

Ymateb i'r Ymgynghoriad:

Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2019

*Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a
Llywodraeth Leol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru*

Ionawr 2019

Ar ran CIH Cymru, Shelter Cymru a Tai Pawb



"Pe bai hawl i dai digonol yn y Deyrnas Unedig, byddai dyletswydd gyfreithiol wedi bod ar y Llywodraeth a'r awdurdod lleol i ystyried, yn amserol ac o ddifrif, y pryderon diogelwch a godwyd gan drigolion Tŵr Grenfell cyn i'r amodau fynd yn beryglus i fywyd." – Geraldine Van Bueren QC, Athro Cyfraith Hawliau Dynol Rhyngwladol ym Mhrifysgol Queen Mary, Llundain a Chymrawd Gwadd yng Ngholeg Kellogg, Rhydychen.

Ym mis Mehefin 2019, fe wnaeth Sefydliad Tai Siartredig (CIH) Cymru, Tai Pawb a Shelter Cymru, mewn partneriaeth â Dr Simon Hoffman o Brifysgol Abertawe, gyhoeddi adroddiad o'r enw "Yr Hawl i Dai Digonol yng Nghymru: Adroddiad Dichonoldeb"¹, a oedd yn amlinellu pam a sut gallai'r hawl gael ei hymgorffori'n llawn yng nghyfraith Cymru.

Rydyn ni, y tri sefydliad tai sy'n rhan o'r ymgyrch hon, yn credu bod ein hastudiaeth dichonoldeb yn gwneud achos grymus dros ymgorffori'r Hawl i Dai Digonol, fel y nodir yn y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol ("**y Cyfamod**"), yng nghyfraith Cymru. Mae hefyd yn nodi map o'r llwybr ar gyfer cyflawni hyn.

Yn nes ymlaen eleni (2020), bydd hi'n dair blynedd ers trychineb Tŵr Grenfell. Rhaid i'r ddelwedd o'r gragen ulw'n ymgodi'n uchel dros un o'r bwrdeistrefi mwyaf cyfoethog yn un o ddinasoedd mwyaf cyfoethog y byd barhau i weithredu fel catalydd; yn alwad i weithredu, er mwyn i bob un ohonom ni ailfeddwl yn sylfaenol am y gwerth rydyn ni'n ei roi ar gymdeithas ac ar bob math o dai, a'r rôl y mae'n rhaid i friciau a mortar ei chwarae fel man cychwyn ar gyfer unrhyw fath o adfywiad cymunedol, economaidd a chymdeithasol.

Erbyn hyn mae Grenfell yn symbol o rywbeth dyfnach na dim ond cwestiynau am ddiogelwch tân a rheoliadau adeiladu. Am bob tenant mewn tŵr fflatiau uchel sy'n byw mewn ofn o'r un peth yn digwydd iddyn nhw, mae llawer mwy sydd ddim hyd yn oed yn gallu dod o hyd i gartref yn eu cymuned.

Bob nos mae pobl yn brwydro i gael to uwch eu pen, neu'n cysgu allan ar y stryd. Bellach mae Grenfell yn cynrychioli sut rydyn ni wedi methu'r bobl sydd mwyaf mewn angen – y rheini y mae angen y gofynion dynol mwyaf sylfaenol arnynt: mynediad i loches, rhywle lle maen nhw'n teimlo'n ddiogel, rhywle i'w alw'n gartref.

Os dim arall, dylai'r drychineb erchyll hon ein hymrwymo i wneud popeth gallwn ni i wneud yn siŵr nad yw'n digwydd byth eto. Yn ein barn ni, dylai ymgorffori'r Hawl i Dai Digonol, fel y nodir yn y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol², yn neddfwriaeth Cymru fod yn rhan fawr o'r broses honno.

Ni ddylai trychineb Grenfell, ar ei phen ei hun, fod yn sail dros ymgorffori'n llawn yr Hawl i Dai Digonol yng nghyfraith Cymru – ond mae'r drychineb honno'n ddigon o reswm i ystyried beth gallai dull seiliedig ar hawliau ei gyflawni. Mae Cymru, fel gweddill y DU, yng nghanol argyfwng tai sydd ymysg y mwyaf dwys a phellgyrhaeddol yr oes fodern. Argyfwng sy'n cael effaith lethol ar wead ein cymdeithas.

- Dros 60,589 o aelwydydd ar restrau aros tai cymdeithasol
- Dros 21,000 o aelwydydd wedi wynebu neu brofi digartrefedd yn 2018
- 2,307 o aelwydydd mewn llety dros dro – 945 o'u plith yn deuluoedd â phlant

¹ <https://www.taipawb.org/wp-content/uploads/2019/06/RightToHousing-Full-WELSH.pdf>

² <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-human-rights-work/monitoring-and-promoting-un-treaties/international-covenant-economic-social>

- 347 o bobl yn cysgu allan ar ein strydoedd
- Nid oes gan o leiaf 42% o denantiaid preifat denantiaeth cyfnod penodol yng Nghymru (Ffynhonnell – Yr Hawl i Dai Digonol yng Nghymru: Adroddiad Dichonoldeb (Mehefin 2019))

Yn darlun digalon hwn o'r argyfwng tai yw sail y sgwrs sylfaenol mae'n rhaid i ni ei chael fel cenedl.

