

保护属于少数群体的难民： 联合国难民事务高级专员办事处

摘要：难民专员办事处的主要职能是为难民提供国际保护，持久地解决他们的问题。世界上许多难民是少数群体成员，他们已不再能够依赖自己的国家提供保护。难民专员办事处还受权监督 1951 年《关于难民地位的公约》的执行情况。该组织通过大约 130 个外地办事处和设在日内瓦的总部开展工作。

高级专员的任务

多数人可指望本国政府保证和保护其基本人权和安全。但如果一国不愿或不能为其公民提供基本保护，人们可能逃往另一个国家寻求安全。1951 年《关于难民地位的公约》将难民的定义界定为“因有正当理由而畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因”受到迫害而留在其本国之外，并且不能或不愿返回该国的人。联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）是受权监督 1951 年公约执行情况的联合国机构，它为大约 2200 万人提供保护和援助，其中包括全世界的难民、回返者（前难民）、国内流离失所者和无国籍人。

1951 年公约最初设想为第二次世界大战期间及其后数十万流离失所者提供保护，只适用于 1951 年前成为难民的欧洲人。然而，在随后的数十年间，难民危机遍及全世界，情况很快表明，需要一种国际法律框架保护所有难民。1967 年公约的议定书取消了 1951 年公约的时间和地理限制，将公约的条款扩展到属于其定义范围内的所有人。迄今为止，有 136 个国家成为公约和 / 或议定书的缔约国。

少数群体与难民的联系

如今，几乎在全世界每个地区，都有族裔和种族间的紧张局势和冲突爆发。这些冲突常常源于权力斗争，并因社会经济不平等而加剧。民族、族裔和宗教少数群体在这些冲突中常常易于受害，其中许多因担心受到迫害而逃离本国的人是少数群体成员。1951 年公约在关于难民的定义中承认这种联系，其定义包括不仅因政治见解而且因种族、宗教、国籍或属于某一社会团体而逃离以免受到迫害的人。

少数群体所遭受的侵犯人权与难民流和国内流离失所之间的关系已一再得到证实。少数群体与难民之间的联系也为人权委员会 2001 年通过的一项关于属于民族或族

裔、宗教和语言上的少数群体的人的决议所承认。该决议序言表示委员会关切“许多国家涉及少数群体的争端和冲突日趋频繁和严重，往往造成悲惨后果，并关切属于少数群体的人尤其容易因人口转移、难民流动以及强迫迁移等因素而流离失所。

难民专员办事处的保护性措施

难民专员办事处的主要作用是为被迫离开原籍国的人提供国际保护。该组织确保 1951 年公约、其 1967 年议定书及各种区域性文书所保证的难民保护标准得到尊重，区域性文书包括 1969 年《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》和 1984 年《卡塔赫纳宣言》。在难民专员办事处努力保护的难民权利中，有不得被强制遣返或驱回到难民生活、自由或人身安全可能受到威胁的领土。公约还要求在实施其条款时不得歧视，并保证在教育、住房和就业方面一定的待遇标准。

为了确保尽可能广泛地适用公约，从而为难民提供最大程度的保护，难民专员办事处还促进各国加入 1951 年《难民公约》、其 1967 年议定书和相应的区域性难民条约。

难民专员办事处积极在原籍国活动，或是开展自愿遣返业务，或是有时对国内流离失所者提供保护，与此同时，难民专员办事处还常常参与对少数群体的具体保护和援助活动。欲了解这些业务的详情，请在难民专员办事处网站：www.unhcr.ch 查阅东南欧业务和科索沃的最新情况。

少数群体和无国籍问题

少数群体受无国籍问题影响的可能性过大，有时是歧视性国籍和公民立法造成的，有时是少数群体可能与之有联系的不同国家的国籍法律差异造成的，经常是由于对什么构成法律地位存在误解。

根据 1954 年《关于无国籍人地位的公约》，一人在根据任何国家的法律都不自动被认为是国民（或公民）时为“无国籍人”。无国籍人常常不能享受毫无疑问地给予公民的一系列权利，如受教育的权利、工作的权利、旅行的权利和享受保健的权利。难民专员办事处充当国家和无国籍人之间的中介，以保证实施 1954 年公约所规定的标准，并敦促国家按照 1961 年《减少无国籍状态公约》条款为可能成为无国籍者提供或保留国籍。遗憾的是，截止 2001 年，只有 53 个国家加入 1954 年公约，只有 23 个国家加入 1961 年公约。

