

Yr hawl i dai digonol yng Nghymru: Adroddiad Dichonoldeb Crynodeb Gweithredol

"Pe bai hawl i dai digonol yn bodoli yn y Deyrnas Unedig, byddai dyletswydd gyfreithiol wedi bod ar y llywodraeth a'r awdurdod lleol roi ystyriaeth o ddifrif, ac mewn modd amserol, i'r pryderon diogelwch a fynegwyd gan breswylwyr Tŵr Grenfell, cyn i'r amodau fod yn fygythiad i fywyd" - Geraldine Van Bueren CF, Athro Cyfraith Hawliau Dynol Rhyngwladol yn y Queen Mary, University of London a Chymrawd Ymweliadol, Kellogg College, Rhydychen.

"Methodd y gyfraith ag amddiffyn preswylwyr Tŵr Grenfell. Hyd yn oed pe bai cymorth cyfreithiol wedi bod ar gael, y ffaith yw nad oedd unrhyw ddeddfwriaeth a fyddai wedi rhoi'r grym i'r llysoedd ymyrryd a rhwystro'r broses a arweiniodd yn y pen draw at golli'r holl fywydau. Dim ond hawl orfodadwy i dai digonol a fyddai wedi sicrhau y gallai'r preswylwyr roi eu pryderon gerbron llys, wedi cael atebion i'w cwestiynau, ac wedi cael tynnu'r cladin peryglus cyn iddi fod yn rhy hwyr. Mae'n bryd i'r hawl i dai, sydd wedi'i gydnabod ers tro byd mewn cyfraith ryngwladol, gael ei amddiffyn gan y gyfraith." - Jamie Burton, cyfreithiwr o Siambrau Doughty Street a gynrychiolodd amrywiol oroeswyr, preswylwyr a phobl mewn profedigaeth yng Ngham 1 o Ymchwiliad Tŵr Grenfell.

Awdur: Dr Simon Hoffman (Prifysgol Abertawe) i'r Tai Pawb, Chartered Institute of Housing Cymru a Shelter Cymru
Cyhoeddwyd Mehefin 2019

Cyd-Destun

Yn oriau mân y bore ar 14 Mehefin 2017, cafodd bloc fflatiau 24 llawr Tŵr Grenfell, Gogledd Kensington, Gorllewin Llundain, ei ddinistrio gan dân.

It claimed the lives of 72 people. Collodd 72 o bobl eu bywydau.

Mae Grenfell wedi dod i gynrychioli'r cam rydym wedi'i wneud â'r rhai mwyaf anghenus yn ein cymdeithas – y rhai sydd angen un o hanfodion mwyaf sylfaenol dynolryw: mynediad at lety, lle i deimlo'n ddiogel ynddo, rhywle i'w alw'n gartref.

Mae Cymru, fel gweddill y Deyrnas Unedig, yng nghanol un o'r argyfyngau tai dwysaf a helaethaf i ni ei weld yn yr oes fodern; argyfwng sy'n cael effaith ddifrifol ar hanfodion cymdeithas.

Felly, faint o flaenoriaeth ydym ni fel cymdeithas am ei roi ar dai er mwyn sicrhau mynediad i bawb i'r hawl ddynol sylfaenol hwnnw – rhywle diogel, sicr a fforddiadwy i'w alw'n gartref.

Credwn fod rhaid i ymrwymiad cenedlaethol i'r egwyddor sylfaenol bod hawl ddynol gan bawb, wedi'i wreiddio

yn y gyfraith, i gael mynediad at dai digonol a chynaliadwy fod yn greiddiol i unrhyw ddatrysiad i'r argyfwng tai. Mae arnom angen gweledigaeth a fframwaith cyfreithiol a fyddai'n ein helpu i beri newid sylfaenol yn ein canfyddiad o dai – hynny yw, eu bod yn greiddiol i urddas bob person.

Dylai rhan fawr o'r broses honno, yn ein barn ni, gynnwys gwreiddio'r Hawl i Dai Digonol, fel y'i hamlinellir yn y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol (ICESCR/ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) yn neddfwriaeth Cymru.

Credwn fod yr adroddiad yn gwneud achos cymhellol dros ymgorffori'r Hawl i Dai Digonol yng nghyfraith Cymru, a'i fod yn cyflwyno llwybr clir tuag at gyflawni hynny.

