

## **Relatório explicativo**

### *Antecedentes*

1. A situação das minorias nacionais foi apreciada no âmbito do Conselho da Europa em diversas ocasiões, ao longo de mais de quarenta anos. Logo nos primeiros anos da sua existência (1949), a Assembleia Parlamentar, num relatório da Comissão das Questões Jurídicas e Administrativas, reconhecia a importância do “problema de uma melhor protecção dos direitos das minorias nacionais”. Em 1961, a Assembleia preconizava a inclusão de um artigo num protocolo adicional a fim de garantir às minorias nacionais determinados direitos não contemplados pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Com efeito, esta convenção limita-se a referir a “pertença a uma minoria nacional” na cláusula da não discriminação, constante do artigo 14.º O projecto do referido artigo relativo à protecção das minorias nacionais, proposto na Recomendação n.º 285 (1961), era o seguinte:

“Nenhuma pessoa pertencente a uma minoria nacional pode ser privada do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo e nos limites impostos pela ordem pública, a sua vida cultural própria, de utilizar a sua própria língua, de criar as suas próprias escolas e de receber um ensino na língua da sua escolha, de professar ou praticar a sua religião”.

2. O comité de peritos, incumbido de estudar a possibilidade e a oportunidade de elaborar o referido protocolo, adiou os trabalhos até que fosse decidido o caso belga relativo ao regime linguístico no ensino (acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 23 de Julho de 1968, Série A, n.º 6). Em 1973, aquele comité chegou à conclusão de que, de um ponto de vista estritamente jurídico, não havia uma necessidade imperiosa de tratar autonomamente a protecção das minorias, inserindo uma disposição específica num protocolo adicional à CEDH. Porém, na opinião dos mesmos peritos, nada de juridicamente relevante impedia a adopção de tal protocolo, se este se mostrasse desejável por outros motivos.

3. Mais recentemente, a Assembleia Parlamentar recomendou ao Comité de Ministros soluções políticas e jurídicas, nomeadamente a elaboração de um protocolo ou convenção sobre os direitos das minorias nacionais. A Recomendação n.º 1134 (1990) contém um leque de princípios que a Assembleia considera necessários à protecção das minorias nacionais. Em Outubro de 1991, coube ao Comité Director dos Direitos do Homem (CDDH) ponderar, numa perspectiva jurídica e política, as condições que permitissem ao Conselho da Europa tomar medidas para a protecção das minorias nacionais, tendo em consideração os trabalhos da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e os da Organização das Nações Unidas, assim como todo o esforço de reflexão desenvolvido no seio do Conselho da Europa.

4. Em Maio de 1992, o Comité de Ministros solicitou ao CDDH que elaborasse um estudo sobre a possibilidade de formulação de disposições específicas relativas à protecção das minorias nacionais. Para esse efeito, o CDDH criou um comité de peritos (DH-MIN), que foi incumbido, em Março de 1993, de apresentar uma proposta de disposições jurídicas de ordem específica no domínio considerado, tendo presente o princípio da complementaridade dos trabalhos do Conselho da Europa e da CSCE. Durante os trabalhos, o CDDH e o DH-MIN tiveram em conta diversos textos, nomeadamente o projecto de Convenção Europeia para a Protecção das Minorias Nacionais, elaborado pela Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (a chamada “Comissão de Veneza”), a proposta austríaca para um protocolo adicional à CEDH, o projecto de protocolo adicional à CEDH constante da Recomendação n.º 1201 (1993) da Assembleia Parlamentar, e outras propostas. Depois de analisar esses textos, o CDDH elaborou um relatório que submeteu à consideração do Comité de Ministros em 8 de Setembro de 1993; este relatório contém diversas normas jurídicas susceptíveis de serem adoptadas neste domínio, sendo ao mesmo tempo sugeridos os instrumentos jurídicos adequados para a sua concretização. Neste contexto, o CDDH sublinhou a inexistência de consenso quanto à interpretação da expressão “minorias nacionais”.

5. Na Cimeira de Viena, que teve lugar nos dias 8 e 9 de Outubro de 1993, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros do Conselho da Europa deram um passo decisivo ao acordarem na necessidade de proteger e respeitar as minorias nacionais, emergentes das transformações históricas ocorridas na Europa, de forma a contribuir para a estabilidade e para a paz. Deliberaram nomeadamente assumir compromissos de natureza jurídica relativos à protecção das minorias nacionais. O Anexo II da Declaração de Viena confere ao Comité de Ministros, entre outras, as atribuições seguintes:

- redigir, com a possível brevidade, uma convenção-quadro que defina os princípios que os Estados Contratantes deverão respeitar para assegurar a protecção das minorias nacionais. Esse instrumento será igualmente aberto à assinatura dos Estados não membros do Conselho da Europa;
- dar início à redacção de um protocolo destinado a completar, no domínio cultural, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem através da inclusão de disposições que garantam os direitos individuais, em particular os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais.

6. Em 4 de Novembro de 1993, o Comité de Ministros criou o Comité *Ad Hoc* para a Protecção das Minorias Nacionais (CAHMIN), cujo mandato reflectia as decisões adoptadas em Viena. Os trabalhos deste Comité, composto de peritos nacionais dos Estados membros do Conselho da Europa, iniciaram-se em fins de Janeiro de 1994, neles tendo participado representantes do CDDH, do Conselho da Cooperação Cultural (CDCC), do Comité Director sobre os Meios de Comunicação Social (CDMM) e da Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito. Participaram igualmente nos trabalhos, como observadores, o Alto Comissário da CSCE para as Minorias Nacionais e a Comissão das Comunidades Europeias.

