NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projeto de Lei n.º 454/XVI/1.ª (L)

Estabelece o regime jurídico da mobilidade ambiental

Data de admissão: 21 de janeiro de 2025

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Carolina Caldeira (DAPLEN), Luísa Colaço e Leonor Calvão Borges (DILP), João Carlos Oliveira e João Sanches (BIB), Elodie Rocha e Ricardo Pita (DAC)

Data: 27.01.2025

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa *sub judice* estabelece regime jurídico da mobilidade ambiental.[1]

Os proponentes invocam que as as catástrofes ambientais, agravadas pelas alterações climáticas conduzem a um número crescente de deslocações humanas que não se encontram abrangidas pelo Direito dos Refugiados, porquanto consideram que «este não é suficiente para assegurar um tratamento adequado das migrações causadas por fatores ambientais e climáticos e a devida proteção a pessoas por elas afetadas».

Neste sentido, observam que «regular a mobilidade climática é assegurar os direitos das pessoas que em Portugal são obrigadas a deixar as suas casas por força de catástrofes ambientais, em linha com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos das Nações Unidas».

De igual modo, sustentam que ainda que muitas pessoas deslocadas por motivos ambientais não preencham os requisitos para beneficiar de proteção internacional, justifica-se reconhecer a estas um conjunto de direitos.

De acordo com a exposição de motivos, a proteção no âmbito da mobilidade ambiental assenta em três eixos:

- a existência de um órgão de coordenação que promove uma abordagem à mobilidade ambiental assente na prevenção, preparação e proteção, firmemente ancorada nos Direitos Humanos das pessoas deslocadas;

- assegurar que a mobilidade ambiental integra as políticas públicas, no que respeita à ação interna e externa do Estado Português;

- garantir a existência de mecanismos de proteção de pessoas deslocadas por questões ambientais em diferentes contextos e, como tal, com diferentes necessidades.

Paralelamente, a iniciativa consagra um mecanismo de proteção humanitária a conferir a pessoas seriamente afetadas por catástrofe ambiental, que poderá operar no seio da

[1] A alínea d) do artigo 2.º da iniciativa define o conceito de mobilidade ambiental como «movimentos populacionais, internos ou internacionais, de natureza reativa, preventiva ou adaptativa, voluntários ou forçados, causados por, em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos de catástrofes ambientais».

cooperação de cooperação de Portugal com países atingidos por catástrofes ambientais de modo frequente.

Em concreto o projeto de lei é constituído por quinze artigos, divididos por 4 capítulos, da seguinte forma:

- Capítulo I – Disposições gerais, que integra o artigo 1.º - Objeto, artigo 2.º - Definições, artigo 3.º - Príncipios da política de mobilidade ambiental, artigo 4.º - Igualdade, não-discriminação e dignidade humana, artigo 5.º - Ação externa e cooperação internacional, artigo 6.º - Comissão de Acompanhamento da Mobilidade Ambiental;
- Capítulo II – Mobilidade ambiental interna, composto pelo artigo 7.º - Pessoas deslocadas internamente por razões ambientais; artigo 8.º - Direitos das pessoas deslocadas internamente por razões ambientais; artigo 9.º - Proibição de deslocações forçadas arbitrárias; artigo 10.º - Recolocações planeadas;
- Capítulo III – Mobilidade ambiental externa, incluindo o artigo 11.º - Proteção internacional de pessoas deslocadas por razões ambientais; o artigo 12.º - Proteção humanitária por razões ambientais; o artigo 13.º - Princípio da não repulsão;
- Capítulo IV – Disposições finais, constituído pelo artigo 14.º Regulamentação e artigo 15.º - Entrada em vigor[2].

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do L, ao abrigo e nos termos da alínea *b)* do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa[3] (Constituição), bem como da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

[2] Sobre a eventual violação da norma travão pela disposição relativa à entrada em vigor do projeto de lei, *vide* a nota de admissibilidade e o ponto II da presente nota técnica.
[3] As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa em questão suscita, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 120.º do RAR, que estabelece que «não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados».

Com efeito, e tal como enunciado na nota de admissibilidade, a iniciativa prevê a criação de uma Comissão de Acompanhamento da Mobilidade Ambiental, conforme resulta do artigo 6.º do projeto de lei. No n.º 3 do referido artigo 6.º da iniciativa é ainda estabelecido que o membro do Governo responsável pela área das Migrações «coordena o processo de instalação da Comissão de Acompanhamento, assegurando o seu início de funções no prazo de 90 dias após a publicação do presente diploma» e, em caso de aprovação do projeto de lei, a entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à sua publicação», conforme dispõe o artigo 15.º.

Neste caso, suscitam-se dúvidas relativamente ao cumprimento da «lei-travão», previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, considerando que estas medidas parecem traduzir um acréscimo de despesa para o Estado, ainda que não nos seja possível avaliar ou quantificar a dimensão desse eventual aumento da despesa, nem mesmo aferir da sua relevância para o Orçamento do Estado.

Quanto aos prazos para a emissão de decretos-leis, previstos no artigo 14.º, podem suscitar dúvidas sobre se contendem com a competência legislativa do Governo, prevista no artigo 198.º da Constituição. A redação conjugada dos artigos 7.º, 8.º, 12.º e 14.º parece conter uma injunção de caráter juridicamente vinculativo dirigida ao Governo, que poderá ser avaliada à luz do princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição.

A este respeito, Gomes Canotilho e Vital Moreira escrevem que «o Governo é autónomo no exercício da função governativa. Não pode ser vinculado por instruções ou injunções do PR ou da AR. (…) As relações do Governo com o PR e com a AR são relações de

autonomia e de prestação de contas e responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência.».

A este propósito, o Acórdão do TC n.º 214/2011 refere que «[a]s relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência, pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República».