Yn ein barn ni, wrth wraidd unrhyw ateb i'r argyfwng tai dylai fod ymrwymiad cenedlaethol i'r egwyddor sylfaenol fod gan bob un ohonom ni hawl ddynol, wedi'i seilio ar y gyfraith, i gael mynediad i dai digonol a chynaliadwy.

Dyna pam ein bod wedi comisiynu adroddiad dichonoldeb annibynnol ar yr hawl i dai digonol yng Nghymru. Cafodd yr adroddiad ei baratoi gan Dr Simon Hoffman o Brifysgol Abertawe.

Yn yr adroddiad, mae Dr Hoffman yn cyflwyno'r achos dros 'dull deuol' ar gyfer ymgorffori'r hawl i dai digonol yng Nghymru. Rydyn ni wedi derbyn yr adroddiad ac yn cefnogi ei argymhellion yn llawn. Rydyn ni felly'n dadlau o blaid dull deuol ar gyfer deddfwriaeth a fyddai:

- Yn gwreiddio'r hawl i dai digonol yn y gwaith o gyflawni swyddogaethau tai cyhoeddus drwy fynnu bod Gweinidogion Cymru ac awdurdodau lleol yn rhoi **sylw dyledus** i'r hawl i dai digonol, fel y nodir yn Erthygl 11 y Cyfamod, wrth arfer eu swyddogaethau dan Ddeddf Tai (Cymru) 2014³. Gelwir hyn yn ymgorffori anuniongyrchol weithiau.
- Yn ymgorffori'r hawl i dai digonol drwy fynnu na chaiff Gweinidogion Cymru ac awdurdodau lleol weithredu mewn modd sy'n **anghydnaws â'r hawl i dai digonol** (fel y nodir yn Erthygl 11 y Cyfamod) wrth arfer eu swyddogaethau gan Ddeddf Tai Cymru 2014, sy'n adlewyrchu'r dull a fabwysiadwyd yn Neddf Hawliau Dynol 1998⁴. Mae Deddf Hawliau Dynol 1998 yn rhoi, i unrhyw berson sy'n hawlio bod awdurdod wedi gweithredu'n anghyfreithlon, hawl i ddwyn achos yn erbyn yr awdurdod dan sylw. Gelwir hyn yn ymgorffori uniongyrchol weithiau.

Mae'r adroddiad yn cyfeirio at hwn fel dull deuol oherwydd ei fod yn cyflwyno ystyriaeth ragweithiol o'r hawl i dai digonol fel elfen o waith cynllunio a chyflenwi gwasanaethau tai (y ddyletswydd sylw dyledus), gan gyflwyno ar yr un pryd y posibilrwydd o gamau unioni fel mesur diogelu pan fydd awdurdodau perthnasol yn gweithredu mewn ffordd nad yw'n cydymffurfio â'r hawl i dai digonol (y ddyletswydd cydymffurfio).

Byddem yn ffafrio'r dull deuol a amlinellir uchod (dyletswydd sylw dyledus yn ogystal â dyletswydd cydymffurfio gorfodadwy) yn gryf, ond rydyn ni'n cydnabod dadansoddiad y Gweinidog o ran y gwaith y bydd yn rhaid i wneud cyn i ni gyrraedd pwynt lle mae modd i'r deddfwriaeth gwmpasu dyletswydd sylw dyledus a dyletswydd cydymffurfio yn llawn yng nghyd-destun yr amser deddfwriaethol sy'n weddill yn nhymor hwn y Cynulliad. Yn hyn o beth, rydyn ni'n croesawu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i ymgorffori'r elfen "sylw dyledus" o'r hawl yn y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru).

Rydyn ni'n croesawu ymateb y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol i'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol ar 17 Hydref 2019, pan ofynnwyd iddi am ymgorffori'r Hawl i Dai Digonol:

³ <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2014/7/contents/enacted/welsh>

⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>

Dyweddod:

"Pe bawn yn rhoi dyletswydd ar bob Awdurdod Lleol... yr union lety sydd ei angen arnynt, ni fyddent yn gallu cyflawni hynny ar hyn o bryd.

"Felly'r hyn rydyn ni'n edrych arno yw symud tuag at hynny'n raddol. [Mae gan Lywodraeth Cymru] ddiddordeb mewn sylw dyledus i dai digonol.

"Bil Llywodraeth Leol, i'w gyflwyno ar 19 Tachwedd gobeithio. Yn hwnnw mae newid yn y ffordd rydyn ni'n monitro awdurdodau lleol.

"[Mae Llywodraeth Cymru] yn edrych ar gynnwys sylw dyledus mewn cysylltiad â thai, yn yr un modd ag yr ydym wedi'i wneud â hawliau plant.

"Dydyd ni ddim mewn sefyllfa ar hyn o bryd i allu ariannu na chydymffurfio â hawl unigol personol i dai digonol o ran eich bod yn gallu cyflwyno eich hun i'r awdurdod lleol a dweud bod gennych yr hawl honno, a'ch bod am geisio adolygiad barnwrol os nad ydych yn ei darparu. A dyna yw'r gwir pragmatig. Fyddan nhw ddim yn gallu gwneud hynny.