7. Em 15 de Abril de 1994, o CAHMIN submeteu à apreciação do Comité de Ministros um relatório intercalar, transmitido posteriormente à Assembleia Parlamentar (Doc. 7109). Em Maio de 1994, por ocasião da sua 94.<sup>a</sup> sessão, o Comité de Ministros manifestou a sua satisfação face aos progressos realizados no cumprimento do mandato decorrente da Declaração de Viena.

8. Algumas disposições da Convenção-quadro, isto é, as disposições que exigem uma arbitragem política e aquelas que têm a ver com a supervisão da aplicação da Convenção-quadro, foram elaboradas pelo Comité de Ministros (reunião 517bis dos Delegados de Ministros de 7 de Outubro de 1994).

9. Na reunião de 10-14 de Outubro de 1994, o CAHMIN decidiu apresentar o projecto de Convenção-quadro ao Comité de Ministros, que aprovou o texto na 95.<sup>a</sup> sessão ministerial de 10 de Novembro de 1994. A Convenção-quadro foi aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa no dia 1 de Fevereiro de 1995.

### **Considerações gerais**

#### **Objectivos da Convenção-quadro**

10. A Convenção-quadro é o primeiro instrumento multilateral juridicamente vinculativo consagrado à protecção das minorias nacionais em geral. Tem por objectivo definir os princípios jurídicos que os Estados se comprometem a respeitar para assegurar a protecção das minorias nacionais. O Conselho da Europa respondeu assim aos desejos, expressos na Declaração de Viena (Anexo II), de ver concretizados em instrumentos jurídicos, de forma tão ampla quanto possível, os compromissos políticos assumidos pela Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE).

#### **Abordagem e conceitos fundamentais**

11. Atendendo à diversidade de situações existentes e à variedade dos problemas a resolver, decidiu-se optar por uma Convenção-quadro constituída essencialmente por disposições de carácter programático, que definem os objectivos a prosseguir pelas Partes. Estas disposições, não sendo directamente aplicáveis, deixarão aos Estados interessados uma margem de apreciação na concretização dos objectivos que se comprometeram a atingir, permitindo-lhes, desse modo, tomar em conta situações particulares.

12. Convém ainda referir que a Convenção-quadro não contém nenhuma definição da noção de “minorias nacionais”. Ao proceder desta forma, decidiu-se adoptar uma abordagem pragmática perante a impossibilidade, no estágio actual, de se chegar a uma definição susceptível de obter o apoio global de todos os Estados membros do Conselho da Europa.

13. A aplicação dos princípios inscritos na presente Convenção-quadro processar--se-á através de legislação nacional e de políticas governamentais adequadas,

não implicando o reconhecimento de nenhum direito colectivo. A Convenção-quadro visa assegurar a protecção das pessoas pertencentes a minorias nacionais, permitindo-lhes exercer os seus direitos, individualmente ou em conjunto com outras (v. artigo 3.º, n.º 2). Neste sentido, segue na esteira de textos adoptados por outras organizações internacionais.

### **Estrutura da Convenção-quadro**

14. Para além do preâmbulo, a Convenção-quadro distribui-se por cinco títulos.

15. As disposições do Título I enunciam, de modo genérico, os princípios fundamentais, que podem contribuir para precisar as disposições de fundo da Convenção-quadro.

16. O Título II contém uma série de princípios específicos.

17. O Título III inclui diversas disposições relativas à interpretação e à aplicação da Convenção-quadro.

18. O Título IV contém disposições sobre o mecanismo de aplicação da Convenção-quadro.

19. Finalmente, o Título V contém as cláusulas finais, inspiradas no modelo previsto para as convenções e acordos concluídos no seio do Conselho da Europa.

### **Comentário às disposições da Convenção-quadro**

#### ***Preâmbulo***

20. O preâmbulo explica as razões que levaram à elaboração da Convenção-quadro e expõe as preocupações fundamentais dos seus Autores. As primeiras palavras indicam, com clareza, que a Convenção-quadro pode ser assinada e ratificada por Estados não membros do Conselho da Europa (v. artigos 27.º e 29.º).

21. O preâmbulo faz referência ao objectivo estabelecido no Estatuto do Conselho da Europa e a um dos meios de o atingir: a protecção e o desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

22. Faz igualmente referência à Declaração adoptada em Viena pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros do Conselho da Europa, documento que esteve na génese da Convenção-quadro (v. igualmente o § 5). Na verdade, o texto do preâmbulo inspira-se grandemente naquela Declaração, e de forma particular no seu Anexo II. O mesmo se poderá dizer da escolha das obrigações estabelecidas nos Títulos I e II da Convenção-quadro.

23. O preâmbulo enumera, embora não exaustivamente, três fontes de inspiração da Convenção-quadro: a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), bem como os instrumentos das Nações Unidas e da CSCE que contêm obrigações relativas à protecção das minorias nacionais.

24. O preâmbulo reflecte as preocupações do Conselho da Europa e dos seus Estados membros perante as ameaças à existência de minorias nacionais e inspira-se no n.º 1 do artigo 1.º da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (Resolução n.º 47/135, adoptada pela Assembleia Geral em 18 de Dezembro de 1992).