Quanto ao artigo 5.º, parece que a eficácia jurídica da definição desses princípios legais pode suscitar dúvidas à luz da competência política do Governo em matéria de condução da política internacional, decorrente das alíneas *b*) e *c*), n.º 1 do artigo 197.º da Constituição.[4]

Caberá ao legislador, em sede de especialidade, ponderar a redação das normas acima referidas, face aos princípios constitucionais da «lei travão» e da separação de poderes.

A iniciativa deu entrada a 17 de janeiro de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 21 de janeiro de 2025 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 22 de janeiro de 2025. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada, por arrastamento, com o ponto 3 da reunião plenária do dia 31 de janeiro (*cfr.* Agenda Parlamentar).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[5] contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

[4] «b) Negociar e ajustar convenções internacionais;
c) Aprovar os acordos internacionais cuja aprovação não seja da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidos;»
[5] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 15.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição da República Portuguesa[6] (Constituição) estabelece, no n.º 1 do artigo 15.º, um princípio geral de equiparação entre os direitos e deveres dos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residem em território português, por um lado, e os direitos e deveres dos cidadãos portugueses, por outro. Este princípio consta também, quanto aos direitos civis, no artigo 14.º (Condição jurídica dos estrangeiros) do Código Civil[7].

Por outro lado, o n.º 8 do artigo 33.º da Constituição estatui que «É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.»

[6] Diploma consolidado retirado do sítio da *internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 24/01/2025.

[7] Texto consolidado, retirado do sítio da *internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

Este direito, defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira[8], «assume três dimensões: *(a)* uma dimensão internacional, enquanto *direito dos Estados a acolher e dar refúgio* a quem seja perseguido ou ameaçado de perseguição por outro Estado; *(b)* uma dimensão pessoal, enquanto *direito subjectivo do perseguido* a obter refúgio e asilo noutro Estado e a não ser remetido para o país de onde provém; *(c)* uma dimensão constitucional objetiva, enquanto meio de *protecção dos valores constitucionais* da 'democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana'.»

Em termos genéricos e de princípios fundamentais, o artigo 13.º da Lei Fundamental consagra o da igualdade nos seguintes termos: «Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.»

Em 1960, através do Decreto-Lei n.º 43201, de 1 de outubro de 1960[9], Portugal aprovou, para adesão, a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a 28 de julho de 1951. Este decreto-lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 281/76, de 17 de abril, que deu nova redação ao artigo 3.º daquele diploma e alterou a reserva feita aquando da aprovação para adesão da Convenção.

Destaca-se o artigo 33.º da Convenção, relativo à «proibição de expulsar e de repelir», o qual prevê que nenhum dos Estados Contratantes pode expulsar ou repelir um refugiado para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas. Este princípio tem acolhimento no já referido artigo 33.º da Constituição, mais precisamente no seu n.º 2, ao estatuir que «A expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional, de quem tenha obtido autorização de residência, ou de quem tenha apresentado pedido de asilo não recusado só pode ser determinada por autoridade judicial, assegurando a lei formas expeditas de decisão.»

---

[8] CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada,** 4.ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Vol. I, págs. 535-536. Itálicos dos autores.

[9] Texto consolidado, retirado do sítio da *internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A concessão do direito de asilo está regulada pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho[10], que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril[11], e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro.

O artigo 2.º desta lei define «beneficiário de proteção internacional» como «uma pessoa a quem foi concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária», e define «estatuto de refugiado» como «o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como refugiado que nessa qualidade seja autorizado a permanecer em território nacional».

Importa ainda atentar em duas outras definições constantes deste artigo: a de «Proibição de repelir ('princípio de não repulsão ou *non-refoulement*')», como «o princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra, nos termos do qual os requerentes de asilo devem ser protegidos contra a expulsão ou repulsão, direta ou indireta, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, não se aplicando esta proteção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave»; e a de «refugiado», como «o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o disposto no artigo 9.º».

[10] Texto consolidado. O processo legislativo desta lei pode ser consultado aqui.
[11] Texto retirado do sítio da *internet Eur-Lex*. Todas as referências a diretivas europeias são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

A concessão do direito de asilo é regulada pelo o artigo 3.º, sendo este garantido aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, bem como aos estrangeiros e aos apátridas que, receando com fundamento ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, por esse receio, não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

Consequentemente, a concessão deste direito confere ao beneficiado o estatuto de refugiado (artigo 4.º). O artigo 9.º da lei elenca as situações em que um estrangeiro ou apátrida não pode beneficiar do estatuto de refugiado.

A lei presume que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, é um pedido de proteção internacional, apresentado por estrangeiro ou apátrida que pretenda beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária[12] e não solicite expressamente outra forma de proteção suscetível de ser objeto de um pedido separado.

O pedido de asilo é apresentado pelo estrangeiro que entre em território nacional a fim de obter proteção internacional e deve fazê-lo, sem demora, por escrito ou oralmente, à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I.P.)[13], ou a qualquer outra autoridade policial.

Recebido o pedido, a AIMA, I. P., informa de imediato o representante da Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR) e o Conselho Português para os Refugiados (CPR) enquanto organização não governamental que atue em seu nome, podendo estes contactar o requerente logo após a receção de tal comunicação com o objetivo de o informar sobre o respetivo procedimento, bem como sobre a sua possível intervenção no mesmo, a qual depende de consentimento do requerente. A declaração comprovativa

[12] De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º, a proteção subsidiária implica a concessão de uma autorização de residência aos estrangeiros e aos apátridas a quem não sejam aplicáveis as disposições relativas ao direito de asilo e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer devido à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave.

[13] Criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, veio suceder, *grosso modo*, ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

de apresentação do pedido de proteção internacional que a AIMA entrega ao requerente atesta também que o seu titular está autorizado a permanecer em território nacional enquanto o pedido estiver pendente.

Encontra-se disponibilizado no sítio da AIMA, I.P., na *internet* o Relatório de Migrações e Asilo 2023, que contém a mais recente informação sobre os fluxos migratórios em Portugal.

