

# A saída da Rússia do Conselho da Europa e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

**Luzia Prata Cordeiro**  
Professora da Faculdade  
de Direito da Universidade  
Lusófona de Lisboa



Foto: Júnior de Vecchio

A invasão da Ucrânia pela Federação Russa representa vários desafios para as organizações internacionais criadas com o intuito de promover a manutenção da paz e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos dos Estados que as integram.

A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1 de Março deste ano demonstrou e concretizou a veemente condenação, por parte da maioria da comunidade internacional, da invasão da Ucrânia pela Rússia. No texto desta Resolução, aquela invasão foi considerada um acto de agressão, nos termos do artigo 2.º, n.º 4, da Carta das Nações Unidas<sup>(1)</sup>.

Alguns dos actos perpetrados pela Federação Russa decorrentes da sua ingerência no território ucraniano têm sido classificados como violações das Convenções de Genebra de 1949. Estas violações do Direito Internacional Humanitário dizem respeito a agressões dirigidas a civis, proibidas ao abrigo da Convenção IV, relativa à protecção de civis em tempos de guerra. O ataque de 9 de Março deste ano, dirigido à maternidade de Mariupol, tem sido assinalado como um acto em clara violação daquela Convenção, dado que uma maternidade é considerada pelo Direito Internacional Humanitário uma “unidade médica”, especialmente protegida nos termos do artigo 8.º, e), do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 1949, a não ser que esta unidade

esteja, no caso concreto, a ser usada para fins militares, com o objectivo de apoiar a “perpetração de actos danosos para o inimigo”, o que não parece ter sido o caso<sup>(2)</sup>.

Ao nível das instituições europeias, o Conselho da Europa – criado em 1949, no pós-guerra, para prevenir que as atrocidades cometidas durante o conflito o voltassem a ser –, que contava, à data da invasão, com 47 Estados-Membros, viu este número reduzido com a saída da Federação Russa.

O Estatuto do Conselho da Europa prevê, no seu artigo 3.º, que “*Todos os Membros do Conselho da Europa reconhecem o princípio do primado do Direito e o princípio em virtude do qual qualquer pessoa colocada sob a sua jurisdição deve gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, comprometendo-se a colaborar sincera e activamente na prossecução do objectivo definido no capítulo I*”.

A promoção e consolidação da paz está expressamente plasmada no preâmbulo do Estatuto do Conselho da Europa<sup>(3)</sup>.

A Federação Russa, enquanto membro do Conselho da Europa, estava vinculada pelo conteúdo do artigo 3.º, ou seja, comprometia-se a promover uma união estreita entre si e os restantes membros do Conselho, promovendo os seus ideais e princípios, favorecendo o progresso, salvaguardando o desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais<sup>(4)</sup>.

A decisão de invadir a Ucrânia, em violação do Direito Internacional, representa uma cisão contundente com os objectivos e fins do Conselho da Europa. O prolongamento da manutenção da Federação Russa numa organização que promove a paz, o respeito pelo Estado de Direito, pelos direitos fundamentais dos cidadãos, e

pela autonomia e pelo direito à auto-determinação dos Estados seria antagonístico e desvirtuaria os pilares da organização.

No entanto, é evidente que a saída, ainda que necessária, constitui uma expressa inversão de sentido na tentativa de harmonização dos valores democráticos e da promoção e protecção dos direitos e liberdades civis e políticas dos cidadãos, que ficarão mais desprotegidos contra violações das suas liberdades. Esta realidade expõe um preocupante retrocesso civilizacional.

A denúncia da Convenção Europeia dos Direitos Humanos por parte da Rússia significa que os cidadãos russos deixarão de poder apresentar queixas ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos por violação dos artigos consagrados naquela Convenção. Perderão a garantia efectiva de recurso a um Tribunal Europeu, um dos poucos mecanismos que apreciava as queixas de violações de direitos fundamentais cometidas em território russo de forma isenta.