"(...) Ond beth gallwn ei wneud yw cynnwys sylw dyledus ac felly, pan fyddant yn cyfuno eu gofynion benthyca darbodus, bydd ganddynt y raddfa gywir wrth roi trefn ar eu blaenoriaethau tenantiaid a'u polisïau dewisiadau tai – bod y ddyletswydd sylw dyledus yno a'u bod yn gweithio gyda'u sector rhentu preifat i godi safonau hwnnw i'r lefelau rydyn ni wedi bod yn pwyso amdanynt o'r ochr arall (...)"

"Rwy'n dymuno o ddifrif calon y gallwn ddweud y byddem yn gwneud hynny. Ond ni fydden ni'n gallu cydymffurfio â hynny. Dyna'r gwir golau. Ond gallwn symud i'r cyfeiriad hwnnw."

Rhaid i ni gael awdurdodau i ddilyn ysbryd y gyfraith, nid llythyren y gyfraith. (...) rydyn ni'n gofyn i awdurdodau ystyried y terfyn 56 diwrnod ar gyfer digartrefedd fel ôl-stop (...) nid fel targed. Felly, pwynt hynny yw ei fod yno ar gyfer rhywun mewn sefyllfa anobeithiol. Felly dylai'r awdurdod lleol fod yn gweithio gyda phobl yn bell bell i fyny'r gadwyn, a dylid ei ystyried yn fethiant os cyrhaeddir y pwynt hwnnw o gwbl, yn hytrach nag yn darged lle dylid gweithredu ar ôl ei gyrraedd. **Felly, os byddwn yn cynnwys sylw dyledus yn y mesurau perfformiad**, byddwch yn anfon hwnnw i fyny'r gadwyn ac felly ni fydd yr awdurdodau sy'n ystyried hwnnw'n darged yn agos i fod y gorau o'u math ar gyfer yr hyn maen nhw'n ei wneud. Felly mae newid yn y system ar y gorwel. Ac rwy'n gweithio'n galed iawn ar draws pob rhan o'r portffolio i sicrhau'r newid hwnnw yn y system.

Fe wnaeth y Gweinidog ailadrodd yr ymrwymiad hwnnw yn ystod ei datganiad yn y Cyfarfod Llawn ar 19 Tachwedd wrth gyflwyno'r Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) i Gynulliad Cenedlaethol Cymru:

"Byddwn yn rhoi'r sylw dyledus hwnnw yn y canllawiau statudol a bydd yn rhaid i awdurdodau lleol lynu wrtho, dim ond er mwyn osgoi unrhyw amheuaeth."



Matt Dicks



John Puzey



Alicja Zalesinska

2. Gwireddu'n raddol

Er ein bod yn croesawu'r ymrwymïadau uchod, yn ein barn ni mae'n bwysig ystyried datganiadau'r Gweinidog ar yr anawsterau mewn cysylltiad â chyflwyno hawl uniongyrchol i dai digonol o ganlyniad i ddiffyg cyflenwad. Yng nghyd-destun geiriau'r Gweinidog mai "symud yn raddol tuag at" gyflwyno dyletswydd uniongyrchol lawn yw'r sylw dyledus, mae'n bwysig ystyried nad yw ymgorffori uniongyrchol â hawliau unigolion i iawn yn mynnu bod gan lywodraethau'r cyflenwad "cywir" o dai ar gael ar adeg cyflwyno. Mae yn mynnu bod "cymaint o adnoddau ag sydd ar gael" yn cael eu defnyddio a bod yn rhaid "gwireddu'n raddol" ymysg egwyddorion eraill yr hawl i dai digonol i bawb, gyda ffocws penodol ar grwpiau ar y cyrion.

Mae canllawiau Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig ar Dai Digonol ynghylch rhoi'r hawl i dai digonol⁵ (ymysg eraill) ar waith yn darparu esboniad cynhwysfawr o sut gellir sicrhau hawl unigol a gorfodadwy yng nghyd-destun capasiti, adnoddau a chyllid cyfyngedig.

Felly, rydyn ni o'r farn y dylai diffyg cyflenwad tai fod yn gatalydd ar gyfer cyflwyno **hawl uniongyrchol i dai digonol yn y dyfodol**, yn hytrach nag yn rhwystr i hynny. Rydyn ni'n credu y gall mabwysiadu'r dull deuol a amlinellir uchod weithredu fel catalydd, ac y byddai'n sbarduno newid cadarnhaol drwy annog rhagor o gyflenwad a denu adnoddau ychwanegol.