Em junho de 2024, o Governo aprovou um Plano de Ação para as Migrações, que se divide em quatro grandes eixos de atuação – imigração regulada atração de talento estrangeiro, integração humana que funciona, e reorganização institucional –, assentes em 41 medidas

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados Membros, no que respeita à política comum de asilo e de imigração, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que «a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros». Adicionalmente, dispõe o artigo 78.º, n. º1 do TFUE que «a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão».

Com efeito, a União Europeia tem vindo a desenvolver uma política em matéria de asilo desde o Tratado de Maastricht, em 1993, onde esta matéria passou a fazer parte do quadro institucional da UE bem como pretendeu estabelecer uma abordagem equilibrada de gestão da migração através do estabelecimento uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável com o dos cidadãos da UE[14].

[14] Mais informações sobre a política de migração e asilo da UE disponível aqui.

Tendo em conta as recentes crises migratórias que assolaram a Europa, a Comissão Europeia propôs um novo quadro da União Europeia (UE) para gerir e normalizar a migração a longo prazo (Novo Pacto em matéria de Asilo e Migração) [15], tendo este novo sistema sido concebido de forma a proporcionar segurança, clareza e condições dignas às pessoas que chegam à UE, permitindo também aos europeus confiar que a migração é gerida de forma eficaz e humana, em plena consonância com os valores europeus e com o direito internacional. As novas regras visam ainda melhorar a ligação entre os principais processos, nomeadamente os processos de asilo e de regresso.

Com efeito, nesta matéria, a Comissão Europeia propõe diretivas, regulamentos e recomendações para a criação de sistemas de migração e asilo justos, eficientes e sustentáveis, visando alinhar estes sistemas em toda a UE, apoiando simultaneamente todos os países da UE no desenvolvimento e aplicação de procedimentos eficazes de gestão da migração e asilo. Ao fazê-lo, fornece respostas operacionais no terreno, centrando-se especialmente nos países mais afetados pela migração. Nestes países, a Comissão apoia as autoridades nacionais com equipas especializadas e trabalha em estreita colaboração com as agências da UE, as organizações internacionais e outros organismos conexos em diversos domínios como a gestão de chegada dos migrantes, assegurar procedimentos de asilo e de regresso rápidos e eficazes, promover políticas de integração para nacionais de países terceiros que residam legalmente na UE, desenvolvimento de vias legais para a migração através da mobilidade laboral e a criação de parcerias contra redes de tráfico de seres humanos.

Em termos de financiamento, foram estabelecidos fundos próprios que visam apoiar a gestão das fronteiras externas da UE e a enfrentar desafios significativos em matéria de segurança interna, consistindo os mesmos no seguinte:

- Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (9,88 mil milhões de EUR para 2021-2027) que reforça as capacidades nacionais e melhora os procedimentos de gestão da migração. Apoia igualmente a solidariedade e a responsabilidade partilhada entre os países da UE, por exemplo, a ajuda de emergência e o mecanismo de recolocação;

[15] COM (2020) 609 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo – Iniciativa que foi objeto de escrutínio por parte da AR – Parecer CAE.

- Instrumento de Gestão das Fronteiras e da Política de Vistos (6,7 mil milhões de EUR para 2021-2027) que promove uma gestão integrada das fronteiras forte e eficaz nas fronteiras externas da UE. Garante a segurança interna na UE, salvaguardando simultaneamente a livre circulação de pessoas no seu interior; e

- Fundo para a Segurança Interna (1,93 mil milhões de EUR para 2021-2027) que contribui para a segurança interna em toda a UE, estando envolvida em domínios como a luta contra o tráfico de seres humanos e o desmantelamento das redes de passadores.

Em abril de 2024, o Parlamento Europeu aprovou os dez textos legislativos que constituem o Pacto de Migração e Asilo, como acordado com o Conselho da UE em dezembro de 2023, destacando-se a adoção de procedimentos mais eficazes com a introdução de novas práticas de triagem nas fronteiras, melhoria dos sistemas informáticos e ajustamento das regras aplicáveis aos pedidos de asilo, de modo a assegurar responsabilidades mais claras e ajudar a restabelecer a confiança entre Estados-Membros.

Referir, ainda, que o Conselho, em maio de 2024, o adotou o Pacto da UE em matéria de Migração e Asilo, concluindo o processo negocial e legislativo europeu, devendo os textos legislativos entrar em vigor após a sua publicação no Jornal Oficial da UE.

No que diz respeito à iniciativa em apreço, cumpre referir que, apesar de não haver uma definição clara de «refugiado climático», a UE tem manifestado preocupação crescente com o aumento anual do número de pessoas deslocadas devidos a catástrofes e tem tomado medidas para apoiar os países mais vulneráveis.

- **Âmbito internacional**

  Países analisados

Das pesquisas efetuadas, não foi encontrado nenhum estatuto de refugiados que mencione os refugiados climáticos, nem a existência de um estatuto específico para os refugiados climáticos. Contudo, em dois países europeus foram encontradas referências aos refugiados climáticos.

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes países: Finlândia, Itália e Nova Zelândia.

FINLÂNDIA

O *Aliens Act*[16] *(301/2004; amendments up to 389/2023 included*) determina, na sua *section 109*, que pode ser concedida proteção temporária a estrangeiros que não possam regressar em segurança ao seu país de origem ou ao país de residência permanente, devido a um deslocamento maciço de pessoas no país ou nas áreas vizinhas como resultado de um conflito armado, alguma outra situação violenta ou um desastre ambiental. Esta concessão deve ser temporária, podendo durar no máximo 3 anos.

ITÁLIA

O *Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286*[17] *- Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* dispõe, no seu título II, as possibilidades de entrada no pais por razões humanitárias, determinando o *articolo 20* a possibilidade de acolhimento extraordinário motivado por eventos excecionais.

Estes eventos são identificados como conflitos, **desastres naturais** ou outros eventos de particular gravidade em países não pertencentes à União Europeia.