Credwn mai'r opsiwn dull deuol a gyflwynir yn Rhan C yw'r ffordd orau ymlaen, ond dyma drosglwyddo'r awenau i chi, ein cynrychiolwyr yn Senedd Cymru. Dim ond chi all gyflawni'r addewid i sicrhau bod gan bob un ohonom yng Nghymru, beth bynnag ein cefndir neu'n hamgylchiadau personol ac ariannol, hawl cyfreithlon i gael rhywle i'w alw'n gartref.

Yr Argyfwng Tai Yng Nghymru



60,589

o aelwydydd ar y
rhestr aros am dai
cymdeithasol

(Shelter Cymru – Mawrth 2018)

Dros

21,000

Dros 21,000 o
aelwydydd wedi wynebu
neu wedi cael profiad o
ddigartrefedd yn 2018

(StatsCymru)

1 allan o **22**

Mae gan 1 allan o 22 o
awdurdodau lleol darged ar
gyfer adeiladu tai hygyrch.

(StatsCymru)



2,139

o aelwydydd mewn llety
dros dro - mae 837 o'r
rhain yn deuluoedd gyda
phlant

(StatsCymru – Mawrth 2019)

347

o bobl yn cysgu allan ar
ein strydoedd

(StatsCymru – Chwefror 2019)



1/3

Dim ond un traean
ohonom sy'n hapus
yn byw'n agos at Dai
Cymdeithasol

(Tyfu Tai Cymru – Ebrill 2019)

42%

o denantiaid preifat
yng Nghymru heb
denantiaeth tymor
penodol

(Shelter Cymru – Chwefror 2019)



Pwyntiau allweddol o'r Adroddiad

Hawliau dynol, ymgorffori a gorfodaeth

Mae hawliau dynol yn amddiffyn unigolion a grwpiau cymdeithasol rhag ymyrraeth anghyfiawnadwy gan y wladwriaeth ac yn sicrhau lefel sylfaenol o hawl i bawb mewn meysydd darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus hanfodol – yn cynnwys tai.

Mae'r Deyrnas Unedig yn barti i saith cytundeb hawliau dynol y Cenhedloedd Unedig.¹ Mae'r rhain yn cynnwys y Cyfamod Rhyngwladol ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights/ICESCR)² sy'n sicrhau hawliau ar gyfer amodau cymdeithasol fel cyflogaeth ac amodau gwaith teg, iechyd a gofal cymdeithasol, yswiriant cymdeithasol, addysg a safon digonol o fyw. Mae'r ICESCR hefyd yn sicrhau'r **hawl i dai digonol**.

Mae nifer o gyrff monitro cytundebau a sefydlwyd gan y Cenhedloedd Unedig, sy'n monitro cydymffurfiaeth â chytundebau hawliau dynol, wedi gwneud argymhellion i ymgorffori cytundebau hawliau dynol mewn cyfreithiau cenedlaethol.³

Gellir **ymgorffori'n** uniongyrchol, yn

anuniongyrchol, neu'n sectoraidd.

Mae **ymgorffori'n uniongyrchol** yn golygu troi'r cytundeb hawliau dynol yn gyfraith ddomestig, fel yn achos y Ddeddf Hawliau Dynol. Mae ymgorffori uniongyrchol fel arfer yn golygu y gall unigolion ddefnyddio hawliau dynol i geisio cyfiawnder mewn llys ym Mhrydain.

Mae **ymgorffori' anuniongyrchol** fel arfer yn golygu bod rhaid i lywodraethau ac awdurdodau gymryd rhywfaint o sylw o gytundebau hawliau dynol ond nid ydynt wedi'u rhwymo'n llwyr iddynt. Un enghraifft o ymgorffori anuniongyrchol yn y Deyrnas Unedig yw Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 (Mesur Hawl y Plentyn), sy'n golygu bod rhaid i weinidogion Cymru roi'r sylw dyledus i gytundeb rhyngwladol. Gellir herio llywodraethau yn y llys, ond ni fydd y camau unioni mor gryf ag y byddent dan ymgorffori uniongyrchol.