I gefnogi'r ddadl hon, isod rydyn ni wedi darparu'r egwyddorion allweddol sy'n sail i'r cysyniad o wireddu'n raddol, lle mae'r lefel hawliau mewn cysylltiad â chydymffurfio a gorfodi yn gymesur â'r cyflenwad a'r adnoddau sydd ar gael, gan gynyddu'n ddiamod dros amser. Mae'r canllawiau drafft a gynhyrchwyd gan Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig (Tachwedd 2019) yn nodi'r canlynol: *"The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights clarifies that compliance with progressive realization under Article 2.1 of the Covenant should be assessed based on "the reasonableness of the steps taken by the State Party",⁶ recognizing that there may be a range of possible measures for the implementation of the right.⁷ The CESCR has clarified that reasonable measures must be deliberate, concrete and targeted towards the fulfilment of the right; be implemented within a reasonable time frame; allocate resources in accordance with international human rights standards; address the precarious situation of disadvantaged and marginalized individuals or groups; and ensure transparent and participatory decision-making.⁸ States must require that laws and programs related to housing comply with the reasonableness standard, and that rights-holders are able to hold governments accountable to it."*

Mae'r canllawiau'n mynd ymlaen i nodi'r mesurau gweithredu fel a ganlyn:

- a) *"States should implement the reasonableness standard into domestic law and policy related to housing so that governments and decision-makers are accountable to this standard."*

⁵ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>

⁶ OP, Erthygl 8.4.

⁷ CESCR, Cyfathrebiad Rhif 5/2015 para 15.1. Gweler hefyd Sandra Liebenberg, "Between Sovereignty and Accountability: The Emerging Jurisprudence of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights under the Optional Protocol," ar ddod, Human Rights Quarterly 42:1 (Ionawr-Chwefror) 2020.

⁸ Gweler CESCR, sylwadau cyffredinol rhifau 3 a 4. CESCR, "Statement by the Committee: An evaluation of the obligation to take steps to the "Maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant CU Dogfen E/C.12/2007/1, 10 Mai 2007, para. 3

- b) *Governments should resolve institutional shortcomings and structural causes of the lack of housing to comply with the reasonableness standard.*⁹
- c) *Whereas the State has discretion to choose among a variety of approaches to progressively realize the right to housing, measures chosen must fulfil the right to housing as swiftly and efficiently as possible.*¹⁰
- d) *Reasonable housing policies and programs must ensure that rights holders have the opportunity to be heard regarding both their individual circumstances, such as being unable to afford the rent, and the structural causes that gave rise to these, such as the privatization of social housing.*¹¹ *To comply with the reasonableness standard, the State's response to particular circumstances should be commensurate with what is at stake for rights holders.*¹²
- e) *In the adjudication of right to housing related claims, the burden rests with the State to demonstrate that it has utilized the maximum of available resources and all appropriate means to uphold the rights of the person or group concerned.*
- f) *States must ensure that all relevant authorities and decision-makers, including courts, are familiarized with the reasonableness standard and able to apply it to hold governments accountable to the right to housing."*

3. Dull o ymgorffori sylw dyledus

Er ein bod yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i ymgorffori dyletswydd sylw dyledus, rydyn ni'n pledio'r achos dros **ymgorffori'r ddyletswydd ar wyneb y Bil ei hun**, er mwyn rhoi effaith statudol iddi. Dyma ein hesboniad pam mae angen hyn:

Mae sylw dyledus yn cydnabod y ffaith nad oes digon yn cael ei wneud i lawn ystyried yr hawl i dai digonol yng nghyfraith tai Cymru, yn ogystal â pholisïau tai a'r gwaith o gyflenwi gwasanaethau tai. Sylw dyledus i'r hawl i dai digonol o dan erthygl 11 y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol yw'r gofyniad lleiaf ar bob lefel o lywodraeth yn sgil cadarnhad y DU o'r cytuniad rhyngwladol. Byddai ei gwneud hi'n orfodol talu sylw dyledus i Erthygl 11 yn gwneud yn siŵr bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru'n talu sylw priodol i elfennau perthnasol o hawliau tai wrth gyflawni eu swyddogaethau tai.

Rydyn ni'n deall datganiad y Gweinidog y byddai'r ddyletswydd sylw dyledus yn cael ei chynnwys yng nghanllawiau statudol Llywodraeth Cymru ac y "bydd yn rhaid i awdurdodau lleol lynu wrtho, dim ond er mwyn osgoi unrhyw amheuaeth."

Gofynnwn i Dr Simon Hoffman (awdur yr adroddiad dichonoldeb y sonnir amdano uchod) am ddadansoddiad cychwynnol o'r cynnig hwn yng nghyd-destun strwythur ac effaith y Bil.

Byddai awgrym y Gweinidog i gynnwys y ddyletswydd yn y canllawiau yn cael sylw yn a.88 (3):

88 Dyletswydd ar brif gyngor i adolygu ei berfformiad yn barhaus

(1) Rhaid i brif gyngor adolygu'n barhaus i ba raddau—

(a) y mae'n arfer ei swyddogaethau yn effeithiol,

(b) y mae'n defnyddio ei adnoddau mewn modd darbodus, effeithlon ac effeithiol, ac

⁹ Gweler, er enghraifft, CESCR, Cyfathrebiad Rhif 5/2015, paragraffau 15.3 a 21 (c).

¹⁰ Ibid., para. 15.3

¹¹ Gweler, er enghraifft, CESCR, Cyfathrebiad Rhif 5/2015.

¹² Gweler CESCR, Cyfathrebiad Rhif 5/2015, paragraffau 15.3 a 15.5.

(c) y mae ei drefniadau llywodraethu yn effeithiol o ran cyflawni'r materion a nodir ym mharagraffau (a) a (b).