难民专员办事处防止和减少无国籍现象的活动包括促进各国加入两个关于无国籍状态的公约，就各国的国籍立法和做法提供技术和咨询服务。难民专员办事处验证无国籍人是否确实无国籍，并与国家当局一道解决他们的法律地位，以此向他们提供帮助。

人权与和平教育

为难民提供教育是减少种族和族裔紧张状况，从而防止将来侵犯人权现象和难民流发生的方式。难民专员办事处在学校针对儿童和通过成人教育发起了关于和平、人权和解决冲突的多个试验教育项目。例如，肯尼亚难民营的一个学校方案，每周为大约 42 000 名儿童提供和平教育课；已有 9 000 名青年和成人从类似的社区讲习班课程毕业。同时还在乌干达、利比里亚和圭亚那实施了和平教育计划，并正在讨论在埃塞俄比亚和刚果民主共和国开展类似的方案。希望这类方案将促进人们尊重包括少数群体在内的所有人的权利，从而消除造成难民流的主要原因。

举行全球协商，纪念 1951 年公约 50 周年

2001 年发起了全球协商过程，以纪念 1951 年公约 50 周年，并促进全面有效地实施《难民公约》及其议定书。该协商提供了一次机会，使各国政府、非政府组织、学术界、难民问题专家和难民可以就一些关键的保护政策问题进行公开讨论。预计通过对话可以就解决保护难题的方法达成一致意见、制定标准并确定实际行动。最后，该协商旨在恢复国际难民保护制度。

进一步的资料和联系办法

联合国难民事务高级专员办事处总部设在日内瓦，并在多数国家设有办事处。难民专员办事处国家办事处的地址可在难民专员办事处网站：www.unhcr.ch 查到。该网站还有一个内容全面的数据库，称为 REFWORLD，其中载有关于难民的国际和国家法律文书和其他资料。

难民专员办事处的地址是：

UN High Commissioner for Refugees

Case Postale 2500

CH-1211 Geneva 2

Switzerland

电话：+41 22 739-8111；传真：+41 22 739-7377

电子邮件：webmaster@unhcr.ch

经济合作与发展组织 发展援助委员会(发援会)

摘要：经济合作与发展组织发展援助委员会（发援会）是一个论坛，各主要双边捐助国在此通力合作，支持发展中国家实现可持续发展。发展援助委员会并不专门解决少数民族问题，但它在制定政策方针的过程中经常向包括少数群体在内的民间社会征求意见。

经济合作与发展组织

经济合作与发展组织（经合发组织）是一个国际组织，成员包括全球某些最富有的国家。该组织创建于 1961 年，其主要宗旨之一是制定各项政策，鼓励成员国支持发展中国家，并协调各成员国在这方面的的工作。

经济合作与发展组织的成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、墨西哥、新西兰、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、大韩民国、斯洛伐克共和国、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

发展援助委员会

经合发组织的发展援助委员会（发援会）是该组织处理其与发展中国家合作问题的主要机构。各主要双边捐助国在发援会这个重要论坛上通力合作，支持可持续发展。发援会的成员应怀着共同的目标来管理其援助计划。

发援会的使命是鼓励国际社会开展协调统一、切实有效、资金充足的各项活动，来支持可持续的经济与社会发展。1999 年，发援会各成员国和多边机构为受援国提供的资金总额净值达到 2480 亿美元，其中官方发展援助金额约为 513 亿美元。

发援会承认发展中国家为各自的发展负有最终的责任，它集中力量协助发展中国家参与全球经济，帮助人们克服贫困，充分融入各自的社会。

出席发援会会议的包括各成员国驻巴黎的代表和各成员国首都派出的官员。各援助机构的高层官员每年在发援会会议上聚首，评估所有援助事项，审查发援会处理目前政策问题的的工作。委员会每年还要召开一届有部长或援助机构首脑参加的高层会议。高层会议在政治一级提供了一个机会，可为委员会的工作和各成员国的共同努力制定基本的政策方针。

发援会还业已创建了工作队、专家组、临时工作组和非正规网络，发援会各成员国通常派专家参与这些组织。它们各自的使命反映出委员会关注的主要领域：消除贫苦；发展援助的财政问题；发展援助与环境；统计；援助评估；男女平等；善政与能力建设；冲突、和平与发展；以及捐助行动的协调统一。

发援会的成员包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、欧洲共同体委员会、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

发援会的工作

发援会越来越支持发展中国家加强本国能力、推行全面发展战略的努力。

1996年，名为《塑造21世纪：发展合作的贡献》的报告分别得到了发援会和经合发组织部长理事会的批准和认可。这份里程碑式的报告描绘了有利于可持续发展的全球合作伙伴关系的前景。该报告：

