweithredu, a oedd yn rhoi cyllid annheg i Gymru.

In the context of the widespread changes as a result of the Scottish referendum, this commission is really tinkering at the edges," he warned.

The reality is that a Parliament where more than 80% represent one country is always going to be skewed in one direction, with or without Scottish independence.<sup>40</sup>

## 6.2. *Barn y cyhoedd*

Aeth adroddiad diweddar gan y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus ati i fesur agweddau yn Lloegr tuag at y gwahanol ddewisiadau cyfansoddiadol, a chanfu

---

<sup>37</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 29 Mawrth 2011, col 12WH \[fel ar 6 Chwefror 2012\]](#)

<sup>38</sup> [Dadleuon Tŷ'r Cyffredin, 29 Mawrth 2011, col 18 WH \[fel ar 6 Chwefror 2012\]](#)

<sup>39</sup> [Guardian, \*West Lothian question 'risks creating second class MPs'\*, 17 Ionawr 2012 \[fel ar 21 Chwefror 2012\]](#)

<sup>40</sup> [Daily Post, \*Welsh MPs vote inquiry slammed\*, 17 Ionawr 2012 \[fel ar 21 Chwefror 2012\]](#)

dystiolaeth a oedd yn awgrymu bod Lloegr yn dechrau datblygu'n gymuned  
wleidyddol.<sup>41</sup> Canfu'r arolwg:

- Bu cynnydd sylweddol er 2007 yng nghyfran pleidleiswyr Lloegr sy'n dweud eu bod yn cytuno'n gryf ag eithrio Aelodau Seneddol yr Alban rhag pleidleisio ar ddeddfau sy'n ymwneud â Lloegr.
- Er bod etholwyr Lloegr yn fodlon ar y dechrau fod Lloegr yn parhau i gael ei llywodraethu gan set anniwgyiedig o sefydliadau'r DU yn San Steffan, dim ond un o bob pedwar o etholwyr sydd bellach yn cefnogi cadw pethau fel y maent. Dywed 59% nad ydynt yn ymddiried yn llywodraeth y DU i weithio er budd Lloegr yn y tymor hir.
- Ymddengys fod pleidleiswyr Lloegr yn dymuno cael yr hyn y mae'r Adroddiad yn ei alw'n 'ddimensiwn Lloegr' i wleidyddiaeth y wlad - hynny yw, trefniadau llywodraethu gwahanol ar gyfer Lloegr yn ei chyfanrwydd.
- Mae 79% o etholwyr Lloegr yn cefnogi sicrhau mai pleidleisiau Lloegr yn unig sy'n cael eu bwrw ar gyfer deddfau Lloegr.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> [Lodge G a Wyn Jones R, \*The dog that finally barked: England as an emerging political community\*, y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus, 23 Ionawr 2012 \[fel ar 21 Chwefror 2012\]](#)

<sup>42</sup> Ibid.