Mae **ymgorffori sectoraidd** fel arfer yn golygu y caiff yr hawliau a gyflwynir yn y cytundeb hawliau dynol yn cael eu cyfeirio atynt a'u crynhoi mewn deddfwriaeth mewn maes polisi penodol, e.e. addysg, neu dai. Gellir rhoi rôl i'r llysoedd i orfodi'r hawl(iau) dan sylw. Un enghraifft o ymgorfforiad o'r fath yw Deddf Gwasanaethau

1. Am restr o'r cytundebau y mae'r Deyrnas Unedig wedi'u llofnodi a'u cadarnhau, gweler: <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-human-rights-work/monitoring-and-promoting-un-treaties>
2. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

3. Er enghraifft: y Pwyllgor ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol, Sylw Cyffredinol Rhif 9, 1998, The Domestic Application of the Covenant. Mae'r ddau ar gael o adran corff cytundebau ar wefan swyddfa'r Uchel Gomisiynydd ar Hawliau Dynol: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/pages/cescrindex.aspx>

Cymdeithasol (Cymru) 2013 sy'n ei gwneud yn ofynnol i weinidogion ac awdurdodau roi'r sylw dyledus i hawliau dynol penodol.

Mae **ymgorffori'n bwysig** oherwydd hebddo, nid yw cytundebau hawliau dynol y mae'r wladwriaeth wedi'u cadarnhau yn ddim mwy na **safonau uchelgeisiol neu 'lythrennau marw'**. Mae ymgorffori'n tynnu hawliau dynol i mewn i **fframwaith cyfreithiol cenedlaethol**, gan eu hinsiwleiddio rhag mympwyon gwleidyddol ac mae'n eu **gwreiddio mewn polisïau** a deddfu. Mae ymgorffori'n helpu i fynd i'r afael â'r **bwlbh atebolrwydd** rhwng ymrwymadau hawliau dynol llywodraeth a'i weithredoedd. Er enghraifft, er yr ystyrir fod y Deyrnas Unedig yn torri hawliau pobl i dai digonol (yn ôl y Cenhedloedd Unedig), nid oes gan y Cenhedloedd Unedig unrhyw rym i orfodi camau gweithredu.

Mae ymgorffori'n golygu y gellir dal llywodraethau ac awdurdodau cyhoeddus yn **atebol** am eu gweithredoedd trwy nifer o **fecanweithiau** yn cynnwys rhai anffurfiol: dadleuon cyhoeddus, cwynton, sefydliadau hawliau dynol, comisiynau a chomisiynwyr, Cynulliad Cenedlaethol Cymru; a mecanweithiau ffurfiol: atebolrwydd trwy'r llysoedd a gorfodaeth farnwrol.

Efallai y byddai angen i ymgorffori gyrraedd **cytbwysedd** rhwng **rôl y llysoedd** i amddiffyn hawliau, a mandad democrataidd **gwleidyddion** i lunio cyfraith a pholisi.

Mae camau unioni barnwrol fel arfer yn fwy hygyrch a mwy tebygol o fod yn fwy effeithiol ar gyfer unigolion gydag **ymgorffori uniongyrchol**, ond

gall hyn olygu cyfyngiadau. Gydag **ymgorffori anuniongyrchol** mae'n bosibl hefyd cael trosolwg barnwrol ac atebolrwydd trwy'r llysoedd, fel arfer ar ffurf adolygiad barnwrol, er bod hyn yn annhebygol o fod mor gadarn ag y byddai o dan ymgorffori uniongyrchol.

Yr hawl i dai digonol

Mae'r hawl i dai digonol yn hawl ddynol ryngwladol. Fe'i cyflwynir yn Erthygl 11(1) yr ICESCR sy'n nodi'r canlynol:

'Mae'r Gwladwriaethau sy'n Bartion i'r Cyfamod presennol yn cydnabod hawl pawb i safon byw ddigonol iddo ef a'i deulu, gan gynnwys bwyd, dillad a thai digonol, ac i wella amodau byw yn barhaus. Bydd y Gwladwriaethau sy'n Bartion yn cymryd camau priodol i sicrhau bod yr hawl hon yn cael ei gwireddu, gan gydnabod yr effaith hanfodol a gaiff cydweithrediad rhyngwladol sydd yn seiliedig ar gydsyniad rhydd. (Ychwanegwyd y pwyslais.)'

Mae rhwymedigaeth gyffredinol i barchu, amddiffyn a chyflawni'r hawl yn cyd-fynd â'r hawl i dai.