25. Tendo presente que a Convenção-quadro é igualmente aberta aos Estados não membros do Conselho da Europa e pretendendo-se assegurar uma abordagem mais completa, foi deliberado nela incluir alguns princípios de que decorrem direitos e liberdades já garantidos pela CEDH e seus Protocolos adicionais (a este propósito, v. igualmente o artigo 23.º da Convenção-quadro).

26. A referência às Convenções e Declarações das Nações Unidas recorda os trabalhos realizados a nível mundial como, por exemplo, o Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 27.º) e a Declaração sobre os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas. Todavia, esta referência não acolhe nenhuma definição de minoria nacional eventualmente constante destes textos.

27. A referência aos compromissos assumidos neste domínio no âmbito da CSCE é o reflexo do desejo, manifestado no Anexo II da Declaração de Viena, de que o Conselho da Europa se empenhe em traduzir estes compromissos políticos, de forma tão ampla quanto possível, em instrumentos jurídicos. O Documento de Copenhaga, em particular, forneceu orientações úteis para a redacção da Convenção-quadro.

28. O penúltimo parágrafo do preâmbulo define o objectivo principal da Convenção-quadro: o de assegurar uma protecção efectiva das minorias nacionais e dos direitos das pessoas pertencentes a essas minorias. Sublinha, ainda, que essa protecção deverá ser assegurada na observância do princípio do primado do Direito e no respeito pela integridade territorial e pela soberania nacional.

29. O último parágrafo contém a indicação de que as disposições da presente Convenção-quadro não gozam de aplicabilidade directa. Não tem em vista o direito e a prática das Partes em matéria de recepção de tratados internacionais na ordem jurídica interna.

## **Título I**

### **Artigo 1.º**

30. O artigo 1.º explicita que a protecção das minorias nacionais, parte integrante da protecção dos direitos do homem, não pertence ao domínio reservado dos Estados. O facto de precisar que esta protecção “faz parte integrante da protecção internacional dos direitos do homem” não confere, de modo algum, aos órgãos criados no âmbito da CEDH, competência para interpretar a presente Convenção-quadro.

31. Este artigo refere a protecção das minorias nacionais enquanto tais, bem como a protecção dos direitos e liberdades das pessoas pertencentes a essas minorias. Tanto a distinção, como a diferença de redacção indicam claramente que não se pretende assegurar o reconhecimento de direitos colectivos às minorias nacionais (v. também o comentário ao artigo 3.º). As Partes, no entanto, reconhecem que a protecção de uma minoria nacional pode ser assegurada através da protecção dos direitos das pessoas que a integram.

### **Artigo 2.º**

32. Este artigo enuncia um conjunto de princípios que regem a aplicação da Convenção-quadro. Inspira-se, entre outros, na Declaração das Nações Unidas relativa aos princípios de direito internacional no domínio das relações amigáveis e da cooperação entre os Estados de harmonia com a Carta das Nações Unidas (Resolução n.º 2625 (XXV) da Assembleia Geral de 24 de Outubro de 1970). Os princípios inscritos nesta disposição são de carácter geral, mas revestem um interesse particular no domínio coberto pela Convenção-quadro.

### **Artigo 3.º**

33. Este artigo encerra dois princípios que, embora distintos, não deixam de se relacionar e que constam de duas disposições autónomas.

#### **N.º 1**

34. O n.º 1 garante à pessoa pertencente a uma minoria nacional, antes de mais, o direito de escolher livremente ser, ou não, tratada como tal. Deixa, pois, à pessoa decidir se deseja ou não beneficiar da protecção decorrente dos princípios inscritos na Convenção-quadro.

35. Esta disposição não significa que a pessoa tenha o direito de optar, arbitrariamente, por pertencer, ou não, a uma minoria nacional. A escolha subjectiva da pessoa está necessariamente ligada a critérios objectivos relevantes para a sua identidade.

36. O n.º 1 prevê ainda que a livre escolha garantida por esta disposição, bem como o exercício dos direitos decorrentes dessa escolha não podem determinar qualquer espécie de prejuízo para a pessoa em causa. Esta disposição destina-se, ainda, a prevenir que o exercício deste direito sofra violações indirectas.

#### **N.º 2**

37. O n.º 2 dispõe que os direitos e liberdades decorrentes dos princípios inscritos na presente Convenção-quadro podem ser exercidos, quer individualmente, quer em comum com outras pessoas. O exercício em comum dos direitos e liberdades é distinto da noção de direitos colectivos. O termo “outras” é entendido num sentido tão lato quanto possível, incluindo, para além das pessoas pertencentes à mesma minoria nacional, as pessoas pertencentes a uma outra minoria nacional ou à maioria.

### **Título II**

#### **Artigo 4.º**

38. Este artigo tem por objectivo garantir a aplicação dos princípios da igualdade e da não discriminação às pessoas pertencentes a minorias nacionais. O disposto neste artigo deve ser interpretado no contexto da Convenção-quadro.