Posteriormente, a aprovação do *Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20* - *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare,* veio alterar a redação do supracitado artigo 20 e 20 bis, reforçando a concessão de autorização de residência por razões humanitárias, entre as quais as provocadas por catástrofes naturais (veja-se o *articolo 7* deste diploma de 2023).

[16] Texto consolidado retirado do site oficial *Finlex.fi.* Todas as referências legislativas referentes à Finlândia são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 23/01/2025.
[17] Diplomas consolidados retirado do portal *Normattiva.it*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 23/01/2025.

Assim, o *articolo 20-bis* do diploma base em matéria de regime jurídico de imigração e condição do estrangeiro, estipula que quando o país para onde o estrangeiro deve regressar se encontrar numa situação de calamidade (*contingente e excecional*) que não lhe permita regressar e permanecer em segurança, o questor emite uma autorização de residência por calamidade, sendo esta válida por seis meses e renovável por idêntico período se as condições de calamidade (*excecional*) se continuarem a verificar.

A autorização assim obtida só é válida no território nacional e permite o exercício de uma atividade profissional, não podendo *ser convertida em autorização de residência por razões de emprego*).

O portal do *Ministero del Interno*[18] tem uma página dedicada ao acolhimento de refugiados em Itália (*Accoglienza profughi in Italia*), bem como um folheto informativo sobre a proteção temporária em Itália.

Por fim, damos conta de um ato de jurisprudência italiana, mais precisamente uma *Ordinanza da Seconda Sezione Civile da Corte Suprema di Cassazione*[19] com data de 12/11/2020. Citamos do mesmo os seguintes excertos: «o recorrente lamenta a violação do articolo 5 do Decreto Legislativo n.º 286 de 1998 porque o juiz competente não terá reconhecido a proteção temporária, com base na existência do grave desastre ambiental que constituía o primeiro motivo. (…) O Tribunal, com ampla motivação, deu por certa a existência, na zona do delta do Níger, de uma grave situação de desastre ambiental, considerando que o recurso seja apreciado, estabelecendo o seguinte principio de direito: "*Com a finalidade do reconhecimento ou da negação da proteção humanitária prevista no articolo 19, comma 1 e 1.1. do Decreto Legislativo n.º 286 de 1998, o conceito de «núcleo ineliminável que constitui o estatuto da dignidade pessoal" identificado pela jurisprudência deste Tribunal (…) constitui o limite mínimo essencial abaixo do qual o direito do indivíduo a uma vida e a uma existência dignas não é respeitado. Este limite deve ser apreciado pelo tribunal de mérito não apenas com referência específica à existência de uma situação de conflito armado,* ***mas em relação***

[18] Portal acessível em https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo Consultas efetuadas a 23/01/2025.
[19] Informação disponível em https://giuridica.net/wp-content/uploads/2021/03/Cassazione_ordinanza_5022_03_2021.pdf. Consultas efetuadas a 23/01/2025.

***a qualquer contexto que seja**, em termos concretos, suscetível de expor os direitos fundamentais à vida, à liberdade e à autodeterminação do indivíduo ao risco de serem reduzidos a zero ou abaixo do limiar mínimo, incluindo expressamente - se a sua existência for reconhecida numa área geográfica específica - **o caso de catástrofe ambiental, tal como definido no artigo 452º-quater do Código Penal**. O artigo 452.º do Código Penal estabelece que «o risco de catástrofe ambiental é o resultado de um processo de degradação ambiental, de alterações climáticas e de exploração não sustentável dos recursos naturais».*[20]

NOVA ZELÂNDIA

A Nova Zelândia e alguns dos arquipélagos vizinhos (Kiribati, Tuvalu, Tonga e Fidji) integraram a questão da migração ambiental na sua agenda política, o que levou à adoção do programa *Pacific Access Category Resident Visa*.

Este acordo de cooperação implementa um sistema de quotas, permitindo que cerca de 650 residentes de países como Fidji, Tuvalu, Kiribati e Tonga se estabeleçam na Nova Zelândia todos os anos. Contudo, baseia-se sobretudo em critérios económicos, visando apoiar as empresas e proporcionar oportunidades de emprego e estudo, centrando-se mais na migração económica e não na migração relacionada com o clima.

Interessa, contudo, referir o caso *Ioane Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*. Trata-se de um caso em que um cidadão de Kiribati solicitou o estatuto de refugiado naquele país, alegando que a subida do nível do mar e os efeitos sofridos pelas Ilhas Kiribati, o seu país de origem, estava a expulsar a população das ilhas. Na sua decisão de 5 de junho de 2013, o Tribunal concluiu que uma combinação de fatores ambientais, como inundações e erosão costeira, além de fatores individuais e familiares, poderia, sob determinadas condições, justificar o reconhecimento do estatuto de refugiado para um cidadão de Kiribati, desde que o governo desse Estado não tenha tomado as medidas necessárias para proteger a sua população.

[20] Tradução não oficial. Negritos nossos.

No entanto, o pedido foi rejeitado porque o *Immigration Act 2009*[21] não permitia que o estatuto de refugiado fosse conferido a uma pessoa devido aos impactos das alterações climáticas no seu território de origem. O Supremo Tribunal manteve esta decisão do Tribunal de Imigração em 20 de julho de 2015, tendo concluído que o requerente não estava a sofrer danos graves e que não havia provas de que o governo de Kiribati não tenha deixado de agir para proteger seus cidadãos das consequências de deterioração ambiental.

O Tribunal observou, no entanto, que a sua decisão não exclui a possibilidade «de que a degradação ambiental resultante das alterações climáticas ou de outras catástrofes naturais possa criar um caminho para a Convenção dos Refugiados ou para a jurisdição das pessoas protegidas».

A 15 de setembro de 2015, o requerente apresentou uma queixa no Comité dos Direitos Humanos da ONU, alegando que a Nova Zelândia tinha violado o seu direito à vida ao abrigo do Pacto Internacional sobre Direitos Sociais e Políticos, argumentando que a subida do nível do mar em Kiribati causada pelas alterações climáticas criou uma escassez de espaço habitável, resultando em disputas violentas de terras e na degradação ambiental, incluindo a contaminação do abastecimento de água doce pela água salgada.