- 针对经济发展、社会进步和环境可持续性领域在未来20年内取得的可量化的成就，提出了一系列基本目标，勾勒了新的前景。
- 阐述了旨在通过合作伙伴关系实现上述目标的发展合作战略，这种合作伙伴关系既尊重发展中国家的人民、机构和政府为实现本国发展所肩负的根本责任，又在共同利益的基础上对各国的努力给予国际支持。
- 承诺各方通力合作，以充足的资源、更协调的工作和一贯的政策支持发展中国家自力更生，这些努力不仅要支持发展，而且要伴之以不断的监督和评估。

《21世纪》报告的编写基础是发援会分别于1989年和1995年通过的两项政策声明。在第一份声明——《1990年代的发展合作》中，发展援助委员会的成员指出，只有推行整体的经济和发展战略和政策，才能打破由人口的高速增长、贫困、营养不良、文盲和环境退化等问题构成的长久不变的循环。

主要活动

采纳权威性政策准则

发援会采纳权威性的政策准则，供各成员在制定和执行发展合作计划时使用。这些准则反映出委员会成员的意见与经验，并得益于多边机构与专家个人的贡献，其中也包括发展中国家的专家。在确立准则的过程中，委员会还与合作伙伴国的政府代表及民间社会的代表进行协商。1992年以前确立的准则，已于当年发表在名为《发展援

助手册：发援会关于有效援助的若干原则》的资料汇编。此后采纳的各项准则逐一载入 1995 年开始出版的《发展合作丛书》。发援会提出的准则并不具有法律约束力，但准则的制定者们坚定地承诺，要尽可能地履行这些准则。发援会准则涉及的主题包括：

发展援助手册：发援会关于有效援助的若干原则

- 与发展中国家进行援助合作的指导原则
- 发援会项目评估原则
- 关于技术合作新方向的原则
- 计划援助原则
- 发展项目环境影响评估的良好做法
- 官方发展援助的良好采购做法
- 附带条件援助中的新措施
- 发展援助评估原则

发展合作准则丛书

- 参与式发展和善政
- 支持私营部门的发展
- 为环境领域的能力建设提供捐助
- 冲突、和平与发展合作
- 男女平等与赋予妇女权力

2001 年发援会高层会议批准的新准则

- 消除贫困
- 可持续发展战略
- 协助预防暴力冲突：外部合作伙伴的新动向
- 在新的全球背景下培养贸易能力

定期开展严格审查

发援会对成员的发展合作计划定期开展严格的审查。此类同行审查每三到四年进行一次，逐一检查各成员国的合作计划贯彻发援会政策准则的情况，计划的管理情况（包括与其他捐助方的协作情况），其他各项政策是否符合发展目标，以及资源数额与分配方面的趋势。每次审查均以秘书处的调查和两个会员国任命的检查人员撰写的报告为基础。调查活动中有一项活动是在接受审查的捐助国的首都广泛征求意见，包括

向参与发展援助活动的非政府行动者征求意见。接受审查的成员国有时会举办有民间社会组织参加的专题活动。

审查还包括在接受审查的会员国的主要合作伙伴国开展两项实地调查，取这两次调查结果的平均值。在调查中，审查人员将向该合作伙伴国的非政府组织和其他民间社会团体征求意见。最后一项审查程序是召开一次发援会全体会议，在会上讨论本次检查中发现的重大问题。委员会的研究结果及结论意见的摘要，以及秘书处撰写的详细报告，都将发表在《发展合作评论丛书》上。经合发组织是唯一一个处理发展问题并开展此类审查的国际组织。

提供对话论坛

发援会为各成员国就共同关心的政策与管理问题开展对话、交流经验和达成国际共识，提供了一个论坛。高层会议、年度工作计划和中期工作重点提出各项特别主题，如消除贫困的战略，扩大并综合利用各项筹资渠道为发展服务。1998 年以来，发援会已经就合作伙伴关系和地方所有权等重点问题举办了多次发展合作伙伴关系论坛。举办论坛的前后通常还会召开发援会高层会议。参加论坛的有来自发援会成员国及合作伙伴国民间社会的代表。最近一次的发展合作伙伴关系论坛于 2000 年 12 月举办，探讨北方与南方民间社会在消除贫苦战略中的作用（见下文框中文字）。