Numa sessão plenária extraordinária, nos dias 14 e 15 de Março deste ano, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa descreveu a invasão russa da Ucrânia como uma “grave violação” do artigo 3.º do Estatuto do Conselho da Europa, contrária às “obrigações e compromissos assumidos pela Federação Russa aquando da adesão”. Foi adoptado um parecer no sentido de que o Comité de Ministros deveria solicitar à Federação Russa que se retirasse imediatamente do Conselho da Europa e que, se a Rússia não o fizesse, aquele órgão deveria determinar a data em que a Rússia deixaria de ser membro do Conselho da Europa. Também a 15 de Março, o Governo russo informou o Secretário-Geral do Conselho da Europa da sua retirada do

1. <https://digitallibrary.un.org/record/3958976?ln=en#record-files-collapse-header>

2. <https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2022/03/was-russias-attack-on-the-maternity-hospital-in-mariupol-a-violation-of-international-humanitarian-law/>

3. “A consolidação da paz fundada na justiça e na cooperação internacional é de um interesse vital para a preservação da sociedade humana e da civilização. Preâmbulo do Estatuto do Conselho da Europa”, Preâmbulo do Estatuto do Conselho da Europa, [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto\\_do\\_conselho\\_da\\_europa.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_do_conselho_da_europa.pdf)

4. Cfr. Capítulo I, artigo 1.º do Estatuto do Conselho da Europa, [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto\\_do\\_conselho\\_da\\_europa.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_do_conselho_da_europa.pdf)

Conselho da Europa e da sua intenção de denunciar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (ao abrigo do artigo 58.º da Convenção). No dia seguinte, o Comité de Ministros aprovou uma resolução que registava a retirada da Rússia e que decidiu, “no contexto do procedimento iniciado ao abrigo do artigo 8.º do Estatuto do Conselho da Europa, que a Federação Russa deixaria de ser membro do Conselho da Europa a partir de 16 de Março de 2022”<sup>(5)</sup>.

Previamente à saída da Federação Russa do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em 01 de Março de 2022, e tendo em conta o risco iminente de dano irreparável, aquele Tribunal decretou uma medida cautelar urgente<sup>(6)</sup>, instando a que a Federação Russa interrompesse os ataques perpetrados contra civis e contra alvos civis, como escolas e hospitais. O Tribunal considerou que a invasão do território ucraniano pela Federação Russa representava um risco actual e contínuo de violação de várias disposições da Convenção (nomeadamente o direito à vida, o direito a não ser sujeito a tortura ou a tratamentos desumanos ou degradantes, e o direito ao respeito pela vida privada e familiar, cf. artigos 2.º, 3.º, e 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos)<sup>(7)</sup>.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros russo, na declaração em que anunciou a saída da Rússia do Conselho da Europa, afirmou que a mesma não iria afectar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos russos, e que a implementação das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos iria continuar, desde que não contrariassem a Constituição da Federação Russa.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos continuará a ter jurisdição relativamente a violações da Convenção alegadamente cometidas pela

Rússia até 16 de Março de 2022, data da saída do Conselho da Europa, e as suas decisões continuarão a ser obrigatórias<sup>(8)</sup>. Mas se era difícil garantir a efectiva implementação do conteúdo das decisões do Tribunal Europeu, será tarefa utópica garanti-la actualmente. Nos últimos 10 anos, 90% das decisões emitidas contra este Estado carecem ainda de execução<sup>(9)</sup>. A Rússia é também um dos Estados com mais processos pendentes no Tribunal Europeu. Com referência a 31 de Maio de 2022, existiam 17.750 processos pendentes contra a Federação Russa pelo Tribunal Europeu, quase um quarto do total dos processos pendentes naquele foro<sup>(10)</sup>.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em 16 de Março deste ano, no seguimento da Resolução do Comité de Ministros do Conselho da Europa que determinou que a Rússia deixaria de ser um membro do Conselho da Europa<sup>(11)</sup>, decidiu suspender a análise de todos os processos pendentes contra a Federação Russa até que as consequências jurídicas decorrentes daquela Resolução para o Tribunal Europeu fossem clarificadas<sup>(12)</sup>.