#### **N.º 1 e n.º 2**

39. O n.º 1 enuncia, de forma clássica, estes dois princípios. O n.º 2 sublinha que a promoção de uma igualdade, plena e efectiva entre as pessoas pertencentes a uma minoria nacional e os membros da maioria, pode exigir que as Partes adoptem medidas especiais que tenham em conta as condições específicas das primeiras. Tais medidas devem ser adequadas, isto é, conformes ao princípio da proporcionalidade, de forma a evitar não só a violação dos direitos de terceiros, como a discriminação em relação às outras pessoas. Este princípio exige nomeadamente que a duração e o alcance dessas medidas não ultrapassem o necessário para a realização de uma igualdade plena e efectiva.

40. A Convenção-quadro não contém um preceito autónomo sobre o princípio da igualdade de oportunidades. Entendeu-se desnecessário autonomizar o seu tratamento, já que o princípio está implícito no n.º 2 deste artigo. Tendo em conta o princípio da não discriminação enunciado no n.º 1, o mesmo se entendeu relativamente à liberdade de circulação.

#### **N.º 3**

41. O n.º 3 tem como objecto precisar que as medidas referidas no n.º 2 não devem ser consideradas contrárias aos princípios da igualdade e da não discriminação. Esta disposição visa garantir às pessoas pertencentes a minorias nacionais uma igualdade efectiva com as pessoas pertencentes à maioria.

### **Artigo 5.º**

42. Este artigo destina-se essencialmente a assegurar às pessoas pertencentes a minorias nacionais a possibilidade de conservar e desenvolver a sua cultura, e de preservar a sua identidade.

#### **N.º 1**

43. O n.º 1 estabelece a obrigação, para os Estados, de promoverem as condições necessárias à realização deste objectivo. Enumera quatro elementos essenciais da identidade de uma minoria nacional, o que não significa que a simples existência de diferenças étnicas, culturais, linguísticas ou religiosas crie necessariamente minorias nacionais (v., a este respeito, o relatório da reunião de peritos da CSCE, realizada em Genebra em 1991, capítulo II, § 4).

44. A referência a “tradições” não significa a aprovação ou a aceitação de práticas contrárias ao direito interno ou às disposições do direito internacional. As práticas tradicionais estão sujeitas às limitações impostas pelo respeito da ordem pública.

#### **N.º 2**

45. O n.º 2 tem como objecto a protecção das pessoas pertencentes a minorias nacionais contra a assimilação forçada, não proibindo a assimilação voluntária.

46. Também não impede as Partes de tomarem medidas no quadro de uma política geral de integração. Reconhece, deste modo, a importância da coesão social e reflecte o desejo, expresso no preâmbulo, de que a diversidade cultural possa constituir uma fonte e um factor, não de divisão, mas de enriquecimento de cada sociedade.

### **Artigo 6.º**

47. Este artigo reflecte as preocupações expressas no Anexo III da Declaração de Viena (Declaração e Plano de acção relativos à luta contra o racismo, a xenofobia, o anti-semitismo e a intolerância).

### **N.º 1**

48. O n.º 1 insiste no espírito de tolerância e no diálogo intercultural, e realça a importância da promoção, pelas Partes, do respeito e da compreensão mútuos, e da cooperação entre todas as pessoas que vivem no respectivo território. Educação, cultura e meios de comunicação social são aqui referidos expressamente, uma vez que se considera revestirem um interesse particular para a realização destes objectivos.

49. A fim de reforçar a coesão social, este número visa, nomeadamente, favorecer a tolerância e o diálogo intercultural, através da supressão de barreiras entre as pessoas pertencentes a grupos étnicos, culturais, linguísticos e religiosos, encorajando as organizações e movimentos interculturais, que procuram promover o respeito e a compreensão mútuos e integrar essas pessoas na sociedade, preservando a sua identidade.

### **N.º 2**

50. Esta disposição inspira-se em grande parte no parágrafo 40.2 do Documento de Copenhaga da CSCE. A obrigação de proteger abrange todas as pessoas que possam ser vítimas de ameaças ou de actos discriminatórios, hostis ou violentos, seja qual for a origem dessas ameaças ou actos.

### **Artigo 7.º**

51. Este artigo tem como objecto assegurar o respeito do direito de qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional às liberdades fundamentais consagradas neste artigo. Estas liberdades têm, evidentemente, um carácter universal, ou seja, aplicam-se a todas as pessoas, pertencentes ou não a uma minoria nacional (v.g. as disposições correspondentes dos artigos 9.º, 10.º e 11.º da CEDH), mas assumem particular relevância no âmbito da protecção das minorias nacionais. Pelas razões já apontadas no comentário ao preâmbulo, deliberou-se incluir na Convenção-quadro algumas obrigações já contempladas na CEDH.

52. Esta disposição pode criar para as Partes algumas obrigações positivas, destinadas a proteger as referidas liberdades contra violações que não sejam da responsabilidade dos Estados. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já reconheceu que tais obrigações decorrem da CEDH.

53. Algumas das liberdades previstas no artigo 7.º são desenvolvidas nos artigos 8.º e 9.º

### **Artigo 8.º**

54. Este artigo contém regras mais detalhadas que o artigo 7.º no domínio da protecção da liberdade de religião. Integra numa única disposição vários elementos constantes dos parágrafos 32.2, 32.3 e 32.6 do Documento de Copenhaga da CSCE. É certo que a liberdade aqui prevista é reconhecida a todos e que, por força do disposto no artigo 4.º, as pessoas pertencentes a uma minoria nacional devem dela igualmente beneficiar. No entanto, atendendo à importância desta liberdade no presente contexto, entendeu-se de a colocar numa posição de particular destaque.