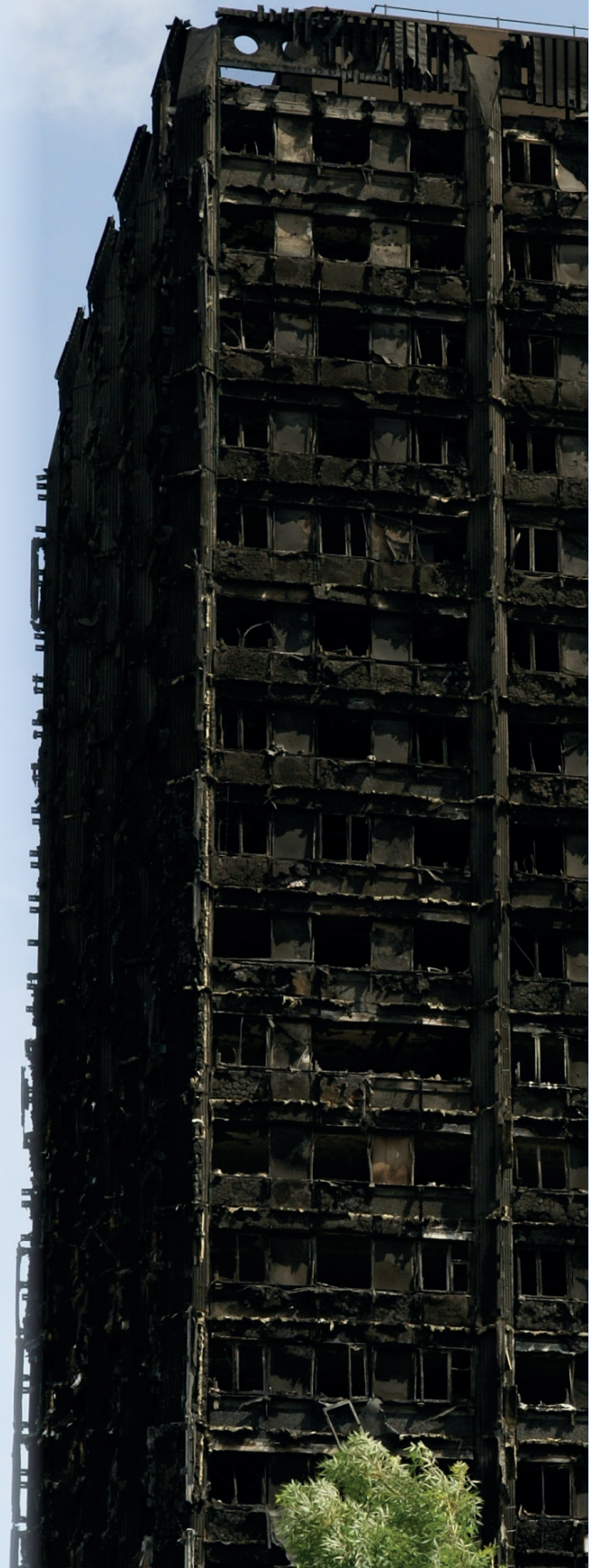
Gellir cyflawni'r hawl i dai yn gynyddol, dros amser. Golyga hyn bod gofyn i'r llywodraeth wneud cynnydd tuag at wireddu'r hawl hyd yr eithaf sy'n bosibl trwy weithredu'r adnoddau sydd ar gael yn llawn. Yr enw ar hyn yw **gwireddu cynyddol**. Mae ICESCR hefyd yn gwahardd **gwahaniaethu'n** ar unwaith ac yn gofyn am ddarpariaeth o leiaf lefel **lleiafswm craidd** o feddiant ar yr hawl i dai, osgoi digartrefedd, amddifadedd a thriniaeth ddiraddiol trwy ddarpariaeth llety.

Mae pwyllgor y Cenhedloedd Unedig yn diffinio'r hawl i dai digonol fel hawl i fyw mewn **'heddwch, diogelwch ac urddas'**. Mae'n cydnabod bod tai yn mynd y tu hwnt i ddarpariaeth llety, rhywbeth sy'n aml yn cael ei ystyried yn nwydd. Mae'n ystyried bod tai o bwysigrwydd sylfaenol i ddynoliaeth.

Mae Rapporteur Arbennig ar wahân wedi'i benodi gan y Cenhedloedd Unedig ar yr Hawl i Dai Digonol.⁴

Mae Pwyllgor y Cenhedloedd Unedig wedi canfod sawl agwedd ar yr hawl i dai digonol y dylid ymdrin â hwy trwy gyfraith a pholisi, yn cynnwys: **deiliadaeth wedi'i ddiogelu'n gyfreithiol, argaeledd gwasanaethau, deunyddiau, cyfleusterau ac isadeiledd, fforddiadwyedd, natur gyfanheddol, hygyrchedd, lleoliad a digonoldeb diwylliannol**. At hynny, mae'r pwyllgor yn gofyn am ganolbwyntio ar y rhai sy'n byw dan yr amodau **mwyaf anffafriol**. Mae hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i lywodraethau ddatblygu **strategaeth dai genedlaethol** wedi'i seilio ar hawliau. Mae canllawiau ar hyn oll, wedi'i seilio ar arfer da rhyngwladol, wedi'i gyhoeddi gan Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig a'r Rapporteur Arbennig.