公布统计数字和报告

发援会公布的统计数字和报告主要以委员会各成员国的报告为基础，涉及为发展中国家和转型期国家提供的援助和其他资源，以及其他各项相关问题。这些权威性的统计数字和报告得到广泛应用，有关发展的出版物经常引用这些资料。

进一步的资料与联系办法

要了解更多信息，可访问经合发组织发展援助委员会的网站 (www.oecd.org/dac)，了解发援会的一些最重要的工作，或致函：

Publications Unit

Development Cooperation Directorate

Organization for Economic Cooperation and Development

2 rue André Pascal

75775 PARIS CEDEX 16

France

电话：+33 (0) 1-45-24-17-89；传真：+33 (0) 1-44-30-61-40

2000 年发展合作伙伴关系论坛

主人翁精神与合作伙伴关系：北方和南方民间社会 在消除贫困战略中的作用

2000 年 12 月 11-12 日

150 多名各国政府和民间社会的代表出席了 2000 年发展合作伙伴关系论坛，与会者包括发援会成员国及合作伙伴国的商业协会、非政府组织、教会、行业工会、媒体和国会议员的代表，以及包括发援会成员国民间社会代表在内的成员国代表团与观察员。

论坛提出了多项具体措施来促进民间社会的参与。由发援会和发展中心撰写的详细报告将于 2001 年公布。以下几点勾勒出了此次论坛的初步概况。

1. 继合作伙伴国的政府和私营部门之后，民间社会的参与正成为消除贫困战略实际运作中的一项特色，其中的原因既有政治上的（主人翁精神），也有出于实际考虑的（积极参与有利于扶贫的增长政策，有效且负责地贯彻执行，实事求是地检查监督）。要制定并执行切实有效的参与性消除贫困战略，所有利益相关者都应具备国家主人翁精神。
2. 民间社会并非整齐划一，它包含了多种多样的行动者，每名行动者都有各自的利益和责任。这种情况可能会使协商进程更加复杂，但缩小行动者的选择范围也可能阻碍整体进程。
3. 充分的协商进程需要时间。不与民间社会进行充分协商，可以加快进度，但培养不出真正的主人翁精神。发表《减贫战略文件》的紧迫感绝不等于可以忽视协商。
4. 设法让公民和民间社会的行动者参与协商进程，在时间与资源上都是对合作伙伴国提出的艰巨挑战。伙伴关系的培养与全体利益相关者的有效参与都要求投资进行能力建设，进一步改进援助机构的实际运作，尤其是简化、统一各机构的运作程序。这必须要作出共同的努力。
5. 为民间社会的能力建设创造有利的环境，还要求各方认识到建立国际网络和民间社会行动者开展南南合作的重要意义与成本。在这方面，发展合作可以起到决定性作用。
6. 为民间社会分配资源，应有利于民间社会行动者选取的具体活动，同时应依照问责制（尤其是在有关穷人方面）、透明度、效率和效果等标准对其实施明确的管理。双边及多边官方援助机构应执行共同的标准。
7. 援助国应加大宣传力度，引导公众舆论认识合作伙伴关系战略的目标、原则和执行情况，并在适当的时候为本国的发展信息和发展教育工作确定财政拨款的百分比目标。
8. 应鼓励合作伙伴国的民间社会行动者在支持合理、有效的消除贫困战略的工作中发挥更积极的作用。
9. 为消除贫困建立真正的合作伙伴关系还没有成为政策重点，或合作伙伴关系由于冲突局势受阻时，在合作伙伴国国内为民间社会行动者发挥倡导作用开创空间，具有特别重要的意义。
10. 可以通过加大媒体（传统的印刷与通讯，以及现代信息技术产品）的支持来增强问责制与透明度。此外，媒体还是反腐败的重要卫士。媒体对目前合作伙伴关系进程的报道，比如有关《减贫战略文件》的阐释，应采用对话的形式，开展得通俗易懂，而不应局限于情况简报和新闻报道。这对于鼓励当地的参与、培养主人翁精神，都是很重要的，还可以使北方国家提高对南方国家决策的信心与理解。

欧洲联盟：人权与反歧视

摘要：欧洲联盟（欧盟）承诺促进人权、民主化与发展。反对种族主义和歧视是这项承诺的核心内容。欧洲联盟（包括欧洲共同体及其 15 个成员国）提供的国际官方发展援助约占该援助总额的 50%。欧洲共同体（欧共体）在促进尊重人权方面可用的一些主要文书是与第三国达成的合作与伙伴关系协定，涉及到不同区域。本小册子介绍根据欧盟和欧共体的政策和供资方案，为促进和保护少数群体权利，诸如罗姆人/辛提人（即吉普赛人）的权利以及土著居民的权利而提供支助的实际情况。