(2) Yn y Bennod hon, cyfeirir at y materion a nodir ym mharagraffau (a) i (c) o is-adran (1) fel "y gofynion perfformiad".

(3) Rhaid i brif gyngor roi sylw i unrhyw ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru ynglŷn ag—

(a) y gofynion perfformiad;

(b) y modd y mae'n arfer ei swyddogaethau o dan y Bennod hon.

Yn ei safbwyntiau cychwynnol, dywedodd Dr Hoffman:

*"Mae unrhyw ddyletswydd sy'n cyfeirio at sylw dyledus o dan a.88(3) arfaethedig yn debygol o fod yn ddryslyd iawn, ac felly'n anodd ei dychmygu ar waith. Byddai'n ddryslyd oherwydd y gofyniad, i bob pwrpas, fyddai i 'dalw sylw i unrhyw ganllawiau' a byddai'r canllawiau eu hunain yn mynnu 'sylw dyledus'. Felly dyletswydd i dalw sylw i sylw dyledus. Byddwn yn awgrymu felly bod angen i'r ddyletswydd fod **ar wyneb y Bil**. Y ffordd orau o'i mewnosod fyddai fel **darpariaeth newydd sy'n sefyll ar ei phen ei hun**. Ni fyddai unrhyw ddewis amgen yn gosod dyletswydd i dalw sylw dyledus ac yn golygu bod yr **ymrwymiad** i gyflwyno dyletswydd o'r fath yn cael ei **wanhau'n** sylweddol, yn ogystal â bod yn **gam am yn ôl**. **Am yn ôl** oherwydd nid yw ystyried canllawiau yn unig yn cyflawni'r rhwymedigaeth ryngwladol i roi hawliau dynol mewn grym."*

Ymgorffori sylw dyledus

Mae talu sylw dyledus yn golygu bod yn rhaid i unigolyn sy'n gwneud penderfyniadau roi sylw i sylwedd penderfyniad drwy gael y wybodaeth gywir a bod yn ymwybodol o'r hyn y mae'n rhaid ei ystyried cyn ac wrth wneud penderfyniad, gan dalu sylw i unrhyw amcan perthnasol. Rhaid i'r sawl sy'n gwneud y penderfyniad ystyried y dystiolaeth berthnasol ac arfer y ddyletswydd sylw dyledus yn drylwyr ac â meddwl agored.

Dylid **ymgorffori'r** ddyletswydd sylw dyledus yn y gwaith o gyflawni swyddogaethau cyhoeddus. Mae'r prif ddulliau o ymgorffori'r hawl yn y fframwaith llunio polisiau wedi'u nodi gennym yn yr adran nesaf.

Mae'r ddyletswydd sylw dyledus yn cryfhau'r atebolrwydd ar gyfer polisiau tai seiliedig ar hawliau yng Nghymru drwy ychwanegu sail newydd dros adolygiad barnwrol o benderfyniadau awdurdodau lleol. Er nad yw'n rhoi hawl i iawn i unigolion, bydd dinasyddion yn gallu gofyn i'r llysoedd ddal awdurdodau lleol yn atebol am gydymffurfio â'r ddyletswydd sylw dyledus o ran sut maen nhw wedi ystyried yr hawl i dai digonol wrth wneud penderfyniadau ynghylch polisi.

Mae'r ddyletswydd sylw dyledus hefyd yn cyflwyno cyfleoedd newydd i eiriolaeth polisi. Mae aelodau etholedig awdurdodau lleol, yn ogystal â rhanddeiliaid, yn gallu dibynnu ar y ddyletswydd sylw dyledus fel sylfaen dadl o blaid dewisiadau polisi a ffefrir sy'n gyson ag Erthygl 11 Cyfamod y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol fel y cyfeirir ato uchod.

4. Prif ddulliau o ymgorffori sylw dyledus i'r hawl i dai digonol yn y fframwaith llunio polisïau ar gyfer Awdurdodau Lleol

Rydyn ni'n cydnabod y bydd cyflwyno'r ddyletswydd yn arwain at oblygiadau ymarferol i awdurdodau lleol.

Yn y canllawiau drafft ar roi'r hawl i dai digonol ar waith¹³, dyddiedig Tachwedd 2019, mae Leilani Farha, Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig yn cydnabod (1) y rôl mae llywodraeth leol yn ei chwarae o ran cydnabod hawliau tai dinasyddion; (2) yr heriau mae awdurdodau lleol yn eu hwynebu, gan gynnwys cyllid, adnoddau a chapasiti, a (3) yr angen am gyd-drefniant rhwng llywodraeth leol a llywodraeth genedlaethol o ran priod atebolrwydd.

Mae'r canllawiau'n darparu ar gyfer y ffyrdd y dylid **ymgorffori'r** hawl i dai digonol yn y gwaith o gyflawni swyddogaethau cyhoeddus. Drwy gyflwyno'r ddyletswydd, mae Erthygl 11 o Gyfamod y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol yn cael ei gwreiddio fel rhan o'r fframwaith ar gyfer gwneud penderfyniadau polisi gan awdurdodau lleol. Mae'n sefydlu sylw i hawliau tai, fel y gwarantir gan Gyfamod y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol, fel amod cyfreithlondeb polisïau yng Nghymru.