4. <https://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/housingindex.aspx>



Nid yw'r hawl i dai digonol yn ei gwneud yn ofynnol i'r llywodraeth ddarparu **tai i bawb**. Yn hytrach, dylai polisi tai weithio tuag at **'alluogi strategaethau'** i helpu i wireddu'r hawl i dai digonol i bawb trwy amrywiaeth o opsiynau tai.⁵

Pam a sut y dylai Cymru ymgorffori'r hawl i dai digonol

Gwnaethpwyd sylw gan Bwyllgor y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau Economaidd, Cymdeithasol a Diwylliannol, sy'n gyfrifol am fonitro'r hawl i dai yn rhyngwladol, ar **'sefyllfa ddifrifol barhaus'** y maes tai yn y Deyrnas Unedig a gwnaethpwyd argymhelliad cyson dros ymgorffori hawliau cymdeithasol rhyngwladol yn cynnwys tai.

Yng Nghymru, fel cenhedloedd datblygedig eraill, mae lefelau uchel o ddigartrefedd, cynnydd mewn cysgu ar y stryd, prinder tai fforddiadwy, diffyg difrifol o lety hygyrch ac wedi'i addasu ar gyfer pobl anabl, diffyg sicrwydd deiliadaeth a phroblemau gyda llety is-safonol.

Mae polisi llesiant llywodraeth y Deyrnas Unedig, maes sydd heb ei ddatganoli, yn cael effaith uniongyrchol ar sut brofiad pobl o'r hawl i dai digonol yng Nghymru. Fodd bynnag, mae tai yn fater datganoledig ac mae gan **Lywodraeth Cymru ran hollbwysig i'w chwarae** mewn sicrhau (cyn belled â phosibl) bod yr hawl i dai digonol yn cael ei barchu, ei amddiffyn a'i gyflawni yng Nghymru.

Mae Llywodraeth Cymru **eisoes wedi cymryd camau gweithredu** sy'n **gyson â'r hawl** i dai digonol, er enghraifft, trwy gynyddu dyletswyddau atal digartrefedd, dyletswyddau i ddarparu llety i Sipsiwn a Theithwyr, a hyrwyddo dulliau Tai'n Gyntaf i fynd i'r afael â digartrefedd. Mae ein hadroddiad yn dangos, fodd bynnag, **nad yw hyn yn ddigon i gyrraedd y safonau gofynnol i ddiwallu'r hawl i dai digonol**.

Mae'r **colli hawliau** a warentir gan Siarter Hawliau Sylfaenol **yr Undeb Ewropeaidd yn dilyn Brexit**⁶ yn hwb o'r newydd ar gyfer ymgorffori hawliau dynol ymhellach yng Nghymru.

Hawliau cymdeithasol yw'r hawliau dynol sy'n perthyn agosaf at gymwyseddau'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru, gyda'r potensial i ddarparu **fframwaith arweiniol** ar gyfer gweithredu polisi a deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig.

Mae'n bwysig nodi, er nad oes cymhwysedd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru i ymgymryd â chytundebau hawliau dynol (gwneir hyn ar lefel y Deyrnas Unedig), y **MAE ganddo'r grym i gadw atynt a'u rhoi ar waith, yn cynnwys yr ICESCR a'r hawl i dai digonol**. Mae gan Weinidogion yr opsiwn o gyflwyno deddfwriaeth i'r Cynulliad ei fabwysiadu at ddiben rhoi grym i gytundebau hawliau dynol y mae'r Deyrnas Unedig eisoes yn Wladwriaeth sy'n Barti iddynt, a chynnwys yr ICESCR neu'r hawl i dai digonol fel hawl penodol.