A Resolução “CM/Res (2022) 3” do Comité de Ministros do Conselho da Europa relativa às consequências financeiras e jurídicas da saída da Rússia do Conselho da Europa<sup>(13)</sup>, adoptada pelo Comité de Ministros em 23 de Março de 2022, determinou que a Federação Russa não poderá reivindicar qualquer direito nem ser considerada vinculada por qualquer obrigação decorrente dos Estatutos do Conselho da Europa ou relacionada com a sua qualidade de membro, no que concerne a factos posteriores à cessação da sua qualidade de membro daquela organização, não tendo também qualquer direito de representação no Comité de Ministros e na Assembleia Parlamentar. É determinado que a Federação

Russa deixa de ser membro dos acordos parciais elencados na Resolução, nomeadamente do Grupo de Cooperação Internacional sobre Drogas e Toxicodependências, o Fundo Europeu de Apoio à Co-Produção e Distribuição de Obras Criativas Cinematográficas e Audiovisuais “Eurimages, e o Acordo Parcial Alargado sobre o Observatório do Ensino da História na Europa. É determinado que a Rússia deixará de ser um Estado Signatário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos a partir de 16 de Setembro de 2022, e que, ao abrigo da Resolução de 22 de Março de 2022 do TEDH, aquele Tribunal continua competente para analisar as queixas submetidas contra a Federação Russa relativamente a actos ou omissões susceptíveis de constituir uma violação da Convenção, desde que tenham ocorrido até 16 de Setembro de 2022. É também referido que o Comité de Ministros continuará a supervisionar a execução das sentenças e acordos amigáveis em causa e a Federação Russa é obrigada a implementá-los. Esta Resolução é complementada pelas conclusões da reunião de 30 de Junho de 2022 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, que diz respeito às modalidades de participação da Federação Russa nas convenções abertas à adesão de Estados não membros<sup>(14)</sup>.

É determinado ainda que, a 16 de Março de 2022, a Federação Russa deixou de ser Parte Contratante nas convenções e protocolos celebrados no âmbito do Conselho da Europa que apenas estejam abertos aos Estados membros da Organização. A Federação Russa continuará, no entanto, a ser Parte Contratante nas convenções e protocolos celebrados no âmbito do Conselho da Europa, aos quais manifestou o seu consentimento em estar vinculada, e que estão abertos à adesão de Estados não membros. As moda-

5. <https://strasbourgobservers.com/2022/03/17/a-time-of-reckoning-russia-and-the-council-of-europe/>

6. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["003-727264-9905947"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

7. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

8. Cfr. artigos 58.º, n.º 2 e 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

9. <https://www.einnetwork.org/russia-echr>

10. [https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2022\\_BIL.PD](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2022_BIL.PD)

11. <https://www.coe.int/en/web/moscow/-/resolution-cm-res-2022-2-on-the-cessation-of-the-membership-of-the-russian-federation-to-the-council-of-europe>

12. Nota de Imprensa TEDH 92 [2022], [https://hudoc.echr.coe.int/eng-pres#{"itemid":\["003-7287047-9930274"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng-pres#{)

13. [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a5ee2f](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ee2f)

lidades de participação da Federação Russa nestes instrumentos serão determinadas separadamente para cada um deles pelos organismos em questão.

O facto de a Rússia ser signatária da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e de estar sujeita às decisões daquele Tribunal contribuía, pelo menos, para uma sinalização das violações da Convenção naquele Estado e para uma consciencialização e mudança progressivas, mesmo que limitada ou atrasada pela insuficiente e resistente implementação das decisões.

Com a saída da Rússia do Conselho da Europa e da jurisdição do Tribunal Europeu, as garantias dos cidadãos contra potenciais violações de direitos humanos na Federação Russa sofrem uma drástica diminuição. Esta diminuição constituiu um problema sério, não só em termos gerais, pois inverte o paradigma de pertença da Federa-

ção Russa a organizações internacionais e de harmonização progressiva aos *standards* relativos ao respeito pelo Estado de Direito, mas também em termos concretos, que dizem respeito ao momento presente que atravessamos, *posterior* à invasão da Ucrânia, e após o qual assistimos à repressão de manifestações internas de oposição à guerra, à perseguição de vozes discordantes, e ao silenciamento dos *media*.

