




# 巴西經驗： 運用集體訴訟保護無家可歸者

CLEBER FRANCISCO ALVES 博士兼教授

弗魯米嫩塞聯邦大學 (UFF) 與貝德羅保利斯天主教大學教授

里約熱內盧公共辯護人辦公室

法學博士 (PUC-Rio)



公設辯護人透過法律扶助與集體訴訟保護  
弱勢族群之社會權  
—以里約熱內盧「社會租金」計畫為例



法律門前站著當值的守門人！



巴西法律中之居住權：  
被承諾的權利但卻未完全受到保障

- 居住權-享有適足生活水準之權利的一部分-已獲得眾多國際人權文件承認。
- 巴西聯邦憲法 (第 6 條) 明文賦予居住權及其他多項社會權利。
- 這不僅是聯邦政府的責任，也是州與市政府的責任。

- 這是一項具有可訴性(即「可受法院審理」)的權利，從而衍生出積極與消極義務
- 即使政府不因此承擔「直接責任」，但各界對於政府將因此權利衍生漸進式義務，擁有共識，「包括若干保障緊急應變的計畫在內」(Cass Sustein)
- 巴西的「無殼蝸牛」比率 (housing exclusion) 極高 (因工業化導致「農村遷徙」後，政府欠缺一致性的公共政策提供適足住宅)：貧民窟增加

- 採取之措施計畫為低收入族群實現居住權之保障：
- 聯邦計畫「**Minha Casa, Minha Vida!**」(我的家，我的生活！) 於 2009 年開始推行
- 社會租金計畫：緊急狀況 (如自然災害) 或居民有迫切需要遷出住房時 (如鑑於公益工程、風險預防等)，由州或市政府支付的暫時性福利



# 里約熱內盧弱勢族群居住 權面臨的威脅與侵害



二十一世紀頭十年內，里約熱內盧熱切展開都市更新與基礎設施改善的願景計畫，目的是為了迎接一系列全球大型活動：

- 2007 年泛美運動會
- 2013 年天主教會世界青年日
- 2014 年世足賽決賽
- 2016 年奧運會

上述的願景計畫為一系列重大經濟發展所帶動，尤其是巴西發現巨大的石油與天然氣儲量，大部分位於里約熱內盧州沿岸。

- 2010 年，政府推行「Morar Carioca」(Carioca 居住) 計畫，旨在使貧民窟地區都市化，原本理應著重供應適足住宅、衛生設施與城市設備
- 然而，「Morar Carioca」卻成為強制驅逐的代名詞，原因是市政府打著計畫的積極口號進行強制驅逐，勒令許多社區居民「離開」該地  
(背後可能存在著不動產投機行為的強烈影響：  
**Vila Autódromo 社區案件！)**)



- 同樣地在 2010 年，里約熱內盧州政府推動「Morar Seguro」(安全居住) 計畫，旨在改善住房品質、安全與住房供應，並降低風險區域的定居壓力，減少災害發生可能性。
- 由於缺乏充足資金，無法同時支應所有進行中的主要工程，亦難以投資建造新房，提供給因州或市政府利益而被迫搬遷的家庭，對此，因應之道便是擴大租金財務援助計畫 (即社會租金計畫)。