Wrth ystyried y ffordd orau o weithredu hawliau dynol yng Nghymru, mae'r adroddiad hwn yn ystyried **tri opsiwn**

5. Sylwadau Casgliadol ar Wladwriaeth Barti'r Deyrnas Unedig, 2016, paragraff 49

6. Am drafodaeth o effaith Brexit ar hawliau dynol gweler: Liberty UK, Bring Rights Home, What's at Stake for Human Rights in the Incorporation of EU Law After Brexit, sydd ar gael yma: <https://www.libertyhumanrights.org.uk/sites/default/files/Bringing%20human%20rights%20home%20-%20Jan%202018.pdf>

ar gyfer ymgorffori – anuniongyrchol (Opsiw'n A), uniongyrchol (Opsiw'n B), neu fabwysiadu dull deuol. Mae manteision clir i Opsiynau A a B, ond mae heriau'n perthyn iddynt hefyd. Buasai cyfuno'r ddau yn ddull deuol **yn cynnig manteision y ddau ddull** – fframwaith rhagweithiol cadarn ar gyfer llunio polisi a gorfodaeth gref pe bai'r hawl i dai yn cael ei dorri. Gall Model A hyrwyddo dull rhagweithiol i'r hawl i dai digonol ym maes datblygu polisi (yn cynnwys deddfwriaeth). Pan fo hyn yn annigonol i sicrhau gweithredu polisi tai sy'n cydymffurfio'n iawn, gellid rhoi Model B ar waith i wneud yn iawn am effeithiau niweidiol ar unigolion neu grwpiau.⁷

Mae hefyd yn bwysig cydnabod na fyddai unrhyw ddeddfwriaeth ar yr hawl i dai yn sefyll yn ar wahân yn llwyr oddi wrth lwyfannau polisi eraill. Yn wir, **byddai'n gweithio i ychwanegu** at ac ehangu darpariaethau presennol o dan, er enghraifft, y Ddeddf Hawliau Dynol 1998 a **deddfwriaeth** fel Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011, Deddf Cydraddoldeb 2010, y **Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol**.

Yn rhyngwladol, mae tystiolaeth ynghylch **effaith ymgorffori** hawliau cymdeithasol a thai, er ei bod yn anodd cael tystiolaeth o'r effeithiau uniongyrchol. Y rheswm dros hyn yw bod i ba raddau y caiff yr hawl ei wireddu yn dibynnu ar amryw o ffactorau, yn cynnwys yr adnoddau sydd ar gael i'r llywodraeth, agweddau cymdeithasol, anfantais hanesyddol, blaenoriaethu gwleidyddol ac ati.

Mae'r dystiolaeth ryngwladol a'r dystiolaeth o Gymru a ddyfynnir yn yr adroddiad hwn, fodd bynnag, yn dod i'r casgliad fod **buddion sylweddol yn dod law yn llaw ag ymgorffori**. Mae'r rhain yn cynnwys: cyfleoedd ar gyfer ymglyfreitha i sicrhau gwell cydymffurfio â hawliau, yn ogystal â pheri cynnydd yn statws hawliau a thrwy hynny, cydnabyddiaeth o hawliau mewn polisi a deddfwriaeth. Yn y Ffindir, lle mae tai yn hawl ddynol a warentir yn eu cyfansoddiad, caiff digartrefedd ei ddiffinio a'i ganfod fel ymyriad ar hawl sylfaenol. Arweiniodd hyn at ddatblygu model 'tai yn gyntaf' llwyddiannus dros ben (a lleihad sylweddol mewn digartrefedd).

I gefnogi'r egwyddor o ymgorffori'r hawl i dai yng nghyfraith Cymru ymhellach, mae'r adroddiad hwn hefyd yn **dadansoddi'r effaith gadarnhaol bosibl** y gallai ymgorffori'r hawl i dai digonol ei gael ar rai **materion tai allweddol cyfoes**. Heblaw am roi mwy o ystyriaeth i dai ar lefel traws-bolisi, **gallai ymgorffori ein helpu i fynd i'r afael a phroblemau** fel digartrefedd, cynyddu sicrwydd deiliadaeth, cynyddu darpariaeth tai hygyrch, galluogi pobl ifanc i gael mynediad at dai fforddiadwy a sicrhau y caiff lleisiau tenantiaid eu clywed.

7. Mae Comisiynydd Plant a Phobl Ifanc yr Alban a Together for Children yn yr Alban wedi cynnig Bil Hawliau Plant drafft i Lywodraeth yr Alban gan fabwysiadu'r dull deuol. Ceir gwybodaeth am y Bil yma: <https://www.togetherscotland.org.uk/about-childrens-rights/monitoring-the-uncrc/incorporation-of-the-un-convention-on-the-rights-of-the-child/>