Byddem yn awgrymu y dylai'r prif ddulliau o wreiddio'r hawl i dai digonol drwy gyfrwng y Bil ystyried y dulliau sydd eisoes wedi'u nodi yn:

- Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011
- Safonau rhyngwladol a nodir mewn canllawiau sydd ar gael gan Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig ar dai digonol fel cydran o'r hawl i safon byw ddigonol, ac ar yr hawl i osgoi gwahaniaethu yn y cyd-destun hwn (Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig). Yn fwy penodol:
 - Canllawiau ar roi'r hawl i dai digonol ar waith
 - Dylunio a gweithredu strategaethau tai effeithiol sy'n seiliedig ar hawliau dynol
 - Sylwadau Cyffredinol CESCR, Rhif 4

Mae crynodeb o'r dulliau hyn sy'n cael eu hawgrymu i'w weld isod.

a. Strategaethau Tai Seiliedig ar Hawliau

Mae Rapporteur Arbennig y Cenhedloedd Unedig yn nodi'r canlynol: *According to Articles 2.1 and 11.1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, States have an obligation to take steps "to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization" of the right to adequate housing, by "all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures."*¹⁴ *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has emphasized that this obligation "will almost invariably require the adoption of a national housing strategy"*¹⁵ *and is of "immediate effect"*.¹⁶

¹³ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>

¹⁴ ICESCR, erthygl 2(1).

¹⁵ CESCR, Sylwadau Cyffredinol, Rhif 4, para. 12.

¹⁶ CESCR, Sylwadau Cyffredinol, Rhif 3, para. 1.

Gan fod llywodraeth leol yng Nghymru yn chwarae rôl tai strategol statudol ac yn chwarae rhan allweddol yn y gwaith o gyflenwi strategaeth tai genedlaethol, rydyn ni'n credu y byddai'n rheidrwydd ar lywodraeth leol yng Nghymru ddatblygu strategaethau tai seiliedig ar hawliau.

Yn ôl Rapporteur y Cenhedloedd Unedig, rhaid i strategaeth tai seiliedig ar hawliau wreiddio'r mesurau gweithredu canlynol:

- i. Cydnabod yr hawl i dai fel hawl gyfreithiol a bod gwireddu'r hawl yn raddol yn rhwymedigaeth sy'n gyfreithiol rwyngol.
- ii. Sefydlu nodau ac amserlenni sy'n seiliedig ar hawliau dynol ac wedi'u mynegi'n glir, a hynny i sicrhau tai digonol i bawb yn y cyfnod byrraf posibl, gan nodi'r rhwymedigaethau y mae'n rhaid eu cyflawni ar unwaith ac yn raddol yn unol â chyfraith hawliau dynol ryngwladol, yn ogystal â darparu ar gyfer addasiadau parhaus i ymateb i heriau sy'n dod i'r wyneb.
- iii. Amlinellu cyfrifoldebau llywodraethau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol yn glir a sicrhau bod cyd-drefniant rhyngddynt, a bod digon o gapasiti ac adnoddau.
- iv. Darparu cydlyniaeth a chyd-drefniant i ymyriadau a rheoliadau ym mhob maes polisi perthnasol – gan gynnwys y rheini sy'n gysylltiedig â chynllunio trefol, uwchraddio aneddiadau anffurfiol neu dai is na'r safon, cymhorthdal incwm, mynediad i gyflogaeth a gwasanaethau, darparu dŵr, glanweithdra, ynni, gofal iechyd ac addysg, mesurau lliniaru ac addasu yn sgil y newid yn yr hinsawdd, a gwarchod yr amgylchedd.
- v. Nodi a mynd i'r afael â'r prif rwystrau mewn cysylltiad â'r hawl i dai fel cyllidoli, gwahaniaethu, cipio tir, hapfasnachu, benthyca rheibus, dirywio amgylcheddol, a bregusrwydd i drychinebau naturiol.
- vi. Hyrwyddo, diogelu a chryfhau amrywiaeth o drefniadau deiliadaeth, gan roi blaenoriaeth i'r rheini sy'n darparu diogelwch deiliadaeth i'r mwyaf agored i niwed a bellaf ar y cyrion (A/HRC/25/54, para. 5).
- vii. Cynnwys mesurau i reoleiddio marchnadoedd ariannol, tai ac eiddo tirol i wneud yn siŵr bod eu hawl i dai yn cael ei diogelu a'i gwireddu (gweler canllaw rhif 8).
- viii. Cynnwys dulliau a chymorth angenrheidiol ar gyfer cyfranogiad deiliaid hawliau a chymdeithasau perthnasol yn y gwaith o ddylunio, gweithredu a monitro'r strategaeth (gweler canllaw rhif 10).
- ix. Cynnwys dulliau monitro ac atebolrwydd annibynnol, gan ddefnyddio sefydliadau sy'n bodoli eisoes fel rhai NHRI neu sefydlu rhai newydd lle bo hynny'n briodol, ar gyfer cyflawni'r rhwymedigaethau a'r nodau hyn (gweler canllaw rhif 15).
- x. Darparu ar gyfer goruchwylio ac adolygu cyllidebau, a sicrhau cydymffurfiad â'r safon o ddyrannu "cymaint o adnoddau ag sydd ar gael" gan gynnwys i lywodraethau ar lefel is-genedlaethol. Mae paratoi'r adnoddau sydd ar gael yn cynnwys, er enghraifft, trethiant rhesymol, rhoi diwedd ar osgoi treth ac ar lygredd, a chael gwared ar driniaeth treth ffafriol i fuddsoddiadau eiddo tirol preswyl. Rhaid i wariant ar adnoddau hefyd gyrraedd safonau cyllidebu cyfranogol ac ymatebol i ryw.