A 7 de janeiro de 2020, o Comité decidiu que a comunicação era admissível porque Teitiota tinha fundamentado suficientemente a sua afirmação de que, quando foi repatriado para Kiribati, enfrentava um risco iminente de ser arbitrariamente privado da sua vida devido aos efeitos da subida do nível do mar. O Comité argumentou que o requisito de iminência está associado à decisão de remover o indivíduo, e não ao dano previsto no estado recetor, embora este último seja relevante na avaliação do risco real enfrentado pelo indivíduo.

No entanto, o Comité rejeitou a comunicação quanto ao mérito, explicando que esta só poderia reverter a determinação de um Estado Parte que fosse claramente arbitrária ou que representasse um erro manifesto ou uma negação de justiça.

[21] Diploma consolidado retirado do portal oficial *legislation.govt.nz*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Nova Zelândia são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 23/01/2025.

Reconhecendo que a degradação ambiental e as alterações climáticas constituem ameaças graves à capacidade das gerações presentes e futuras de usufruir do direito à vida, manteve a determinação da Nova Zelândia de que Teitiota não tinha fornecido provas de que enfrentava qualquer possibilidade real de ser prejudicado numa terra disputa, não conseguiriam cultivar alimentos ou ter acesso à água potável, ou enfrentariam condições de risco de vida.

O Comité concluiu, no entanto, que «dado que o risco de um país inteiro ficar submerso na água é um risco tão extremo, as condições de vida nesse país podem tornar-se incompatíveis com o direito à vida com dignidade antes que o risco seja concretizado». Aceitando a afirmação de Teitiota de que a subida do nível do mar poderá tornar Kiribati inabitável, o Comité explicou que, dado o prazo de 10-15 anos, houve tempo suficiente para ações de intervenção por parte do governo de Kiribati para proteger os seus cidadãos.

A decisão teve dois votos contra, indicando um dos membros a falta de confiança da maioria na falta de provas de que a família de Teitiota não tinha água potável, explicando que «potável» não significa «água potável segura». Já o segundo argumentou que o Comité colocou um ónus de prova irrazoável sobre Teitiota para estabelecer um risco real de perigo de privação arbitrária da vida.

Organizações internacionais

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)

Este organismo, publicou, em 1998, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos das Nações Unidas, que referenciava já a deslocação em casos de calamidades.

Durante o ano de 2024, foram publicados os seguintes documentos:

- "*Focus Area Strategic Plan for Climate Action 2024-2030*" de março de 2024 onde se indica que as alterações climáticas estão cada vez mais ligadas a conflitos e deslocações humanas.
- O primeiro relatório sobre o clima publicado em novembro de 2024, refere que, entre os 120 milhões de pessoas deslocados a nível mundial, cerca de três quartos vive em

países fortemente afetados pelas alterações climáticas, sendo que até 2040 preveem a subida do número de países a enfrentar eventos climáticos extremos de 3 para 65.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Esta Comissão, criada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OAS), aprovou, em 1984, a *Declaração de Cartagena sobre Refugiados*, na qual determina que «a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública».

Assim, os designados acontecimentos que "perturbam gravemente a ordem pública" podem incluir fenómenos climáticos, não sendo, contudo, considerado diretamente o estatuto de "refugiado climático".

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Com a aprovação, em 1951, da *Convenção relativa ao estatuto dos Refugiados, bem como o seu protocolo de 1967 relativa ao estatuto dos Refugiados*, a ONU estabeleceu (1) quem é um refugiado, (2) que proteções legais, assistência e direitos sociais os refugiados têm direito a receber e (3) as obrigações que os refugiados devem para com os seus países de acolhimento.

A convenção, que visou responder às necessidades de resolução dos problemas de refugiados devido às duas guerras mundiais, identifica um refugiado como aquele que se encontra fora do seu país de nacionalidade ou residência habitual; tem um receio fundado de ser perseguido devido à sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política; e não pode ou não quer aproveitar a proteção desse país, ou retornar para lá, por medo de perseguição, não se aplicando assim aos refugiados climáticos.

Em 2013, na COP 19, foi estabelecido *o Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts* (*Loss and Damage Mechanism*), para

abordar as perdas e os danos associados aos impactos das alterações climáticas, incluindo eventos extremos e eventos de início lento, nos países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das alterações climáticas.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas adotou, em 25 de setembro de 2015, a Resolução A/RES/70/1 - Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de desenvolvimento sustentável 10.7 - Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas.

Em 19 de setembro de 2016, foi aprovada a Resolução A/RES/71/1 - Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes, e em 19 de dezembro de 2018, a Resolução A/RES/73/195 - Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

O Pacto Global para a Migração, o primeiro acordo negociado intergovernamentalmente, preparado sob os auspícios das Nações Unidas, abrange todas as dimensões da migração internacional de uma forma holística e abrangente.

É um documento não vinculativo que respeita o direito soberano dos Estados de determinar quem entra e permanece no seu território e demonstra o compromisso com a cooperação internacional em matéria de migração. O Pacto Global está enquadrado de uma forma consistente com a meta 10.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, na qual os Estados-Membros se comprometeram a cooperar internacionalmente para facilitar a migração segura, ordenada e regular.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM)

Trata-se de uma organização intergovernamental que atua no domínio da migração, que faz parte do Sistema da Organização das Nações Unidas (organizações associadas), que adotou o seu Plano Estratégico 2024-2028.

UNIÃO AFRICANA (UA)

A Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963, aprovou a sua Convenção que rege os aspetos específicos dos problemas de refugiados em África em 1969,

embora a mesma só tenha entrado em vigor em 1974, tendo a organização mudado a sua designação em 2002.