欧洲联盟

欧洲联盟（欧盟）认为，在全世界促进和保护人权是国际社会合法关切的事项。欧洲联盟受其关于促进人权、民主化与发展的条约的约束。如 1993 年维也纳世界人权会议所重申，包括公民、政治、经济、社会和文化权利在内的人权的普遍性、相互关联性和不可分割性，是指导其行动的核心原则。

欧洲联盟的政策以国际公认的框架和标准为依据，它反映的信念是，人权与民主不是“西方的”价值观，而是联合国所有会员国均赞同的普遍价值观。欧盟正努力使所有主要国际人权文书都得到普遍批准和执行。欧洲联盟的执行机构欧洲联盟委员会积极参与各国际人权论坛，如联合国人权委员会、反对种族主义世界会议的筹备工作和联合国大会儿童问题特别会议。

欧洲共同体可用来促进尊重人权的主要文书是与第三国签订的合作与伙伴关系协定。欧洲共同体新的发展政策坚定地以可持续、平等和参与性的人的发展和为基础。促进人权、民主、法治和善政是新政策不可分割的组成部分。

欧洲联盟包括欧洲共同体及其 15 个成员国，它所提供的官方发展援助约占该援助总额的 50%。它也是人道主义援助的最大捐助者，1999 年为经济合作与发展组织发展援助委员会（发援会）提供的紧急援助占该援助总额的 58%。与第三国的合作与伙伴关系协定，为定期进行政策对话和为有关人权的政策和活动提供财政支助创造了条件。欧洲共同体的合作筹资方案包括：非洲、加勒比和太平洋国家（非加太国家）欧洲发展基金（欧发基金）；亚洲和拉丁美洲国家基金；对俄罗斯联邦、新独立国家和蒙古的独联体技援方案；对中欧和东欧国家（申请加入欧盟国家）的法尔方案；巴尔干西部国家的审计和建议数据库综合系统；以及对地中海国家的地中海国家发展援助方案

(MEDA)。它还包括其他专题预算项目，如欧洲促进民主与人权倡议（EIDHR）和与从事发展工作的非政府组织为下列项目共同供资的基金：防治艾滋病毒、促进两性平等和提供人道主义援助（该基金由欧洲共同体人道主义援助办事处(欧共体人道处)管理。欧洲共同体其他政策也可能对人权和民主产生影响，如关于贸易和移民的政策。

公民社会在欧盟发展合作政策中的作用

新的非加太国家 - 欧共体（非洲、加勒比和太平洋国家 - 欧洲共同体）伙伴关系所采取的参与性办法是《科托努协定》的主要创新之一，该协定最近由欧洲共同体及其成员国和属于非加太国家集团的 77 个国家签署。这种办法标志着欧共体发展合作的文化和非加太国家 - 欧盟关系发生了变化。新的办法涉及鼓励就发展政策和非加太国家 - 欧盟合作策略开展真正的对话。这种新办法的实施及能否取得成功，取决于每个集团在本框架内工作的方式。协定依据这样的观念，即公共实体不一定是发展政策仅有的制定者。民间社会和私营部门可以而且应当组织起来，参加辩论并提出自己的建议。

参与是《科托努协定》的基本原则。协定指出“.....除了作为主要伙伴的中央政府，伙伴关系应向其他各类行为者开放，以鼓励将社会各部分——包括私营部门和民间社会组织——纳入政治、经济和社会生活的主流。”将探讨非国家行为者如何在四个主要领域进行参与：信息和协商、利用财政资源、执行和能力建设。

然而，《科托努协定》没有具体规定这种新的参与性办法的确切方式。民间社会和社会行为者在各个国家的组织形式不同，因此，应对每一种情况进行评价，评估哪种方式最适宜。还有，在设计和实施国际合作中，行之有效的参与性办法的实例仍然不多，而这些实例是一整套方式的基础。因此，欧洲联盟委员会和非加太国家秘书处正在继续努力，以便使民间社会和其他行为者参与制定欧共体援助方案，特别是通过对国家发展战略进行讨论这一方式。在这方面，正在与民间社会和其他行为者进行协商。

非加太国家 - 欧共体之间的合作目前以滚动编制方案制度为基础。根据对国家需求和政策作用的评估，定期对资源分配情况进行修订。在此过程中，将与经济和社会组织和民间社会的代表进行协商。有关政策作用的指标将考虑到这种对话的公开性和质量。