### **Artigo 9.º**

55. Este artigo contém regras mais detalhadas que o artigo 7.º no domínio da protecção da liberdade de expressão.

#### **N.º 1**

56. O primeiro período é decalcado do segundo período do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH. Muito embora nele se faça uma referência expressa à liberdade de receber e de comunicar informações e ideias na língua minoritária, nele está igualmente implícita a liberdade de receber e de comunicar informações e ideias na língua maioritária ou noutras línguas.

57. O segundo período do n.º 1 estabelece a obrigação para o Estado de assegurar a não discriminação no acesso aos meios de comunicação social. A expressão “no quadro do seu sistema legislativo” foi inserida para respeitar as normas constitucionais que possam limitar a medida em que as Partes podem proceder à regulamentação do acesso aos meios de comunicação social.

#### **N.º 2**

58. O n.º 2 é decalcado do 3.º período do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH.

59. O regime de autorização instituído para empresas de rádio sonora, de televisão ou de cinema não pode ser discriminatório, devendo reger-se por critérios objectivos. Considerou-se importante inscrever estas condições, que não constam expressamente do terceiro período do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH, num instrumento jurídico que se destina a proteger as pessoas pertencentes a uma minoria nacional.

60. A expressão “rádio sonora”, que também aparece no n.º 3 deste artigo, não figura na frase acima mencionada do artigo 10.º, n.º 1, da CEDH. Esta expressão não é mais do que o reflexo da terminologia moderna, não implicando pois qualquer diferença substancial em relação ao artigo 10.º da CEDH.

**N.º 3**

61. O primeiro período do n.º 3, que versa sobre a criação e a utilização de órgãos da imprensa escrita, contém uma obrigação, para os Estados, de carácter essencialmente negativo, ao passo que o segundo período, redigido com maior flexibilidade, assinala uma obrigação de natureza positiva no domínio da rádio sonora e da televisão (v.g., a atribuição de frequências). Semelhante distinção tem a ver com a escassez relativa de frequências disponíveis e com a necessidade de regulamentação em matéria de radiodifusão. Não se refere expressamente o direito de pessoas pertencentes a uma minoria nacional procederem à recolha de fundos para a criação de órgãos de comunicação social, uma vez que esse direito foi considerado por demais evidente.

**N.º 4**

62. Este número sublinha a necessidade de se adoptarem medidas especiais que visem facilitar o acesso aos diversos meios de comunicação social, por parte das pessoas pertencentes a minorias nacionais, bem como a promover o espírito de tolerância e o pluralismo cultural. O recurso à expressão “medidas adequadas” justifica-se pelas razões apontadas no comentário ao artigo 4.º, n.º 2 (v. § 39), em que a expressão foi igualmente utilizada. Este número vem completar a obrigação inscrita no último período do n.º 1 do artigo 9.º As medidas previstas no n.º 4 do presente artigo poderão traduzir-se, por exemplo, na concessão de subsídios para a difusão de emissões ou a produção de programas que abordem temas de interesse para as minorias e/ou permitam o diálogo entre grupos, ou no incentivo aos editores e empresários de radiodifusão, sem prejuízo do respeito do princípio da independência editorial, para que estes permitam o acesso das minorias nacionais aos respectivos meios de comunicação social.

**Artigo 10.º**

**N.º 1**

63. O reconhecimento do direito de qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional a utilizar, livremente e sem entraves, a sua língua minoritária assume particular importância. Com efeito, a utilização da língua minoritária constitui, para os membros de uma minoria, um veículo privilegiado de afirmação e preservação da sua identidade. É, igualmente, uma forma de exercerem a sua liberdade de expressão. A expressão “em público” significa, por exemplo, na praça pública, no exterior, na presença de outras pessoas, mas em circunstância alguma visa os contactos com as autoridades públicas, domínio que é contemplado no n.º 2 deste artigo.

**N.º 2**

64. Esta disposição não contempla todos os contactos da pessoa pertencente a uma minoria nacional com as autoridades públicas, mas apenas com as autoridades administrativas. Estas últimas devem, no entanto, ser entendidas em sentido lato, englobando o Provedor de Justiça, por exemplo. Tendo em conta eventuais dificuldades

de natureza financeira, administrativa, nomeadamente no domínio militar, e técnica suscitadas pelo uso da língua minoritária nas relações das pessoas pertencentes a minorias nacionais com as autoridades administrativas, foi adoptada para esta disposição uma redacção muito flexível, deixando às Partes uma considerável margem de apreciação.

65. Desde que reunidas ambas as condições previstas no n.º 2, as Partes devem esforçar-se por assegurar, na medida do possível, a utilização da língua minoritária nos contactos com as autoridades administrativas. Cabe ao Estado comprovar a existência de uma “necessidade real” de acordo com critérios objectivos. Muito embora os Estados devam realizar todos os esforços para pôr em prática este princípio, a expressão “na medida do possível” indica a possibilidade de ponderação de diferentes factores, nomeadamente os recursos financeiros das Partes.