Esta convenção identifica o refugiado como «qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar», especificando ainda que o termo também se aplica a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Contudo, em 2009, a UA aprovou a Convenção de Kampala, que entrou em vigor em 2012, que foi mais além nessa definição. Na sua exposição de motivos, a convenção indica a determinação em adotar medidas destinadas a prevenir e pôr fim ao fenómeno da deslocação interna, erradicando as causas profundas, especialmente os conflitos persistentes e recorrentes, bem como **abordando a deslocação causada por catástrofes naturais**, que têm um impacto devastador na vida humana, na paz e na estabilidade, segurança e desenvolvimento.

No seu artigo 5.4, a convenção estipula que os Estados Partes tomarão medidas para proteger e ajudar as pessoas que tenham sido deslocadas internamente devido a catástrofes naturais ou de origem humana, **incluindo as alterações climáticas**.

CLIMATE REFUGEES ORGANIZATION

Esta organização independente e sem fins lucrativos foi fundada em novembro de 2015 com o objetivo de chamar a atenção e agir para ajudar as pessoas deslocadas em consequência das alterações climáticas, ainda sem proteção jurídica internacional.

A organização produz relatórios que identificam as alterações climáticas como um fator de migração, fornecendo uma perspetiva humana sobre as alterações

climáticas, através da documentação das condições dos direitos humanos lado a lado com análises de risco político, social, económico e de conflito, como se pode ver no último relatório, publicado em dezembro de 2023, *Climate Change is Exacerbating Gentrification, Displacement and Inequality in Miami*.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, sobre a matérias conexas com o objeto do projeto de lei em apreço, estão pendentes as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 172/XVI/1.ª (PAN) - *Prevê o crime de ecocídio no Código Penal*
- Projeto de Lei n.º 187/XVI/1.ª (PAN) - *Cria o estatuto do refugiado climático*
- Projeto de Lei n.º 446/XVI/1.ª (BE) - *Reconhece o estatuto do refugiado climático*
- Projeto de Lei n.º 451/XVI/1.ª (L) - *Introduz o crime de ecocídio no Código Penal*;
- Projeto de Lei n.º 460/XVI/1.ª (PS) - *Concede proteção subsidiária a migrantes sujeitos a eventos climáticos extremos, procedendo à sexta alteração da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho.*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a mesma base de dados, constata-se que, na XV Legislatura, foi rejeitada a seguinte iniciativa:

Projeto de Lei n.º 828/XV/1.ª (PAN) - *Cria o estatuto do refugiado climático*

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas e obrigatórias**

Em 22 de janeiro de 2025, a Comissão solicitou parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA, I.P.).

Todos os pareceres e contributos recebidos serão publicitados na página da iniciativa.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AZEVEDO, Ana Cordeiro de – Rethinking security in the twenty-first century. **Debater a Europa** [Em linha]. N.º 22 (jan./jul. 2020), p. 23-35. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130414&img=15874>.

Resumo: O presente artigo pretende fazer uma reflexão global sobre o tema da segurança, na Europa e no mundo. Nesse sentido, a autora propõe-se apresentar e discutir «alguns dos temas susceptíveis de produzir riscos para a Segurança no século XXI, nomeadamente a conjugação de fatores como alterações demográficas/climáticas/migrações». Ana Azevedo destaca que «se começámos por ver referências à demografia, às alterações climáticas e às migrações como fenómenos separados, dados e estudos mais recentes, pelo menos desde o início deste século, estão a conectar esses fenómenos», e que «o crescimento da população em países mais pobres, as alterações climáticas e os desequilíbrios na demografia são fatores que contribuem para diferentes formas de migração – urbana e transnacional. Estas ondas descontroladas de migração são um sério motivo de preocupação para a Europa, América do Norte ou Austrália, já que estes migrantes são, frequentemente, desprotegidos, sujeitos a violência e exploração, propensos a más condições de vida e, em última análise, mais expostos às doenças e ao crime».

CARE Netherland – **Evicted by climate change** [Em linha] **: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement.** The Hague : CARE Climate Change and Resilience Platform (CCRP), 2020. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132034&img=17368>.

Resumo: Segundo os autores deste relatório, da responsabilidade da CARE Climate Change and Resilience Platform, «o deslocamento induzido pelo clima é uma opção de último recurso. Afeta aqueles que não conseguem adaptar-se às consequências ecológicas e sociais das alterações climáticas, seja por falta de recursos ou por outras desigualdades. Para a maioria destas pessoas, o deslocamento induzido pelo clima é

desencadeado por danos físicos diretos causados por fenómenos meteorológicos extremos ou impactos de início lento, mas também por consequências indiretas na insegurança alimentar e conflitos sobre recursos naturais e direito à terra. De acordo com a UNOCHA, 8 das piores crises alimentares do mundo estão ligadas a conflitos e a choques climáticos. Dos 33,4 milhões de pessoas recentemente deslocadas em 2019, 70% foram devido a catástrofes relacionadas com o clima. Nos últimos 10 anos (2008-2018), 90% das pessoas deslocadas por catástrofes (aproximadamente 23 milhões de pessoas por ano) tiveram causas relacionadas com o clima». Como é referido, «as pessoas forçadas a migrar devido a fatores relacionados com as alterações climáticas não são legalmente classificadas como "refugiadas", com base na interpretação estrita da Convenção dos Refugiados de 1951, que diz que para ser qualificado como refugiado o indivíduo tem que sofrer perseguição. Mas o termo "migrantes climáticos" ofusca a dura realidade do cada vez maior número de pessoas forçadas a migrar como último recurso, devido a um complexo conjunto de fatores interconectados, incluindo os crescentes impactos da crise climática.» Ainda assim, «o OHCHR deixa claro que a ausência de um estatuto legal específico para as pessoas deslocadas devido às alterações climáticas não significa a ausência de proteção legal dos seus direitos humanos», pelo que os autores deixam uma série de recomendações tendentes ao desenvolvimento de uma arquitetura institucional e legal que potencie uma resposta efetiva, designadamente: acabar com o vazio legal para os migrantes climáticos; identificar sinergias e lacunas entre as instituições e as molduras legais existentes; reforço da colaboração e coordenação das instituições nacionais.