非国家行为者参与合作将依赖现有的结构和经验。其目的不是人为地建立经济和社会对话的新机制，而是鼓励更系统地利用现有机制。在全球一级，必须利用现有的结构，包括 1997 年在欧洲联盟经济和社会委员会内设立的非加太国家 - 欧盟后续行动委员会、非加太国家商业论坛、非加太国家工商会、非加太国家民间社会论坛和地方政府论坛。

能力建设在许多国家是个大问题。在新的合作框架下，可以利用资源为民间社会及经济和社会行为者的能力建设方案提供资金。这些方案应旨在加强国家和区域一级的通信网络，发展代表性组织在其活动领域的特殊能力，支持经济和社会对话机制，促进非加太国家内部及这些国家之间私营部门、民间社会和政府之间的对话。

欧洲共同体的政策还有一个**区域重点**，这体现在与欧洲联盟内的类似组织的伙伴关系方面，如经济和社会委员会。工会和非政府组织也可以发挥积极作用。

各国政府与欧洲联盟委员会之间在**部门一级**开展的政策对话至关重要。在设计方案时，将优先重视社会中最贫穷者的需求，无论是在保健领域还是在教育领域都是如此。

保护和促进土著人民的权利

在上述新的非加太国家 - 欧共体伙伴关系的框架内，可以看到欧盟关于土著人民的政策。

欧洲联盟制定有关土著人民的政策是最近的事情。土著人民参与编写了 1998 年 5 月 11 日欧洲联盟委员会关于在欧洲共同体发展合作框架内支助土著人民的工作文件。在该文件之后，迅速通过了一项理事会决议。1998 年 11 月 30 日**理事会关于在欧共体及其成员国发展合作框架内支助土著人民的决议**，为支助土著人民提供了主要指导原则。

欧洲联盟理事会（欧洲共同体的立法机关，与欧洲议会共同决定行使该权力）要求将对土著人民的关切纳入所有级别的发展合作，包括与伙伴国家的政策对话。该决议要求“……土著人民充分参与所在国的民主进程”，采取“主张土著人民应充分和自由参与发展进程”的态度，承认“他们自己有关发展的不同观念”和“选择自己的发展道路的权利”，其中包括“反对某些项目的权利，特别是在他们各自的传统领域”。该决议指出“土著文化构成一种不同知识和观念的遗产，这是整个地球的潜在资源”。决议因而承认土著人民对“自我发展”的重视，这就是确定自己的社会、经济和文化发展模式和塑造自己的文化特性。

土著人民的权利作为一个优先专题列入在欧洲促进民主与人权倡议下提出的建议和欧盟支持非政府组织和与国际组织合作的供资方案（见下文）。在欧洲联盟委员会最近关于欧盟在促进第三国人权与民主化的作用的通信（COM,2001,2001 年 5 月 8 日第 252 号定稿）中，土著人民的权利还被确定为欧洲促进民主与人权倡议的一个优先供资专题。

在欧盟预算中可能为土著人民提供资金的项目

- **保护热带森林行动**预算项目（**B7 - 6201**）是支助土著人民的重要手段。已为多种项目筹资，包括土著人居住地区划界、基于社会保护和管理资源、能力建设、讲习班、调查研究和研讨会。
- **与拉丁美洲的财政和技术合作**预算项目（**B7 - 310**）为国家和区域一级的一些项目提供资金，这些项目旨在增强土著人民的能力和支助土著人民，加强他们的机构和组织。
- **全球环境**预算项目（**B7 - 8110**）可以特别为促进土著人民对其居住地区的权利、其管理森林的传统做法和将这些问题纳入国家发展计划等提供资金。
- **欧洲促进民主与人权倡议**（**B7 - 70 章**）具体提及土著人民，为培训和能力建设方面的项目提供资金（见下文）。
- **发展中国家环境措施**预算项目（**B7 - 6200**）帮助将环境方面的考虑纳入发展进程。该预算项目为创新性试验项目提供资金，其中一些项目涉及土著人民。
- 还有一些项目涉及土著人民，这些项目通过与**欧洲非政府组织共同供资**预算项目（**B7 - 6000**）来提供资金。