O descrito é representativo de uma evidente e galopante degradação do Estado de Direito, tendência de contraposição árdua, e em que o desrespeito pelos direitos, liberdades, e garantias dos cidadãos pelo Estado é crescente.

Precisamente no momento em que é urgente a proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos russos, é-lhes coartada a possibilidade de verem as suas liberdades ouvidas, respeitadas e tor-

nadas efectivas por um tribunal externo, uma das últimas válvulas de escape para que possam viver num Estado de Direito (*Rule of Law*) e não num Estado Autoritário (*Rule by Law*).

A saída da Federação Russa do Conselho da Europa põe fim a mais de duas décadas de pertença deste Estado àquela organização e constitui um retrocesso civilizacional preocupante que merece reflexão. Um exemplo muito concreto pode ilustrar esse retrocesso iminente: a pena de morte, a cuja aplicação tinha sido aposta uma moratória devido à entrada da Federação Russa no Conselho da Europa em 1996 (por ser proibida nos termos do Protocolo 6 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos)<sup>(15)</sup> pode voltar ser aplicada em território russo, o que já foi afirmado pelo antigo presidente russo Dmitry Medvedev<sup>(16)</sup>.

14. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a6f60a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a6f60a)

15. [http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo\\_n\\_6\\_a\\_convencao\\_para\\_a\\_proteccao\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem\\_e\\_das\\_liberdades\\_fundamentais\\_relativo\\_a\\_abolicao\\_da\\_pena\\_de\\_morte.pdf](http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo_n_6_a_convencao_para_a_proteccao_dos_direitos_do_homem_e_das_liberdades_fundamentais_relativo_a_abolicao_da_pena_de_morte.pdf)

16. <https://www.aninews.in/news/world/europe/russias-medvedev-says-moscow-may-revise-moratorium-on-death-penalty-if-necessary20220325084047/>

## A viragem para o Leste



**João Diogo Barbosa**  
Advogado estagiário na Abreu  
Advogados

**N**a Europa, os últimos meses foram passados a olhar para o Leste. Dos conflitos com o Estado de Direito na Hungria e na Polónia à invasão da Ucrânia e às sanções à Rússia, tudo se inclina para aí.

Para a Europa que construiu a União Europeia, o Leste nunca foi evidente, mas não podia ser ignorado. Com o bloco soviético, a solução imediata para o recomeço das relações foi o dogma do alinhamento, diligentemente repetido por gerações de governantes, académicos e diplomatas como política oficial.

Por um tempo e à superfície dos

acontecimentos, a solução funcionou. O alinhamento trouxe o alargamento da União Europeia para uma parte considerável do espaço soviético, com vantagens aliciantes: crescimento económico, liberdades políticas e dinamismo social.

No processo de alinhamento, o Leste trouxe à Europa um dinamismo incómodo. Para a Europa, a falta de notícias era agradável e as perturbações ao curso lento da História dispensáveis – os britânicos, menos convencidos da vantagem de avançar gentilmente para o declínio, preferiram sair –, enquanto os novos membros estavam a construir Estados.

Compreender essa dissonância ajuda a explicar o resto. A Polónia, por exemplo, desenvolveu uma economia industrial vibrante, tem hoje perto de 40 milhões de habitantes e uma cultura política que é simultaneamente competitiva (as últimas presidenciais

decidiram-se por dois pontos percentuais) e oposta ao consenso europeu. A Estónia permanece como um ícone do liberalismo e do progresso, mesmo numa altura em que essa combinação, antes comum, parece tóxica para o centro. E a Hungria, sob o longo governo de Orbán, tem desenvolvido com sucesso um modelo político que é simultaneamente alternativo e inteiramente dependente do financiamento europeu.

Por comparação, o que sobra parece pouco. A França combina um crescimento económico anémico com uma sociedade fragmentada, dividida cultural e politicamente, numa sucessão de governos que prometem reformas e perdem apoio ainda antes de avançarem com uma agenda. A Alemanha definiu a sua liderança europeia pela vontade de assegurar a mínima disrupção política, ao mesmo tempo que transferiu toda a sua autoridade