KRAMER, Albert ; NOACK, Marion ; CERNEI, Tatiana – **Climate refugees** [Em linha] : **legal and policy responses to environmentally induced migration**. Brussels : European Parliament, 2011. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=110677&img=6548>.

Resumo: Conforme se lê na introdução deste estudo, foi intenção dos seus autores «examinar os aspetos legais e políticos das migrações relacionadas com o clima e o ambiente. Avaliam até que ponto o atual quadro da UE para a imigração e o asilo em geral e os instrumentos específicos relativos ao asilo em particular já oferecem uma resposta adequada às migrações induzidas pelo clima e como o quadro jurídico poderia evoluir a fim de proporcionar uma melhor resposta ao fenómeno da migração induzida

pelo ambiente». Consideram que a migração motivada por questões ambientais tem crescentemente captado a atenção dos investigadores, dos ativistas e até dos media, o que se justifica pelas previsões que apontam um número de 200 milhões de migrantes climáticos a atingir em 2050. Por outro lado, deixam claro que «embora haja consenso de que os fatores ambientais desempenham um papel importante em relação aos padrões de migração, não houve acordo sobre como os fatores ambientais impactam a migração, a migração forçada e o deslocamento. Também não houve acordo sobre a terminologia, o que se reflete nos termos contrastantes usados para descrever o fenómeno, como "refugiados climáticos" *versus* "migrantes ambientais".» Relativamente à resposta legal existente, concluem que, «ao nível da UE, não existe atualmente um instrumento específico destinado aos "indivíduos deslocados por motivos ambientais"», embora apontem que o Tratado de Lisboa prevê os fundamentos necessários para uma revisão da política de asilo e de imigração, a fim de regular o seu estatuto, designadamente através da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

MAZON, Cassiano ; LABRUNA, Felipe ; ISSA, Rafael Hamze – Refugiados climáticos, direitos humanos e a filosofia do direito : perspectivas éticas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales** [Em linha]. V. 17, n.º 2 (2024), p. 1-16. [Consult. 24 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=147824&img=35581>.

Resumo: De acordo com os autores do presente artigo, determinados grupos de refugiados – entre os quais se enquadram os refugiados ambientais ou climáticos – não são contemplados na proteção jurídica fornecida pelo direito internacional. Consideram parecer não existir interesse ou vontade da comunidade em reconhecer essa nova categoria de refugiados, por a mesma coincidir com «novas entradas não desejadas, com aumento dos custos econômicos, aliadas à questão retórica da preservação da segurança interna». Ainda assim, consideram não ser admissível «imaginar um arranjo geopolítico em que as pessoas são efetivamente forçadas a permanecer em seu país de nascimento e também não se mostra adequado classificar as pessoas com base em um critério meramente territorial. Embora seja consabido que o país de origem tem um impacto incomensurável nas perspectivas de vida de um individuo, todos os seres humanos são merecedores de consideração e respeito». Partindo destes pressupostos,

o artigo expõe uma série de considerações éticas sobre a migração climática, sempre na ótica da Filosofia do Direito.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – **Climate change impacts and cross-border displacement** [Em linha] : **International refugee law and UNHCR's mandate**. [Genebra] : UNHCR, 2023. [Consult. 23 janeiro 2025]. Disponível em WWW: <URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=147817&img=35577>.

Resumo: A crise climática é o estado de emergência global que o mundo enfrenta devido às consequências do aquecimento global, provocadas pelas atividades humanas e da intervenção antrópica na natureza. Fortes ondas de calor, chuvas volumosas, secas severas e grandes inundações são o resultado da crise climática.

De acordo com o apresentado neste artigo, a crise climática mundial é sem dúvida uma crise humana e que tem provocado a circulação de milhões de pessoas dentro e através das fronteiras. Nessa perspectiva, tendo em conta as diversas situações, as pessoas deslocadas devido aos impactos das alterações climáticas e dos desastres ambientais, terão direito a proteção internacional ao abrigo do direito internacional.

Com enfoque na proteção internacional dos refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) desempenha um papel de liderança e extrema importância na sua aplicação.

O presente artigo apresenta dois objetivos que visam:

- Esclarecer o direito internacional relativo à proteção das pessoas deslocadas através das fronteiras na sequência dos impactos das alterações climáticas e dos desastres ambientais, com base nas orientações do ACNUR de 2020;
- Estabelecer o mandato do ACNUR para interpretar o direito internacional dos refugiados, sua aplicação às pessoas deslocadas no contexto das alterações climáticas e dos desastres ambientais e explicar a liderança, a defesa e o papel operacional do ACNUR nestes contextos.

SILVA, Bárbara Thaís Pinheiro ; SOARES, Mário Lúcio Quintão – A tutela jurídica dos refugiados do clima : uma análise dos aspectos normativos para a construção conceitual da categoria. **Extraprensa** [Em linha]. V. 15, n.º 2 (jan.-jun. 2022), p. 59-78. [Consult.

24 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=147821&img=35580>.

Resumo: Nas palavras dos autores do presente artigo, o que se pretende neste trabalho é «analisar os aspectos normativos do refúgio climático na perspectiva dos preceitos jurídicos internacionais e sua inserção nos labirintos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados. Será realizada breve contextualização do instituto do refúgio, bem como dos principais escopos normativos pertinentes, para construção conceitual da nova categoria de refugiados climáticos e da devida tutela jurídica a ser concedida. Para isso, utilizar-se-á do método dedutivo-hipotético, com revisão de bibliografias, para a concretização da pesquisa. Concluir-se-á que nada obsta a garantia da devida tutela aos refugiados do clima, a fim de resguardá-los no cenário internacional em face das ameaças ambientais que assolam o planeta.»