2000 年欧洲促进民主与人权倡议供资的促进土著人民权利项目的例子

- **萨米族人理事会**区域间项目，旨在对土著人民进行国际人权标准和决策方面的培训，该项目收到 668 502 欧元。它使土著人代表有机会学习国际人权标准和机制，将包括三个培训方案，这些方案将在土著地区组织实施。
- **英联邦研究所**收到 290 792 欧元赠款，用于进行一个为期三年的土著人民权利研究和宣传项目。该项目将与有关的民族一起，收集有关影响英联邦国家土著人民的关键问题。这些调查结论将提交英联邦政府首脑会议和 2001 年反对种族主义世界会议。
- **雨林基金会**和**国际热带森林土著和部族人民联盟**得到拨款 350 014 欧元，用于开展一个区域间项目，研究土著人民对欧盟拟定和实施关于土著人民的决议的看法。该项目将侧重于研究和说明欧共体发展合作及其与土著人民关系的案例研究。
- 关于土著文化、习俗和传统的比较研究，由**萨米族人理事会**组织，欧洲促进民主与人权倡议为之捐款 353 868 欧元，该项目突出说明土著人民对保护文化和习惯法已经作出并将继续作出的贡献。

保护和促进少数群体权利

保护属于少数群体的人是欧盟人权政策固有的组成部分。《欧洲联盟条约》第 6 条提及《欧洲保护人权与基本自由公约》。条约第 14 条指出，已经欧盟所有成员国和申请加入国批准的公约所规定的权利和自由，应当“得到保障，不因性别、种族、肤色、语言、宗教、政治见解或其他主张、民族或社会出身、与少数民族的关系、财产、出生或其他地位等原因而受到歧视。”

此外，2000 年 12 月正式公布的《欧盟基本自由宪章》确认在法律面前人人平等（第 20 条）、禁止因任何原因而歧视（第 21 条）并要求欧盟保护文化、宗教和语言的多样性。欧洲联盟委员会在对外关系领域的活动以遵守本《宪章》所载权利和原则为指导。

在欧盟扩大过程中特别重视少数群体。1993 年制定的针对希望加入欧盟国家的哥本哈根标准特别强调保护少数群体。这些标准指出“加入欧盟需要申请加入国建立稳定的保障民主、法治、人权和尊重和保护少数群体的制度。”欧洲议会明确解释了欧盟对这类易受害群体的承诺，特别是对于申请加入欧盟的国家。在 2000 年通过的一项决议中，欧洲议会呼吁理事会和欧洲联盟委员会“加强这些国家通过和执行旨在防止歧视少数群体的法律的能力。”

在欧洲联盟委员会每年提交欧洲议会和理事会的报告中，对申请加入国有关对待少数群体的记录作出评价。根据这些报告，欧洲联盟委员会建议申请加入国可以采取什么措施改进其记录。特别重视吉罗姆人/辛提社区，因为在申请加入的中欧和东欧国家，这些人约占 600 万，他们普遍忍受着人们的偏见和歧视。

反对种族主义和仇外心理以及反对少数群体的歧视，已被确定为 2002 至 2004 年期间欧洲促进民主与人权倡议的一个优先专题和优先供资领域。最近，在 2001 年 5 月 8 日通过的欧洲联盟委员会的通信中，对这种做法表示赞成，该通信涉及欧盟在促进第三国人权与民主化方面的作用。

最后，《欧洲稳定公约》重申尊重少数群体的重要性，该公约于 1995 年 3 月 21 日在巴黎签署，目的是加强东南欧的和平与民主。

欧盟预算中可能为少数群体问题提供资金的主要项目

- **法尔方案：向中欧和东欧国家提供援助的预算项目（B7 - 030）。**法尔方案旨在促进和加强这些国家为将来加入欧盟所做的准备工作。加入欧盟要求尊重和保护少数群体，在中欧和东欧一些国家，必须在这方面加以改进。针对这些国家的每个“国家级”法尔方案包括为一些项目提供资金，以改善当地对少数群体的保护状况（通常与国家政府合作）。

- **参与方案：**旨在加强中欧和东欧申请加入国的民间社会的预算项目（**B7 - 500**）。为当地一些部门包括社会部门的非政府组织/NPO 提供财政支助。在这方面，方案的目的是边缘群体如少数群体成员重新融入社会生活，以及/或促进这些群体的可持续健康和社会支助。
- **欧洲促进民主与人权倡议（B7 - 70 章）**特别提及少数群体问题，为一系列旨在增强对少数群体的保护和提高国家官员、非政府组织和少数群体社区能力的项目和倡议提供资金。