66. A obrigação das Partes relativamente à utilização das línguas minoritárias de maneira nenhuma afecta o estatuto da(s) língua(s) oficial(is) no respectivo país. Foi, aliás, intencional a omissão da definição da expressão “áreas geográficas de implantação substancial ou tradicional de pessoas pertencentes a minorias nacionais”, na presente Convenção-quadro. Pareceu, na verdade, preferível optar por uma redacção flexível, de modo a permitir contemplar situações particulares das Partes envolvidas. A expressão “implantação ... tradicional” não se refere a minorias históricas, mas àquelas que ainda se mantêm na mesma área geográfica (v. igualmente os artigos 11.º, n.º 3, e 14.º, n.º 2).

### **N.º 3**

67. Esta disposição tem por base alguns elementos constantes dos artigos 5.º e 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Não vai para além das garantias previstas nestes artigos.

## **Artigo 11.º**

### **N.º 1**

68. Consideradas as implicações de carácter prático desta obrigação, adoptou-se para esta disposição uma redacção permitindo aos Estados concretizá-la tendo em conta a sua situação particular. Deste modo, as Partes podem utilizar o alfabeto da língua oficial para transcrever, na sua versão fonética, o(s) nome(s)<sup>1</sup> da pessoa pertencente a uma minoria nacional. As pessoas que no passado foram forçadas a abandonar o(s) seu(s) nome(s), ou cujo nome ou nomes foram obrigatoriamente alterados, devem dispor da possibilidade de reaver o nome original, salvaguardados, naturalmente os casos de abuso de direito ou de alteração de nome com objectivos fraudulentos. Neste domínio, fica bem claro que as Partes devem observar, no que respeita aos respectivos

---

<sup>1</sup> Trata-se da transcrição dos nomes e dos apelidos das pessoas pertencentes à minoria com os respectivos caracteres.

sistemas jurídicos, os princípios internacionais relativos à protecção de minorias nacionais.

## **N.º 2**

69. A obrigação constante deste número traduz-se na possibilidade de apresentar “em língua minoritária letreiros, inscrições e outras informações de natureza privada, expostas ao público”. O que, naturalmente, não exclui a obrigação de as pessoas pertencentes a minorias nacionais utilizarem igualmente a língua oficial e/ou outras línguas minoritárias. A expressão “de natureza privada” designa tudo o que não reveste carácter oficial.

## **N.º 3**

70. Este artigo tem por objectivo encorajar a possibilidade de utilizar igualmente a língua minoritária em designações locais, nomes de ruas e outras indicações topográficas destinadas ao público. As Partes poderão aplicar esta disposição, tendo devidamente em conta as suas condições específicas, bem como o respectivo sistema legislativo, incluindo, se for esse o caso, acordos celebrados com outros Estados. No âmbito desta disposição, entende-se que as Partes não são obrigadas a celebrar acordos com outros Estados. A possibilidade de o fazerem não é, porém, excluída. Entende-se igualmente que a natureza juridicamente vinculativa dos acordos existentes permanece inalterada. Esta disposição não implica o reconhecimento oficial de denominações locais nas línguas minoritárias.

## **Artigo 12.º**

71. Esta disposição visa promover, numa perspectiva intercultural (v. artigo 6.º, n.º 1), o conhecimento da cultura, história, língua e religião, quer das minorias nacionais, quer da maioria. O objectivo é criar um clima de tolerância e de diálogo, como referido no preâmbulo da presente Convenção-quadro e no Anexo II à Declaração de Viena dos Chefes de Estado e de Governo. A enumeração constante do n.º 2 não é exaustiva e a expressão “de acesso aos manuais escolares” inclui a publicação de manuais escolares e respectiva aquisição noutros países. A obrigação de promover a igualdade de oportunidades no acesso, por parte das pessoas pertencentes a minorias nacionais, a todos os níveis de ensino, reflecte uma preocupação expressa na Declaração de Viena.

## **Artigo 13.º**

### **N.º 1**

72. A obrigação, para as Partes, de reconhecerem a qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional o direito de criar e gerir estabelecimentos privados de ensino e de formação é estabelecida sob reserva do respectivo sistema educativo, nomeadamente da legislação existente em matéria de ensino obrigatório. Os estabelecimentos a que este número se refere poderão ser sujeitos aos controlos previstos para os outros

estabelecimentos, nomeadamente quanto à qualidade do ensino ministrado. Verificando--se os requisitos de ensino, importa que os diplomas conferidos sejam reconhecidos oficialmente. A legislação nacional, neste ponto, deverá fundar-se em critérios objectivos e respeitar o princípio da não discriminação.

#### **N.º 2**

73. O exercício do direito previsto no n.º 1 não implica, para as Partes, nenhuma obrigação financeira, mas também não exclui a possibilidade de uma contribuição desta natureza.

### **Artigo 14.º**

#### **N.º 1**

74. O compromisso que as Partes assumem de reconhecer a qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional o direito de aprender a sua língua minoritária constitui, para estas, um meio privilegiado de afirmar e de preservar a sua identidade. Não são admitidas excepções. Sem prejuízo dos princípios inscritos no n.º 2, o disposto no n.º 1 não implica a adopção de medidas positivas, nomeadamente de natureza financeira, por parte dos Estados.