SWAIN, Ashok – As alterações climáticas e a segurança. In **Segurança contemporânea** [Em linha]. Lisboa : PACTOR - Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 2016. P. 151-163. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível na intranet da AR:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129877&img=33646>.

Resumo: O presente artigo analisa as migrações motivadas por questões climáticas na perspetiva da segurança dos Estados. O autor considera que a migração ambientalmente induzida constitui uma das maiores crises da atualidade, e que atingiu uma dimensão capaz de marcar a agenda política e de atrair a atenção mediática e académica. Explica que «já foram feitas várias tentativas no sentido de conceptualizar este fenómeno, e muitos termos foram utilizados para descrever este tipo de migração humana, nomeadamente, “refugiados ambientais”, “refugiados do clima’, “refugiados ecológicos” e “migrantes ambientais”. O uso do termo “refugiado” para denominar aqueles que foram deslocados por fatores não políticos tornou-se bastante controverso. A limitação conceptual do termo “refugiado”, já completamente definido e rotulado, traduz-se na resistência à inclusão das subcategorias ligadas aos migrantes forçados pelo clima e pelo ambiente. O conceito de “refugiado ambiental” ou “refugiado do clima”

não está incluído na definição de “refugiado”, estabelecida pela Convenção de 1951 dedicada ao Estatuto dos Refugiados e o seu protocolo, de 1967, os quais constituem os instrumentos mais comummente usados e que se baseiam na garantia de abrigo a pessoas necessitadas de proteção. A rigidez conceptual do termo “refugiado” já contribuiu para o desastre alimentar no Sudão, para a situação problemática na Etiópia e na Somália, entre outros. As agências internacionais de refugiados não têm tido capacidade de salvar as vidas de várias pessoas deslocadas ambientalmente nesta região, devido à ausência de mandato. Esta limitação não se deve apenas à natureza causal da migração. O termo “refugiado” também exclui desta categoria os migrantes internamente forçados; o aspeto transfronteiriço é extremamente importante para se ser rotulado como um refugiado. Quando o número de pessoas deslocadas por ação ambiental ou climática interna é superior a 10 milhões todos os anos e, muitas vezes, o nível de sofrimento e baixas é maior entre migrantes forçados internamente do que naqueles que atravessam a fronteira, não podem, pura e simplesmente, ser ignorados.»

UNIÃO INTERPARLAMENTAR ; ONUUNCTAD – **A guide to international refugee protection and building state asylum systems** [Em linha] : **handbook for parlamentarians**. S.l. : Inter-Parliamentary Union ; United Nations High Commissioner for Refugees, 2017. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125574&img=33648 >.

Resumo: O número de refugiados no mundo atingiu números sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial. Paralelamente, as causas de migração tornam-se cada vez mais complexas, interligando «os conflitos, a violência e as violações dos direitos humanos» com «animosidades étnicas e religiosas, pobreza e privação agudas e factores ambientais ligados às alterações climáticas». Como se lê na introdução, este manual tem dois objetivos: «informar os parlamentares sobre os princípios fundadores e obrigações do direito internacional dos refugiados e mobilizar o seu apoio para estabelecer e manter sistemas nacionais de asilo justos e eficazes, em conformidade com as normas internacionais». O sub-capítulo 6.4., “The refugee definition: who is included?”, responde à questão: «pode alguém que foge dos efeitos das alterações climáticas ser um refugiado?» da seguinte forma: «Se alguém que foge dos efeitos das alterações climáticas atravessa uma fronteira internacional, normalmente não se qualificaria como refugiado. Mas a situação é muitas vezes mais complicada. Por

exemplo, as alterações climáticas podem resultar numa escassez de recursos vitais (como água, terra, alimentos). Esta escassez pode desencadear violência e conflitos armados que forçam as pessoas a fugir para outros países. Essas pessoas poderão ser qualificadas como refugiados, se, por exemplo, forem alvo de hostilidades ou se o seu governo tiver retido ou obstruído conscientemente a assistência para puni-los ou marginalizá-los com base num dos fundamentos da Convenção de 1951. Por exemplo, comunidades étnicas ou religiosas inteiras podem ser desproporcionadamente afetadas pela insegurança alimentar ou pela fome que é consequência do conflito, estabelecendo uma ligação entre o seu receio fundado de perseguição e uma ou mais razões mencionadas na definição de refugiado da Convenção de 1951. As pessoas que fogem através das fronteiras no contexto das alterações climáticas também podem ser refugiados ao abrigo de instrumentos legislativos regionais sobre refugiados. Por exemplo, a Convenção da OUA de 1969 inclui critérios mais amplos para refugiados no Artigo I que especifica a proteção a pessoas que são obrigadas a procurar refúgio como resultado de "acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em qualquer parte ou na totalidade" do país de origem, que podem incluir situações em que os impactos das alterações climáticas exacerbam o conflito ou a violência.»

UNOCHA – **OCHA's strategic plan 2023-2026** [Em linha] : **transforming humanitarian coordination**. Geneva : OCHA, 2023. [Consult. 21 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=145854&img=33651>.

Resumo: De acordo com o Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários, o sistema internacional de ajuda humanitária assiste a um crescimento exponencial das necessidades de assistência. O presente plano de ação 2023-2026 parte de 6 tendências que marcarão as vulnerabilidades e necessidades da próxima década – crise climática ; desenvolvimento económico lento e desigual ; aumento das desigualdades ; instabilidades, fragilidade e conflitualidade crescente ; pandemias e surtos de doenças ; um cenário geopolítico fragmentado e competitivo – para eleger aquelas que serão as 6 prioridades transformacionais para uma resposta mais eficaz: uma resposta humanitária coerente ; liderança sistemática e previsível no acesso ; soluções duráveis para o deslocamento interno produzido ; resposta humanitária inclusiva que não deixa ninguém para trás ; financiamento humanitário

catalítico que provoque impacto na vida das pessoas ; análise estratégica de riscos e tendências para adaptação a uma realidade em evolução.