资助少数群体的项目的例子

支助中欧和东欧申请加入国的法尔方案

- 罗姆人/辛提人儿童的不入学率和辍学率较高是他们的群体遭受社会排斥的表现。提高参与教育的水平可以带来巨大的长期利益。在 1999 年的匈牙利方案中，为此目的拨款 960 万欧元，这笔款项是与匈牙利政府共同筹措的；在 2001 年罗姆人/辛提人方案中，估计为类似项目暂时留出 700 万欧元。
- 少数群体宽容方案，由斯洛伐克政府共同筹资，总额 230 万欧元，目的是对斯洛伐克 450 名当地行政管理代表和决策者就少数群体问题和解决冲突方式进行培训。
- 在法尔方案中，支助罗姆人/辛提社区的项目在 1999 年总额为 1,000 万美元，2000 年为 1 300 万欧元。

欧洲促进民主与人权倡议

- 在欧洲促进民主与人权倡议 2000 年预算中，欧洲委员会提供 248,000 欧元赠款，帮助波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和前南斯拉夫的马其顿共和国等政府设计和制定政策，这些政策旨在改善这些国家罗姆人/辛提人的状况。这些项目还旨在促使罗姆人/辛提人参与制定这些解决方案和政策。
- 欧安组织—ODHIR 正在拟定一个项目，该项目旨在在东南欧的危机后管理、善政及发展可持续民间社会方面，将罗姆人/辛提人作为充分参与者纳入主流并增强他们的能力。该项目得到欧洲促进民主与人权倡议 250,000 欧元赠款。

- 少数人权利团体国际正在实施一个大型项目，该项目旨在提高对少数群体和少数群体权利的认识，其方式是加强与政府对话的当地能力，使当地问题引起国家和国际重视。该项目涉及南欧、中欧和东欧 11 个国家，获得赠款 500,000 欧元。

新设的管理欧盟对外援助的办公室

作为改革其对外援助管理工作的努力的一部分，欧洲联盟委员会于 2001 年 1 月 1 日正式设立欧洲援助合作办公室。该办公室的任务是执行欧洲联盟委员会对外援助文书，由欧洲共同体预算和欧洲发展基金提供资金。该办公室负责项目周期的所有阶段，包括确定和评价项目和方案、起草供资决定、执行和监测以及评价项目和方案。

该办公室还参与一些主动行动，以改进方案编制系统及方案内容、确定政策评价方案和制定交流评价结果的机制。然而，该办公室并不处理其设立之前的方案，如法尔方案、Ispa 和 Sapard、人道主义活动、宏观财政援助、共同外交和安全政策或快速反应机制。

欧盟内反歧视措施：新的推动力

欧盟于 2000 年采取了一系列新的反歧视措施。这些指示旨在实施《阿姆斯特丹条约》新的第 13 条，该条约于 1999 年开始生效。第 13 条规定，欧共体获得采取立法行动对付种族歧视的权力。这种立法只在欧盟生效，但构成这种经验的一部分，即中欧和东欧的申请加入国必须将其纳入本国法律。

所采取的一系列措施包括发出不分种族或民族出身给予平等待遇的指示。该指示规定一个在全欧盟禁止种族歧视的具有约束力的框架。而且，它指出欧共体大力捍卫妇女人权，承认基于民族出身的歧视对妇女和男子的影响可能不同。到 2003 年 7 月 19 日之前，必须在欧盟成员国各国的法律中落实该指示。

该指示界定了直接和间接歧视的概念，宣布下列领域的歧视为非法：就业、社会保障（包括健康和社会保障）、社会利益、教育及获得货物和服务供应（包括住房）。该指示规定认为自己受到歧视者可以利用行政或司法程序，以便他们可以维护自己的权利，并预知对歧视他人者给予适当制裁的机制。为了加强受害者的地位，该指示将举证责任转给被告，并授权受害人寻求协会的帮助。

该指示正文还规定，该指示所涉领域的种族骚扰为非法，并禁止对利用该指示所规定权利的人予以报复。此外，该指示要求欧盟所有成员国设立一个机构，独立地促进不分种族或民族出身予以平等待遇的原则。另一项指示规定类似的条款，防止在劳动力市场因为宗教和信仰、残疾、年龄和性取向而予以歧视。必须在 2003 年 12 月 2 日以前将该指示变成国内法。

一项打击歧视的行动方案在 2001 年至 2006 年实施。该方案利用大约 1 亿欧元的预算，支助那些旨在防止和打击基于若干原因包括种族或民族出身以及宗教和信仰而歧视的项目。

进一步的资料和联系办法，见下列网站：

http://europa.eu.int/comm/external_relations

<http://europa.eu.int/comm/europeaid>

<http://europa.eu.int/comm/development>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

http://europa.eu.int/comm/employment_social