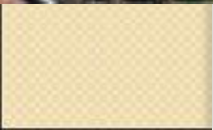
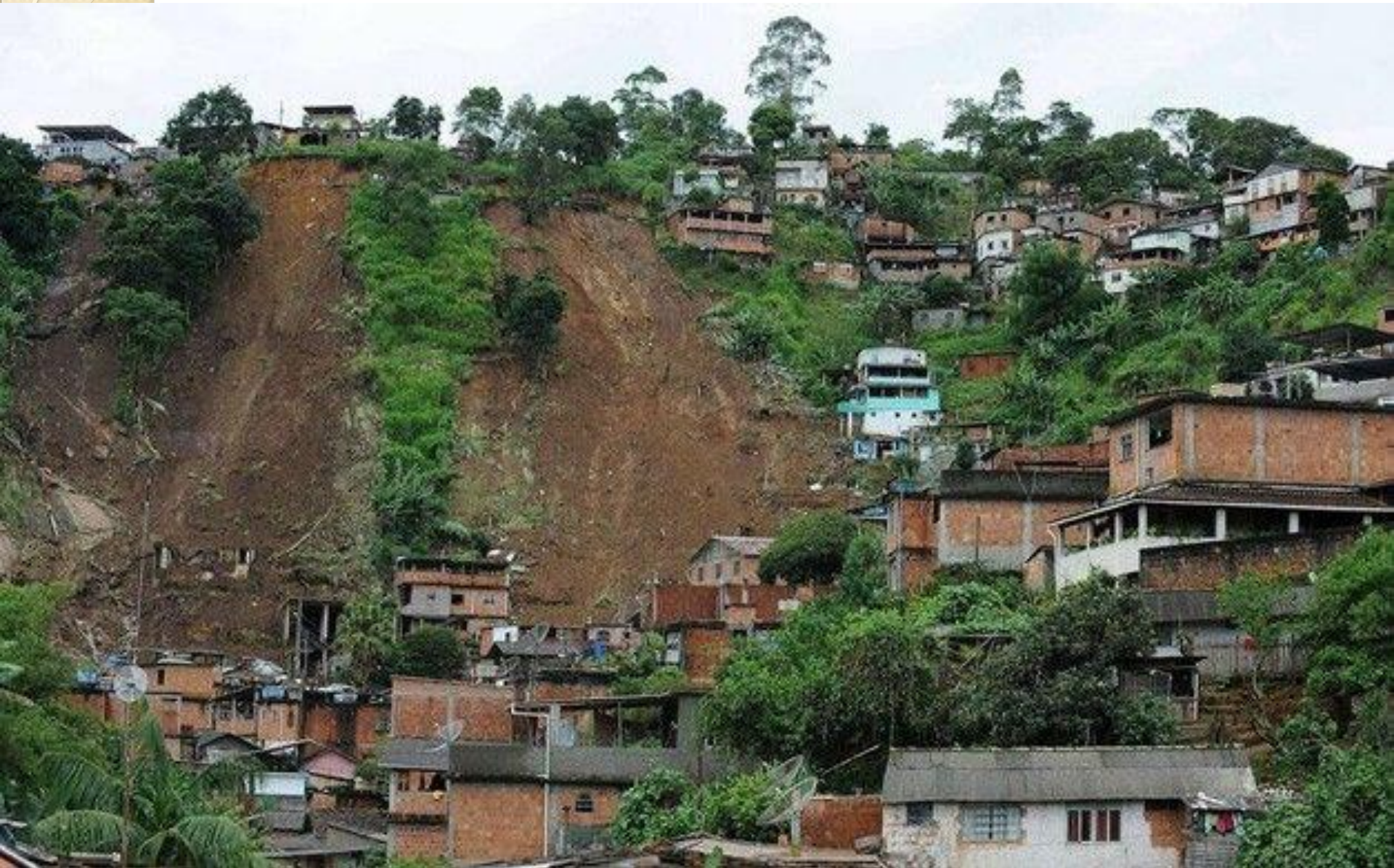
- 社會租金計畫擴大施行的另一背景，係為了協助 2010 年在里約熱內盧州受暴雨侵襲而失去房屋的家庭 (2011年情況更為嚴重)。

詳情請見：

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1264601/Brazil-floods-Rio-De-Janeiro-mudslide-kills-200-people.html>。

- **Morro do Bumba** 案件
- 「該國有史以來最嚴重的自然災害」：里約熱內盧州山區的洪水與土石流





- 成為「石油巨頭」的風光期間，里約熱內盧州的公共預算能夠穩定支應社會租金計畫所需的經費。但在奧運會前一年，巴西與里約熱內盧州的政治與經濟情勢開始動盪不安，連帶拖累預算收入大幅縮減。民眾擔心財政緊縮甚至會妨礙 2016 年舉辦奧運會。請參見：  
<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/17/rio-declares-state-of-calamity-amid-cash-crisis-ahead-of-olympic/>。





# 公設辯護人辦公室及其 保護居住權之行動

- **NUTH - Núcleo de Terras e Habitação** (土地與居住權中心) 為里約熱內盧公設辯護人辦公室的專科分支機構，其設立旨在回應土地與居住權相關的集體需求；
- 該機構推展的工作多根據「辯護技巧」/「策略性訴訟」理念，結合狹義之司法訴訟與社會參與機制，宣導法律資訊以促進應受保護的民眾取得權利。



- 里約熱內盧州自 2016 年以來面臨財政混亂，導致一連串「社會租金」遲延支付給 10,000 多個受領福利補助的家庭。
- 直到 6 月，正好是里約熱內盧市主辦奧運期間，NUTH 決定提起集體訴訟，訴請法院強制州政府立即支付已逾期的社會租金分期款項。法院一開始即准許此項請求——當州長實際上並未按規定時限支付社會租金時，法院同意扣押州政府銀行帳戶中為支付社會租金所需的金額。

- 提起集體訴訟幾個月後，里約熱內盧州州長 **Luiz Fernando Pezão** 先生於 2016 年 11 月頒布命令，決定廢止「社會租金」福利措施，並於 2017 年 6 月起生效。
- 公設辯護人辦公室提出「技術報告」(technical note) 說明該命令違憲。強力遊說州議會議員的工作就此展開，要求其行使憲法賦予之特權：當行政部門頒布之命令不符憲法規範時，立法部門即得予以廢止。

- 前述行動達成極佳的成果：雖然支持州長的政黨在州議會佔有多數席次，但該「技術報告」提出的論點獲得大多數議員認同。
- 社會租金計畫持續有效，且 **2017** 年可望由預算撥款支付。前述行動可避免數以千計的個人分別提出訴訟，這對保障無家可歸者之權利而言乃是不可或缺的。