Parecer

Projeto de Lei nº 187/XVI/1

Pela Assembleia da República, através da sua Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi solicitada à Ordem dos Advogados a emissão de parecer a incidir sobre o Projeto de Lei (1) acima indicado, que preconiza a criação do estatuto do refugiado climático.

A proposta em apreço apresenta como principal objetivo a definição de *refugiado climático*, alargando a esta figura jurídica os direitos legalmente atribuídos aos refugiados, mediante a alteração da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, 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.

Na verdade e conforme mencionado na exposição de motivos da presente iniciativa legislativa, o Conselho de Direitos Humanos da ONU considerou que o termo *refugiado* não se aplica aos migrantes climáticos, posição da qual discordamos e que até colide com a posição mais recente daquele mesmo organismo em matéria ambiental.

Com efeito, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou, em 8 de outubro de 2021, a Resolução nº 48/13 (2), na qual expressa o seu entendimento de que o direito a um ambiente seguro, limpo e saudável constitui um direito humano.

Posição sufragada, em 28 de julho de 2022, pela Assembleia Geral da ONU, com a aprovação, sem qualquer voto contra, da Resolução nº A/RES/76/300 (3), que também atribuiu o carácter fundamental ao direito a um ambiente limpo e saudável.

Estamos, pois, perante um direito humano universal, o qual deverá ser encarado e aplicado em conformidade, nomeadamente em matéria de proteção a quem é negado tal direito.

Posição que perfilhamos, na medida em que a degradação ambiental afeta diretamente direitos fundamentais, como os direitos à vida, à alimentação, à saúde, à vida familiar e à educação - a este propósito atente-se, por exemplo, no recente Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 9 de abril, em *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e Outros c. Suiça* (4), no qual declarou que "*existem indícios suficientemente fiáveis de que existem alterações climáticas antropogénicas, que representam uma grave ameaça atual e futura ao gozo dos direitos humanos garantidos pela Convenção*" (436., nossa tradução) e que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos obriga os Estados a implementar medidas de combate às alterações climáticas.

Também o Comité dos Direitos das Crianças da ONU declarou em 2023, no seu Comentário Geral nº 26 à Convenção sobre os Direitos da Criança (5), que as crianças têm o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável, implícito na Convenção, que passa pelo acesso a ar e água limpos, climas seguros, ecosistemas saudáveis e biodiversidade, alimentação saudável e ambientes não poluídos.

E concluiu que a degradação ambiental, incluindo a crise climática, é uma forma de violência estrutural contra as crianças, já que afeta a saúde, a alimentação, a habitação, a educação e outros direitos fundamentais (posição apoiada pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que em 2022 aprovou a Resolução 2415/2022 (6), na qual declarou que a inação nas alterações climáticas configura uma violação dos direitos das crianças.

Por outra banda, tem aumentado o número de deslocados por força de eventos climáticos extremos e ou da degradação ambiental, em fuga de condições que atentam contra os seus direitos mais básicos, como os acima aduzidos, provocando fluxos migratórios com relevante impacto nas sociedades.

De tal forma que, em abril deste ano, o Parlamento Europeu considerou que (7) "*o ambiente foi sempre uma das causas da migração, tendo em conta que as pessoas fogem de desastres naturais, como inundações, furacões e terramotos. No entanto, espera-se que as alterações climáticas agravem os fenómenos climáticos extremos, o que significa que mais pessoas poderão encontrar-se nesta situação de movimento.*

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações, o termo 'migrante climático' aplica-se a "pessoas ou grupos de pessoas que, devido a alterações ambientais repentinas ou progressivas que afetam negativamente as suas vidas ou as suas condições de vida, vêem-se obrigados a deixar as suas residências habituais, ou escolhem fazê-lo, temporariamente ou permanentemente, e que se deslocam dentro do próprio país ou para o estrangeiro."

É difícil estimar quantos migrantes ambientais existem a nível mundial devido a fatores como o crescimento populacional, a pobreza, a governança, a segurança humana e o conflito, os quais têm um impacto neste tema. As estimativas de previsão variam de 25 milhões para mil milhões até o ano de 2050.""

Contextualizada a questão de fundo, a presente proposta legislativa afigura-se materialmente conforme os ditames constitucionais e os instrumentos internacionais mais recentes nesta matéria, donde esta Ordem concorda com a alteração legislativa preconizada.