#### **N.º 2**

75. Esta disposição diz respeito ao ensino da língua minoritária e na língua minoritária. Consideradas as eventuais dificuldades de ordem financeira, administrativa e técnica decorrentes do ensino da língua minoritária ou do ensino ministrado nessa língua, foi necessário adoptar uma redacção muito flexível, deixando assim às Partes uma larga margem de apreciação. A obrigação de se esforçar por assegurar o ensino da ou na língua minoritária depende de vários elementos, nomeadamente de “uma procura suficiente” por parte das pessoas pertencentes a minorias nacionais. A expressão “na medida do possível” significa que tal ensino dependerá dos recursos disponíveis das Partes.

76. O texto não contém, intencionalmente, uma definição da expressão “procura suficiente”, o que permite às Partes, dada a redacção flexível desta disposição, tomar em conta situações particulares dos respectivos países. Cabe às Partes escolher os meios e as estruturas que se mostrem adequadas para assegurar tal ensino, em função do respectivo sistema educativo.

77. As alternativas formuladas neste número - “... a possibilidade de aprender a língua minoritária ou de receber um ensino nesta língua” - não se excluem; e, muito embora o artigo 14.º, n.º 2, não imponha às Partes qualquer obrigação de proporcionarem um ensino da e na língua minoritária, também não impede os Estados de o fazerem. O ensino bilingue pode ser uma das formas de realizar este objectivo. A obrigação constante do presente número poderá abranger a educação pré-escolar.

**N.º 3**

78. A possibilidade de aprender a língua minoritária ou de receber um ensino nesta língua não prejudica a aprendizagem da língua oficial nem o ensino nesta última língua. Na verdade, o conhecimento da língua oficial contribui para a coesão social e para a integração.

79. Cabe aos Estados com mais de uma língua oficial solucionar os problemas específicos que a aplicação desta disposição acarrete.

**Artigo 15.º**

80. Este artigo estabelece a obrigação, para as Partes, de criarem as condições necessárias à participação efectiva de pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos assuntos públicos do país, particularmente nos que lhes dizem respeito. Visa nomeadamente a promoção de uma igualdade efectiva entre as pessoas pertencentes a uma minoria nacional e as pessoas pertencentes à maioria. A fim de criar as condições necessárias à participação efectiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais, as Partes poderão considerar no quadro do seu ordenamento constitucional - as seguintes medidas:

- consulta destas pessoas, através de procedimentos adequados e, de forma particular, por intermédio das suas instituições representativas, sempre que as Partes pretendam adoptar medidas legislativas ou administrativas que as possam afectar directamente;
- associação destas pessoas à elaboração, execução e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento, nacional e regional, susceptíveis de as afectar directamente;
- realização de estudos, em cooperação com estas pessoas, em ordem a avaliar o impacto, que nelas poderão vir a ter actividades de desenvolvimento previstas;
- participação efectiva de pessoas pertencentes a minorias nacionais no processo decisório e nas instâncias eleitas, nos planos nacional e local;
- formas de administração descentralizadas ou locais.

### **Artigo 16.º**

81. Este artigo tem como objecto assegurar uma protecção contra medidas que modifiquem as proporções relativas da população em áreas geográficas em que residam pessoas pertencentes a minorias nacionais com o objectivo de restringir os direitos e liberdades decorrentes da presente Convenção-quadro. A título de exemplo de tais medidas, será de referir a expropriação, expulsão ou alteração dos limites territoriais de circunscrições administrativas, visando restringir o gozo destes direitos e liberdades (“gerrymandering”).

82. O artigo apenas proíbe as medidas que tenham por objectivo prejudicar os direitos e liberdades decorrentes da presente Convenção-quadro. Concluiu-se pela impossibilidade de alargar esta proibição às medidas que visem restringir estes direitos e liberdades, uma vez que tais medidas podem ser perfeitamente justificadas e legítimas (por exemplo, a deslocação dos habitantes de uma aldeia em razão da construção de uma barragem).

### **Artigo 17.º**

83. Este artigo contém duas obrigações importantes para a manutenção e o desenvolvimento da cultura das pessoas pertencentes a uma minoria nacional, e para a protecção da sua identidade (v. igualmente o n.º 1 do artigo 5.º). O n.º 1 prevê o direito de estabelecer e de manter, livre e pacificamente, contactos fora das fronteiras nacionais; o n.º 2 protege o direito de participar nas actividades desenvolvidas por organizações não governamentais (v. igualmente, a este respeito, as disposições do artigo 7.º relativas à liberdade de reunião e de associação).

84. As disposições deste artigo assentam em larga medida nos § 32.4 e § 32.6 do Documento de Copenhaga da CSCE. Considerou-se que seria inútil incluir no texto uma disposição específica sobre o direito de estabelecer e de manter relações no interior do território de um Estado, uma vez que este princípio se encontra já suficientemente coberto por outras disposições da presente Convenção-quadro, nomeadamente pelo artigo 7.º relativo à liberdade de reunião e de associação.

### **Artigo 18.º**

85. Este artigo incentiva as Partes a celebrarem, para além dos instrumentos internacionais existentes e sempre que situações específicas o exijam, acordos bilaterais ou multilaterais, de forma a proteger as minorias nacionais. Pretende também fomentar a cooperação transfronteiriça. A Declaração de Viena e o seu Anexo II sublinham que esses acordos e essa cooperação são importantes para favorecer a tolerância, a prosperidade, a estabilidade e a paz.

**N.º 1**

86. A celebração de acordos bilaterais e multilaterais, prevista neste número, poderá ter lugar, por exemplo, nos domínios da cultura, educação e informação.