- xi. Sefydliu dulliau hawlio effeithiol ar gyfer yr hawl i dai drwy gyfrwng llysoedd, tribiwnlysoedd a dulliau eraill, neu gael ei chefnogi gan hynny, a gwneud yn siŵr bod gan ddeiliaid hawliau fynediad i wrandawiadau i herio'r rhwystrau i dai ac i wireddu'n raddol.

Mae angen cydnabod y bydd gan nifer o awdurdodau lleol yng Nghymru strategaethau tai yn barod, ac y bydd gan bob awdurdod lleol strategaethau digartrefedd o dan Ddeddf Tai (Cymru) 2014. Felly, gallai'r gwaith o ddatblygu strategaethau tai seiliedig ar hawliau gynnwys adolygu ac ailddatblygu'r strategaethau sy'n bodoli eisoes, er mwyn sicrhau cydymffurfiaid â'r hawl i dai digonol a safonau rhyngwladol sy'n dilyn.

b. Asesiadau o'r Effaith ar Dai

Rydyn ni'n awgrymu bod y ddyletswydd sylw dyledus yn cyflwyno'r angen i awdurdodau lleol gynnal Asesiadau o'r Effaith ar Dai ar gyfer cynigion polisi a bod yr Asesiadau hyn yn ystyried unrhyw effaith uniongyrchol neu sylweddol ar dai, ac felly gallent gynnwys meysydd polisi neu swyddogaethau eraill, er enghraifft iechyd, addysg, polisiâu lles neu brosesau pennu cyllidebau. Byddai Asesiadau o'r Effaith ar Dai, yn unol â'r adran hon, yn cael ei chynnal ochr yn ochr ag unrhyw asesiad arall o effaith y mae awdurdodau lleol yn ei gynnal.

c. Dulliau Adrodd

Er mwyn pennu effaith y ddyletswydd sylw dyledus a'r cynnydd o ran gwireddu'r hawl i dai digonol, yn enwedig mewn cysylltiad â'r canlyniadau, rydyn ni'n awgrymu bod dull adrodd ar gydymffurfio â'r ddyletswydd sylw dyledus yn cael ei gyflwyno hefyd. Gellid cyhoeddi hwn fel rhan o unrhyw adroddiad y mae awdurdodau lleol yn ei gyhoeddi ar dai, neu fel rhan o'r adroddiad hunanasesu fel y nodir yn y Bil.

5. Effaith bosibl

Rydyn ni'n credu y bydd deddfu sylw dyledus yn arwain at newid sylweddol yn y system, lle bydd awdurdodau'n gweithredu nid yn unig yn ôl llythyren y gyfraith ond yn ôl ei hysbryd, gan roi pwyslais penodol ar ddigartrefedd. Ar hyn o bryd, mae awdurdodau lleol yn gweithio i'r terfyn 56 diwrnod ar gyfer rhoi cymorth i ymgeiswyr; fodd bynnag, pe bai dyletswydd sylw dyledus yn cael ei rhoi ar waith, rydyn ni'n credu y byddai'r terfyn hwn yn cael ei ystyried mwy a mwy fel y dewis olaf un – 'ôl-stop' i bob pwrpas – ac nid fel targed. Felly, bydd modd rhoi cymorth i bobl ddigartref yn gynharach o lawer o fewn y terfyn amser 56 diwrnod hwnnw.

I gefnogi ein hymateb, cyfeiriwn at dair astudiaeth achos isod.

A.

Trodd dyn at Shelter Cymru am help oherwydd ei fod yn ddigartref ar ôl gorfod gadael ei gartref rhent preifat o ganlyniad i ddiffyg atgyweirio difrifol. Roedd ei landlord wedi gwrthod cyflawni gwaith atgyweirio ac roedd y cyngor wedi sicrhau Gorchymyn Gwahardd, a oedd yn ei orfodi i adael yr eiddo. Pan ddaeth y dyn at Shelter Cymru, roedd yn cysgu mewn pabell ac yn aros gyda ffrindiau weithiau.