Porém, a proposta carece de uma revisão, na medida em que a alteração à *supramencionada* Lei n.º 27/2008, de 30 de junho deverá ser objetiva mas também sistemática.

Vejamos então:

Na alteração proposta à alínea ac) do nº 1 do artigo 2º do referido diploma (definição de *refugiado*), entendemos que a menção ao artigo 9º (exclusão do asilo e proteção temporária) deverá ser no final (e não antes, como proposto) do segmento a aditar.

Em conformidade, sugerimos que a alínea em causa passe a ter o seguinte texto:

"*ac) «Refugiado», 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; 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,* ***ou ainda o estrangeiro ou apátrida que se veja obrigado a abandonar o seu país de origem devido a eventos climáticos extremos***, e aos quais não se aplique o disposto no artigo 9.º."

No que tange à alínea ai), a atual previsão legal (definição de *apátrida*) desaparece, que deduzimos ter sido por lapso, atendendo a que não se alcança, na exposição de motivos ou no corpo da alteração legislativa, qualquer intenção de revogar a proteção concedida aos apátridas.

Não obstante, deverá, nesta conformidade, ser aditada uma alínea aj) com a definição de *eventos climáticos extremos*, sendo que a proposta deverá, contudo, ser revista e reformulada (preferencialmente em sede de discussão na especialidade, auscultando as entidades ligadas ao setor), de modo a concretizar e tornar mais objetiva a previsão legal dos eventos que poderão fundamentar o pedido de concessão de estatuto de refugiado climático.

Na realidade, é nosso entendimento que a definição em causa carece de concretização de termos como "*volume acentuado*" e "*fora dos níveis considerados normais*", com vista a evitar problemas ou dúvidas de interpretação na apreciação dos fundamentos para a concessão do estatuto de refugiado climático.

Também o termo *seca* se mostra repetido "*tais como* ***secas prolongadas****, chuvas torrenciais, inundações, altas temperaturas,* ***secas****, furacões*..."

No que diz respeito aos artigos 3º (direito de entrada e permanência) e 4º (regime aplicável) do Projeto de Lei, consideramos que se afiguram desnecessários, ou mesmo redundantes, posto que ao alargar o âmbito da definição legal de *refugiado* aos refugiados climáticos, estes passam a estar sujeitos aos mesmos direitos e deveres, estatuídos na Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

Ademais, criar um normativo avulso poderia até configurar uma diferenciação injustificada e criar problemas de interpretação e aplicação dos dispositivos legais.

No mesmo sentido, não se vislumbra fundamento para o artigo 6º, porquanto criará uma distinção objetiva dos refugiados climáticos relativamente aos restantes refugiados, a qual, insistimos, carece de justificação ou motivo.

Acresce que, por regra, os motivos que levam a procurar asilo ou proteção são urgentes, seja um conflito armado, uma perseguição por motivos políticos ou uma seca extrema, sendo, dessa forma, difícil priorizar determinado caso em relação a outros (s).

Não desmerecendo a situação ora em apreço – tanto que, tal como acima explanado, a Ordem é a favor da proteção do direito ao ambiente e do estatuto do refugiado climático – não nos parece razoável ou adequado exigir um procedimento especial e díspar para esta situação, pelas razões acima explanadas.

Finalmente, consideramos, atento o acima exposto, verificar-se uma contradição em se propor um procedimento simplificado e urgente, enquanto que, no artigo 7.º, se estipula a entrada em vigor apenas quando vigorar o orçamento de Estado subsequente, sendo certo que um prazo de por exemplo 60 (sessenta) dias se afigura razoável e adequado.

Em suma e conclusão, a Ordem dos Advogados concorda, em termos genéricos, com a criação do estatuto de refugiado climático, porém com as ressalvas e considerações aqui expressas, que consideramos dever ser atendidas, por essenciais para uma solução justa, razoável e adequada.

É este, salvo melhor entendimento, o nosso parecer.

Lisboa, 01 de julho de 2024.

Ricardo Sardo

Assinado de forma digital por Ricardo Sardo
Dados: 2024.07.01 11:08:13 +01'00'

Ricardo Sardo

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

(1) https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=263848

(2) https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082

(3) https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482

(4) https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-233206%22]}

(5) https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crccgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights

(6) https://pace.coe.int/en/files/29688/html

(7) https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20200624STO81906/explorar-as-razoes-da-migracao-porque-e-que-as-pessoas-migram