**N.º 2**

87. Este número evidencia a importância da cooperação transfronteiriça. A troca de informações e de experiências entre Estados constitui um instrumento importante para promover a compreensão e a confiança mútuas. A cooperação transfronteiriça permite, em particular, uma actuação feita “à medida”, em função das necessidades das pessoas em causa.

**Artigo 19.º**

88. Este artigo prevê a possibilidade de limitações, restrições ou derrogações. Havendo correspondência entre as disposições da presente Convenção-quadro e as disposições de outros instrumentos jurídicos internacionais, nomeadamente a CEDH, apenas serão admitidas as limitações, restrições ou derrogações que decorrem destes instrumentos. Em relação às obrigações constantes da presente Convenção-quadro que não encontrem correspondência noutros instrumentos jurídicos internacionais, só são admitidas as limitações, restrições ou derrogações que, previstas noutros instrumentos jurídicos internacionais (como a CEDH) para obrigações diferentes, se mostrem relevantes.

**Título III**

**Artigo 20.º**

89. As pessoas pertencentes a minorias nacionais devem respeitar a Constituição e a restante legislação nacional. É, no entanto, claro que o reenvio para a legislação nacional não confere às Partes a faculdade de deixar de respeitar as disposições da Convenção-quadro. As pessoas pertencentes a minorias nacionais devem, ainda, respeitar os direitos dos outros. Neste domínio, faz-se uma referência à situação em que as pessoas pertencentes a uma minoria nacional são minoritárias no plano nacional, mas maioritárias em certas zonas do território do Estado.

**Artigo 21.º**

90. Esta disposição sublinha a importância dos princípios fundamentais do direito internacional e precisa que a protecção das pessoas pertencentes a minorias nacionais deve processar-se no respeito desses princípios.

**Artigo 22.º**

91. Esta disposição - inspirada no artigo 60.º da CEDH - exprime o chamado princípio “de favor”. Tem por objectivo permitir a aplicação de textos de direito interno ou de direito internacional no domínio dos direitos do homem que se mostrem mais favoráveis para as pessoas pertencentes a minorias nacionais.

### **Artigo 23.º**

92. Este artigo dispõe sobre as relações entre a Convenção-quadro e a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a que se refere o preâmbulo. A Convenção-quadro não pode, de modo algum, alterar a garantia dos direitos e liberdades consagrados na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Muito pelo contrário, os direitos e liberdades decorrentes dos princípios inscritos na Convenção-quadro, com correspondência na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, devem ser interpretados em conformidade com as disposições desta Convenção.

## **Título IV**

### **Artigos 24.º - 26.º**

93. Para assegurar o acompanhamento da Convenção-quadro, é confiada ao Comité de Ministros a missão de velar pela aplicação da mesma Convenção pelas Partes Contratantes. O Comité de Ministros determinará as modalidades relativas à participação, no mecanismo de aplicação, das Partes que não são membros do Conselho da Europa.

94. As Partes enviam ao Secretário-Geral, periodicamente e sempre que o Comité de Ministros o solicite, informações sobre o modo de aplicação da Convenção-quadro. O Secretário-Geral transmitirá essas informações ao Comité de Ministros. Todavia, o primeiro relatório, que se destina a fornecer uma informação completa sobre as medidas legislativas e outras, adoptadas pelas Partes a fim de assegurar o respeito pelas obrigações constantes da Convenção-quadro, deverá ser apresentado no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor da presente Convenção-quadro para as Partes. Os relatórios seguintes destinam-se a completar a informação já incluída no primeiro relatório.

95. A fim de assegurar um acompanhamento eficaz da aplicação da Convenção-quadro, prevê-se a criação de um comité consultivo. Este comité consultivo tem por função assistir o Comité de Ministros na sua tarefa de apreciar a adequabilidade das medidas adoptadas pelas Partes a fim de concretizar os princípios enunciados na Convenção-quadro.

96. Compete ao Comité de Ministros definir, no prazo de um ano após a data da entrada em vigor da Convenção-quadro, a composição e normas de processo do comité

consultivo, cujos membros serão pessoas de reconhecida competência no domínio da protecção das minorias nacionais.

97. O acompanhamento da aplicação desta Convenção-quadro processar-se-á, na medida do possível, no respeito do princípio da transparência. Para este efeito, será oportuno prever a publicação dos relatórios e de outros textos elaborados no quadro deste acompanhamento.

### **Título V**

98. As disposições finais contidas nos artigos 27.º a 32.º seguem o modelo de cláusulas finais aplicáveis às convenções e acordos elaborados no âmbito do Conselho da Europa. A Convenção não contém nenhuma disposição em matéria de reservas; estas são permitidas na justa medida em que o direito internacional as admite. À excepção dos artigos 27.º e 29.º, as restantes disposições finais não necessitam de observações especiais.

### **Artigos 27.º e 29.º**

99. A Convenção-quadro está aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa assim como, a convite do Comité de Ministros, à de outros Estados. Entende-se que “outros Estados” são os Estados que participam na Conferência de Segurança e Cooperação na Europa. Estas disposições têm em conta a Declaração de Viena, nos termos da qual a Convenção-quadro deverá ser igualmente aberta à assinatura de Estados não membros (v. Anexo II à Declaração da Cimeira de Viena, do Conselho da Europa).