Roedd wedi gwneud cais i ymuno â'r gofrestr dai ond cafodd ei eithrio rhag gwneud hynny gan ei gymdeithas dai leol, Landlord Cymdeithasol Cofrestredig (LCC) trosglwyddo stoc. Gwnaed y penderfyniad o ganlyniad i ôl-ddyledion cyn-deniant yr oedd wedi'u cronni saith mlynedd yn flaenorol yn Iwerddon, pan oedd yn berson ifanc a oedd wedi cael magwraeth anodd. Er gwaethaf ei statws

digartref, oeddod yr LCC ei gais am 12 mis nes ei fod wedi dangos bod ei ymddygiad wedi newid drwy fynd ati i ad-dalu'r ddyled flaenorol yn lwerddon. Er ei fod wedi cynnal ei denantiaeth ddiwethaf am flynyddoedd cyn y Gorchymyn Gwahardd, ni dderbyniodd yr LCC hyn fel prawf o newid ymddygiad nes ei fod wedi siarad â'r landlord preifat. Ond nid oedd modd iddo wneud hynny gan nad oedd y landlord yn ymateb i'w geisiadau i gysylltu.

Yn y pen draw, gyda help gweithiwr cymorth, llwyddodd y dyn i ddod o hyd i lety arall â chymorth.

Efallai y byddai hawl i dai digonol wedi gwneud yn siŵr na fyddai'r dyn yn ddigartref ac ar y stryd yn dilyn y Gorchymyn Gwahardd. Ar ben hynny, efallai y byddai'r polisi dyraniadau lleol wedi caniatáu i'r dyn gael tenantiaeth newydd ynghyd â chynllun fforddiadwy i ad-dalu'r hen ddyled, ac nid wedi mynnu ei fod yn dangos newid ymddygiad pan oedd yn byw mewn pabell.

B.

Roedd cwpl â mab saith oed dan fygythiad o ddigartrefedd yn fuan ar ôl i'w landlord preifat sicrhau Gorchymyn Adennill Meddiant o ganlyniad i ôl-ddyledion rhent. Cawsant gynnig tenantiaeth â'r gymdeithas dai leol, LCC trosglwyddo stoc. Roedd y teulu'n cael credyd cynhwysol a'r tad wrthi'n sefydlu busnes hunangyflogedig gyda chymorth grant gan y Ganolfan Waith. Yn dilyn y cynnig tenantiaeth, gwnaeth yr LCC archwiliad fforddiadwyedd ac ar sail hwnnw, penderfynodd dynnu'r cynnig yn ôl.

Wedyn, fe wnaeth Dewisiadau Tai ganfod bod y teulu'n fwriadol ddigartref oherwydd yr ôl-ddyledion rhent yn eu cartref blaenorol. Yn eironig, penderfynodd yr awdurdod fod y denantiaeth breifat (lle roedd y rhent yn uwch na'r cartref gyda'r LCC) wedi bod yn fforddiadwy.

Roedd yn rhaid i'r teulu fyw ag aelodau o'r teulu dros dro wrth iddynt barhau i chwilio am lety parhaol.

Ers hynny, mae Llywodraeth Cymru wedi gosod rhywfaint o gyfyngiadau ar bwerau awdurdodau i ganfod bod teuluoedd yn fwriadol ddigartref – penderfyniad sy'n cyd-fynd â'r hawl i dai digonol. Serch hynny, efallai y bydd gwreiddio'r hawl i dai yng nghyfraith Cymru yn arwain at ddiwygio dyraniadau a phrosesau pennu rhent, er mwyn i deuluoedd beidio â chael eu hystyried yn rhy dlawd i dai cymdeithasol.

C.

Roedd dyn wedi bod yn cysgu allan am rai misoedd. Roedd yn dioddef o lawer o broblemau iechyd gan gynnwys anhwylder straen wedi trawma, gorbryder, iselder a haint cronig ar y croen nad oedd modd ei drin yn effeithiol pan oedd ar y stryd o ganlyniad i gryfder ei feddyginiaeth.

Datganodd i'r awdurdod lleol ei fod yn ddigartref a chafodd ei roi mewn llety gwely a brecwast. Ond gadawodd ar ôl noson gan fod yr ystafell yn fudr iawn ac fe wnaeth ef a'i weithiwr cymorth glywed perchennog y llety'n rhannu gwybodaeth bersonol am breswylwyr â phreswylwyr eraill a oedd yn aros yno.

Cynigiodd yr awdurdod lleol lety dros dro iddo mewn cartref a oedd gyferbyn ag eiddo lle roedd aelod agos o'r teulu wedi marw. Gwrthododd y cynnig hwn ac ni wnaed unrhyw gynigion pellach o lety dros dro.

Wedi hyn, penderfynodd yr awdurdod lleol nad oedd ag angen blaenoriaethol, felly daeth â'i ddyletswyddau i'w helpu i ben. Ar y pwynt hwn trodd y dyn at Shelter Cymru. Canfu gweithiwr achos nad oedd yr awdurdod lleol wedi ceisio unrhyw dystiolaeth feddygol. Gofynnwyd am adolygiad,

cynigiwyd llety dros dro addas awr yn ddiweddarach, a 24 awr yn ddiweddarach cytunodd yr awdurdod lleol i ailagor yr asesiad.

Mae addasrwydd llety dros dro a pharhaol yn broblem gyffredin yng ngwaith achos Shelter Cymru. Byddai hawl i dai digonol yn pwysleisio digonolrwydd ac addasrwydd cynigion llety, ac yn lliniaru yn erbyn defnyddio'r prawf angen blaenoriaethol i gadw aelwydydd yn ddigartref.